

IX CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS COSTAS: UN GIRO HACIA EL  
DOMINIO PRIVADO MARÍTIMO-TERRESTRE**

Ángel Menéndez Rexach

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

## INDICE

- I. INTRODUCCIÓN: SÍNTESIS DE LAS APORTACIONES DE LA LEY DE COSTAS Y LA INCIDENCIA DE LA NUEVA LEY
- II. LA LEY 2/2013: ESTRUCTURA, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS BÁSICOS
- III. NOVEDADES EN LAS DEFINICIONES LEGALES DE LA RIBERA DEL MAR
  - 1. Evolución legislativa
  - 2. La zona marítimo-terrestre
  - 3. Las playas
  - 4. La ribera del mar en los paseos marítimos
  - 5. Núcleos excluidos
- IV. EL DESLINDE Y SUS CONSECUENCIAS
  - 1. Ampliación o reducción del dominio público: el derecho de reintegro
  - 2. Inscripción en el Registro de la Propiedad y publicidad
- V. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD ANTERIORES Y LAS CONCESIONES COMPENSATORIAS
- VI. MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DE LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN
  - 1. Usos admisibles y declaración responsable
  - 2. Reducción de la anchura en los ríos
  - 3. Reducción de la anchura en los núcleos
- VII. RÉGIMEN DE LAS EDIFICACIONES PREEXISTENTES
- VIII. NOVEDADES EN EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN: TRANSMISIBILIDAD, AMPLIACIÓN DEL PLAZO Y PRÓRROGA DE LAS CONCESIONES
- IX. SUSPENSIÓN DE ACTOS Y ACUERDOS LOCALES
- X. CRÍTICA

## **I. INTRODUCCIÓN: SÍNTESIS DE LAS APORTACIONES DE LA LEY DE COSTAS Y LA INCIDENCIA DE LA NUEVA LEY**

La Ley de Costas de 1988 (en adelante, LC) ha sido, sin duda, una de las leyes sectoriales del período postconstitucional que mayor impacto social ha tenido. Se apoyó en una tradición jurídica que reivindica y en parte quiere recuperar la inclusión del mar y su ribera entre las cosas comunes a todas las criaturas y su destino normal al uso público, pero, al mismo tiempo, introdujo novedades al servicio de sus objetivos de protección del dominio público y garantía de su destino normal al uso público<sup>1</sup>. En síntesis, cabe destacar:

a) La actualización de los conceptos legales de zona marítimo-terrestre y playa, para propiciar la inclusión en el dominio público de una franja más amplia de terreno. En concreto, en la zona marítimo-terrestre (z.m.t.) se generalizó el criterio del alcance de las mayores olas y se incluyeron las lagunas litorales formadas por filtración del agua de mar. El concepto legal de playa comprende expresamente las dunas, frente al criterio de la “superficie casi plana” de la Ley de Costas de 1969, que, lógicamente, hacía muy difícil su inclusión en el deslinde. La STC 149/1991 respaldó esas definiciones legales, aun reconociendo su imprecisión. El Reglamento de 1989 (RC) acotó su alcance para evitar consecuencias indeseables (por excesivas) en su aplicación. Sin embargo, el TS ha minimizado la virtualidad de las aportaciones reglamentarias, considerando que no pueden restringir la interpretación literal de la Ley. Algunas de ellas se han elevado de rango en la reforma de 2013, con los matices que luego veremos. Otras novedades relevantes (y cuestionables) son la exclusión del dominio público de los terrenos destinados a salinas y cultivos marinos (aunque sean naturalmente inundables), así como de determinados núcleos que la ley deslinda directamente y el establecimiento de un régimen singular para la isla de Formentera.

---

1 J. LEGUINA VILLA afirmó que “estamos ante un auténtico código del litoral que, de un lado, engarza con lo mejor de nuestra tradición legislativa (...) y, de otro, elimina uno por uno los notorios defectos de la legislación más reciente”, prólogo a la “Legislación de Costas”, preparada por el mismo y por C. CHINCHILLA MARÍN, Tecnos, Madrid 1990, p. 14. Para una visión general de la materia, véase A. MENENDEZ REXACH, en la presentación del libro “La Ley de Costas en la jurisprudencia”, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid 2010, p. 15 y ss. Del mismo autor, el Capítulo sobre “Costas” incluido en el “Derecho de los bienes públicos”, Dirigido por L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA, 2ª ed. Thomson Aranzadi, 2013, volumen II, p. 251 y ss.

b) En cuanto a las limitaciones de uso impuestas a las propiedades colindantes, en la legislación histórica ya se regulaban las servidumbres de vigilancia y salvamento. A partir de ellas, la LC redefinió su contenido, haciéndolo más intenso, para permitir el paso público peatonal (servidumbre de tránsito) y reforzar la protección de la ribera del mar, amenazada por la creciente presión edificatoria (servidumbre de protección)<sup>2</sup>. La implantación de esta servidumbre, mucho más ambiciosa que la tradicional de “salvamento”, con una anchura de 100 metros, fue una de las grandes novedades de la LC y también una de las más criticadas en cuanto prohíbe las edificaciones residenciales en la franja más próxima al mar, es decir, donde la presión urbanizadora y edificatoria era (y es) mayor. No obstante, en suelo urbano su anchura se redujo a 20 metros, como la vieja servidumbre de salvamento. Precisamente, el intento de reducir la anchura en muchos núcleos costeros ha sido uno de los aspectos más controvertidos en la aplicación de la LC, que la reforma de 2013 se ha propuesto resolver. También se prevé ahora la posibilidad de reducir la zona de servidumbre en las desembocaduras de los ríos, si las tres Administraciones territoriales están de acuerdo.

c) El régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) establecido en la LC se basa en la distinción entre el uso público, libre y gratuito y los que, por suponer una ocupación más intensa, requieren un título administrativo (autorización o concesión)<sup>3</sup>. La procedencia de uno u otro título de ocupación depende, según la LC, de que el uso requiera obras o instalaciones permanentes (concesión) o sólo desmontables o sin obras de ningún tipo (autorización). El RC añadió un tercer criterio (la duración superior a un año) como determinante de la necesidad de concesión. La distinción entre la autorización y la concesión basada en el carácter permanente o desmontable de las instalaciones (o en su inexistencia), así como en el plazo, se generalizó después en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) de 2003 (art. 86). Esta Ley

---

2 Sobre esta materia la obra de referencia es B. NOGUERA DE LA MUELA. “Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988”, Marcial Pons, Madrid 1995. En la literatura reciente, M. GARCÍA PÉREZ, “Las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar y la zona de influencia”, en “El Derecho de Costas en España”, dirigida por E. SÁNCHEZ GOYANES, La Ley, 2010, Las Rozas (Madrid) 2010. p. 547 y ss. y M.C. NÚÑEZ LOZANO, “Legislación de costas y planificación urbanística”, Global Law Press, Sevilla 2009, p. 59 y ss. Sobre la jurisprudencia recaída en la materia, véase el Capítulo 2 del libro “La Ley de Costas en la jurisprudencia”, citado en la nota 1, redactado por A. DE MARCOS FERNÁNDEZ.

3 Cfr. M. GARCÍA PÉREZ, “La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial”, Marcial Pons, Madrid 1995 y A. MENENDEZ REXACH, “Principios generales del régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre”, Capítulo XI del “Derecho de Costas en España” cit., p. 725 y ss. Sobre la jurisprudencia, véase el Capítulo 3º de “La Ley de Costas en la jurisprudencia”, cit. p. 313 y ss. redactado por J.A. CHINCHILLA PEINADO.

fijó en 75 años el plazo máximo de las concesiones (frente a los 99 de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964), el mismo que la Ley de Aguas de 1985, pero muy superior al de 30 de la LC. La Ley 2/2013 lo ha elevado a 75, tomando precisamente como referencia la LPAP. Además, en una de sus disposiciones más controvertidas, permite la prórroga de las concesiones anteriores por el mismo período. Ello no significa que todas las concesiones deban alcanzar ese máximo, pues el futuro Reglamento debería establecer el límite del plazo en función del objeto de la concesión.

Un problema importante en la elaboración de la LC fue que la figura de la concesión, con su limitación a 30 años, no resultaba adecuada para dar cobertura al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de puertos y vías de transporte, que, obviamente, tienen una duración indefinida. Para resolverlo se acuñó la figura de la *adscripción*, denominación que ya existía en nuestra legislación administrativa para hacer referencia a la asignación de bienes de una entidad territorial a los organismos públicos de ella dependientes. La Ley 2/2013 no introduce modificaciones sustanciales en la regulación de esta figura, pero sí algunas novedades, entre las que cabe destacar la previsión de que en la zona de servicio de los puertos autonómicos que ocupen el DPMT adscrito que tenga características naturales de playa o z.m.t. se podrán autorizar usos comerciales y de restauración, conforme al planeamiento urbanístico (nuevo apartado 4 del art. 49). Esta disposición recuerda a la establecida para los puertos del Estado<sup>4</sup>, aunque es bastante más estricta.

La novedad más significativa de la LC en cuanto al régimen de utilización fue, sin duda, el establecimiento de unos criterios sustantivos para permitir las ocupaciones o utilidades más intensas que el mero uso público y, por tanto, para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones: sólo son admisibles los usos vinculados al mar o, en palabras de la Ley, las “*actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación*” (art. 32.1). Esta regla, inspirada en la Loi littoral francesa de 1986<sup>5</sup>, supuso un giro radical frente a la legislación anterior, que exigía la obtención de

---

4 Art. 72.2, párrafo tercero, Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, según el cual serán admisibles en los terrenos que no tengan características naturales de playa o z.m.t. “usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias”. Sobre el nuevo apartado 4 del art. 49 véase M.C. NÚÑEZ LOZANO, “La reforma de la Ley de Costas de 2013”, Tirant lo Blanch, Valencia 2013, p. 167-168. Este libro es imprescindible para estudiar y entender todas y cada una de las modificaciones legales, cuya génesis y alcance explica con minuciosidad y lucidez.

5 Art.27: “En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la

un título administrativo de ocupación, pero no limitaba los usos para los que podría otorgarse, de modo que se podían otorgar concesiones para cualquier uso y la propia Administración podía ocupar el dominio público para cualquier actividad. La Ley 2/2013 no ha modificado el art. 32.1 LC, pero marca la diferencia entre tramos naturales y urbanos de las playas, con la intención de permitir en estos últimos mayor variedad de usos, si bien su concreción se remite al desarrollo reglamentario.

d) Una de las preocupaciones principales de la LC fue el establecimiento de un régimen transitorio, que conjugase el respeto a los derechos preexistentes con la aplicación inmediata de la nueva regulación legal. El problema teórico más relevante (aunque no el de mayor importancia real) era el de los enclaves de propiedad particular reconocidos por sentencia firme. La LC respaldó la tesis más coherente con la pertenencia de la zona marítimo-terrestre y las playas al dominio público “en todo caso” resultante del art. 132.2 CE<sup>6</sup>. La subsistencia de enclaves privados en espacios con características naturales de DPMT era incompatible con lo dispuesto en ese precepto constitucional, sin perjuicio de que, al tratarse de una expropiación legislativa, la privación de los derechos preexistentes debiera ser indemnizada conforme a lo previsto en el art. 33.3 CE. En consecuencia, la Transitoria Primera, apartado 1, de la LC dispuso la compensación mediante el otorgamiento de una concesión para los usos y

---

sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique.

Toutefois, les exondements antérieurs à la présente loi demeurent régis par la législation antérieure”.

El contenido de este artículo, que fue derogado por la Ordenanza nº 2000-914, de 18 de septiembre de 2000, sigue vigente como artículo L2124-2 del Code général de la propriété des personnes publiques. Según parece, estas disposiciones han sido aplicadas rigurosamente por la jurisdicción administrativa: vid. R. HOSTIOU y J.F. STRUILLOU, “Urbanismo y costas en Derecho francés”, en el libro colectivo “Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas”, dirigido por J.F. PÉREZ GÁLVEZ, La Ley-El Consultor, Las Rozas (Madrid), 2013, p. 1026.

6 Sobre la interpretación del art. 132.2 CE y sus consecuencias, el trabajo de referencia es F. SAINZ MORENO, “Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre (artículo 132.2 de la Constitución”, RAP 99 (1982, p. 201 y ss.). También, poniendo de relieve las vacilaciones de la jurisprudencia, J.M BANDRÉS, “Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio”, REALA 258, abril-junio 1993, p. 375 y ss. Sobre el supuesto de la Transitoria 1ª LC como expropiación legislativa, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas”, RAP 141, 1996, págs. 131-154. También el trabajo pionero de N. FENOY PICÓN, N. “Los enclaves de propiedad privada en zona marítimo-terrestre y la Disposición Transitoria Primera, números 1 y 2, de la Ley de Costas de 1988”, Anuario de Derecho Civil, julio-septiembre 1989, p. 915 y ss. Más recientemente, E. DESDENTADO DAROCA, “La expropiación de los enclaves privados en el litoral” Thomson Civitas, Madrid 2007 y A. DE MARCOS FERNÁNDEZ “Las concesiones compensatorias de la Ley de Costas. Una aproximación desde un planteamiento jurídico-constitucional y legal”, en “El Derecho de Costas en España”, cit. p. 1015 y ss.

aprovechamientos existentes por un plazo de 60 años (30+30) y sin obligación de abonar canon, añadiendo el RC un derecho preferente para la atribución de nuevos usos que puedan autorizarse. La regulación contenida en esta Transitoria fue respaldada, en sustancia, por la citada STC 149/1991, con el argumento de que la eliminación de las titularidades privadas sobre terrenos incluidos en el dominio público *“es, cuando menos, la forma más simple y directa de poner en práctica una decisión ya adoptada por la Constitución misma, de manera que si de expropiación ha de hablarse es aquella la que establece la causa expropriandi”* (FJ 8.A). No obstante, el TC consideró que tendrían también derecho a la concesión compensatoria prevista en el apartado 1 de la Transitoria los titulares inscritos a que se refiere su apartado 2, quienes podrían hacer valer sus derechos con ocasión del deslinde, porque, si bien el apartado 1 sólo se refiere a las sentencias anteriores, *“la aplicación analógica de esta previsión al supuesto que ahora consideramos, que el texto literal no hace imposible, es indispensable para no privar de sentido al inciso del art. 13.2”* (FJ 8.B.d). En consecuencia, el régimen concesional del apartado 1 de la Transitoria se ha hecho extensivo a las sentencias posteriores a la LC, erigiéndose así, a mi juicio, el TC en legislador “positivo”, pues no estamos ante una sentencia interpretativa (en tal caso, sería una interpretación *contra legem*), sino que, sencillamente, la sentencia hace decir a la Ley lo que no dice ni se debería considerar implícito en su regulación<sup>7</sup>. La Ley 2/2103 ha introducido importantes modificaciones en la Transitoria Primera, como se verá en su momento (*infra*, V).

---

<sup>7</sup> Hay que preguntarse cuál hubiera sido la opción del legislador si hubiera sabido que el corto número de enclaves reconocidos por sentencia firme a la entrada en vigor de la LC se iba a multiplicar en virtud de esta decisión del TC. Esto no significa que no pudieran surgir enclaves “nuevos”, en virtud de la actualización del deslinde existente. El apartado 4 de la Transitoria Primera preveía este supuesto, con el mismo régimen que el de los enclaves reconocidos por sentencia firme. Conviene recordar que el origen del problema fue si se podían adquirir o no derechos de propiedad sobre terrenos con características naturales de dominio público antes de la CE de 1978. La jurisprudencia anterior a la LC, aunque oscilante, mantuvo mayoritariamente, la tesis afirmativa de la existencia de “hechos obstativos a la demanialidad”. El más invocado fue la enajenación por el Estado antes de la Ley de Puertos de 1880, lo que no tenía mucho fundamento, pues esta Ley no modificó sustancialmente la situación anterior, como se verá más adelante. Tras la aprobación de la LC la jurisprudencia civil fue mucho más restrictiva en el reconocimiento de enclaves privados (una reseña de la evolución jurisprudencial en B. RODRIGUEZ-CHAVES, en el libro colectivo “La Ley de Costas en la jurisprudencia”, cit. p. 155 y ss). El propio TC reprochó a la LC haber reconocido propiedades privadas donde no estaba justificado que pudiera haberlas (*“la norma acepta... la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre, descartando así, implícitamente, la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia, según la cual esas titularidades no podrían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuese sin limitación temporal”*) (FJ 8.B.a). El reproche es injusto porque lo que hizo la LC fue reconocer la cosa juzgada derivada de unas sentencias, pero no la admisibilidad abstracta de esas propiedades. Ese reconocimiento precisamente lo propició la interpretación “analógica” del TC.

El segundo gran problema abordado en el régimen transitorio y el más importante, sin duda, en el plano práctico, fue el de la incidencia de las nuevas disposiciones legales sobre el planeamiento urbanístico en vigor (Transitoria Tercera) y las edificaciones existentes (Transitoria Cuarta). En el primer aspecto, el criterio fue reducir a 20 metros la anchura de la zona de servidumbre de protección en suelos urbanos y en los urbanizables con Plan Parcial aprobado a la entrada en vigor de la Ley. Para abordar los problemas que se planteaban en cuanto a la autorización de nuevos usos y construcciones en suelo urbano, la redacción de la Transitoria Tercera fue modificada por la Ley 53/2002, que elevó de rango, con matices, las reglas establecidas en la Transitoria Novena del RC. La mayor parte de los conflictos surgidos en torno a esta regulación ha girado en torno a la acreditación de que los terrenos tenían ya la condición de suelo urbano a la entrada en vigor de la LC. Habida cuenta de que ese dato es lo que justifica la reducción de la anchura de la servidumbre, las Administraciones urbanísticas han tendido a afirmar el carácter urbano (en ocasiones, sin acreditarlo), mientras que la Administración de Costas del Estado se ha mostrado exigente en la aplicación de esa excepción a la regla de que la anchura de la servidumbre es de cien metros. En cuanto a las edificaciones existentes disconformes con las disposiciones legales, el criterio fue mantenerlas hasta la extinción de la concesión (si se encontraban en dominio público) o indefinidamente (si se encontraban en terrenos privados afectados por la servidumbre de protección). La Transitoria 4ª de la LC, desarrollada por las 12ª y 13ª del RC, estableció para estos supuestos un régimen fuera de ordenación atenuado, en el sentido de que los propietarios pueden hacer obras de todo tipo, salvo las que impliquen aumento de volumen de la edificación existente. Únicamente en la zona de servidumbre de tránsito se estableció un régimen estricto de fuera de ordenación, permitiendo sólo pequeñas reparaciones exigidas por la higiene, ornato y conservación. La Ley 2/2013 ha incidido en ambos aspectos (reducción de la anchura de la servidumbre de protección y régimen de las obras existentes). En este último haciendo extensivo el régimen (más permisivo) de las obras en la zona de protección a las edificaciones disconformes en dominio público y en la zona de tránsito.

La aplicación de la LC ha sido desigual, tanto en cuanto a la intensidad de la voluntad política (no necesariamente ligada al color del partido gobernante), como en cuanto a los criterios seguidos, que no han sido todo lo homogéneos que hubiera sido deseable para evitar la sensación de agravio comparativo. Los numerosos litigios habidos han



sido favorables al Estado de forma ampliamente mayoritaria, aunque en ocasiones se haya puesto el énfasis en los que ha perdido.

En los veinticinco años transcurridos desde su promulgación, la LC ha tenido una gran estabilidad, lo que es bastante sorprendente en esta época de cambios legislativos continuos. A mediados de los noventa hubo serios intentos de modificación por la vía de la proposición de ley, pero estaban inspirados en motivos competenciales, para reforzar el papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de estos espacios. En contraste con la proliferación legislativa en casi todos los ámbitos de la denominada legislación sectorial (y también la legislación administrativa general, renovada casi por completo en ese período), la LC se ha modificado en pocas ocasiones y con un alcance muy limitado<sup>8</sup>, hasta la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la LC), en la que se centra esta ponencia.

## **II. LA LEY 2/2013: ESTRUCTURA, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS BÁSICOS**

La denominación de la Ley es bastante equívoca, pues da a entender que su principal objetivo es el establecimiento de un régimen sustantivo de protección y utilización del “litoral” y, con ese motivo, se introducen una serie de modificaciones en la LC. Esa impresión es errónea tanto desde el punto de vista de la estructura de la ley como desde el de su contenido sustantivo. En el primer aspecto, porque el objetivo principal es la

---

<sup>8</sup> La modificación más importante se introdujo por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuyo artículo 120, entre otras novedades, estableció en 24 meses el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos de deslinde (nueva redacción del art. 12.1). 12 meses para los procedimientos de declaración de la extinción del derecho de ocupación del dominio público (nuevo apartado 3 del art. 78) y los expedientes sancionadores (nuevo apartado 2 del art. 102). También, aclaró el régimen de las nuevas construcciones y usos en suelo urbano, elevando de rango, con algunos matices, lo que ya establecía la Transitoria Novena del RC (nueva redacción del apartado 3 de la Transitoria Tercera de la LC). La citada Ley estableció también que la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no se extiende al mar territorial ni a las aguas interiores, pero esta precisión, aunque extraída de la jurisprudencia constitucional, fue anulada por la STC 162/2012, de 30 de septiembre, estimando el recurso promovido por la Junta de Andalucía, con el argumento de que el legislador estatal no puede, sin expresa previsión constitucional o estatutaria, llevar a cabo una “una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias”. No obstante, la STC 8/2013, de 17 enero 2013, reitera la doctrina general de que el mar no forma parte del territorio con gran acopio argumental (FJ 5). La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, añadió (Disposición Adicional Décima) un nuevo apartado 2 al art. 54 LC para establecer la posibilidad de que los servicios de temporada puedan otorgarse, total o parcialmente, como contraprestación al coste de ejecución de una obra pública. Estos supuestos están exentos del canon de ocupación, conforme a la nueva redacción del art. 84.6 LC introducida por la citada Ley. Finalmente, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad añadió una nueva disposición adicional novena a LC, que, con el rótulo “Reducción de la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino”, establece objetivos de calidad del medio receptor para los vertidos realizados desde tierra a las aguas interiores del litoral y al mar territorial.

reforma de la LC, de la que se modifican 38 artículos y 2 disposiciones transitorias (la 1ª y la 4ª) y a la que se incorporan 3 disposiciones adicionales (10ª, 11ª y 12ª) (art. 1º), añadiendo otro conjunto de preceptos que permanecen extramuros de aquella, sin que se entienda ni se justifique esa extraña opción de sistemática, porque casi todos hubieran podido (y debido) incorporarse al articulado (o disposiciones adicionales) de la LC, quizá con la salvedad de la adicional 2ª (revisión de los deslindes) y las disposiciones finales<sup>9</sup>. Al menos, la prórroga de las concesiones (art. 2º), el régimen singular de Formentera (adicional 4ª), el derecho de reintegro (adicionales 5ª y 6ª) y la exclusión de determinados núcleos (adicional 7ª), deberían haberse integrado en la LC. Al no haberlo hecho así, habrá que manejar dos cuerpos legales: el texto consolidado de la LC y los “retales” de la Ley 2/2013<sup>10</sup>.

En el plano sustantivo, el título de la ley transmite un mensaje erróneo, pues su preocupación principal no es la protección del dominio público, sino la tutela de determinados grupos de intereses privados que el Legislador no tiene inconveniente alguno en identificar. Al servicio de ese objetivo se han establecido algunos regímenes singulares de dudosa constitucionalidad, aunque éste es un tema que deberá debatirse. Por eso, la orientación y el contenido de la ley suscitaron, desde su génesis, un aluvión de críticas<sup>11</sup>. En apariencia, la Ley 2/2013 respeta los principios básicos de la LC, pero las modificaciones que introduce en ella van casi siempre en la línea de reforzar el interés privado de los concesionarios o de los propietarios colindantes, en detrimento del dominio público. El Preámbulo reprocha a la LC, a la vez, su inaplicación, que se ha traducido en la tolerancia de *situaciones inaceptables medioambientalmente*, y su

---

9 Como botón de muestra de la deficiente sistemática bastará señalar que la nueva Adicional 11 sujeta al régimen concesional los BIC situados en DPMT el siguiente. En esta misma disposición se podía haber previsto el plazo para solicitar la concesión, pero, en vez de hacerlo así, el plazo se establece en la Transitoria Segunda de la Ley 2/2013, que no se incorpora a la LC.

10 En esta línea, se ha afirmado que “la Ley adolece de una defectuosa técnica legislativa” al contener un conjunto heterogéneo de disposiciones “muy mal estructuradas (...) que dificultan el manejo conjunto de las dos normas y demandan la pronta elaboración de un Texto Refundido” (B. LOZANO CUTANDA, “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas”, Diario La Ley, nº 80-96, Sección Documento on-line, 3 de junio 2013, p. 2)

11 Sobre el contenido del anteproyecto, con una visión muy crítica, puede leerse, M GARCÍA PÉREZ, “La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero”, en El Cronista del Estado social y democrático de Derecho, nº 31, octubre 2012 y, ya sobre el proyecto de ley, J.V. GONZÁLEZ GARCÍA, “Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de ley de reforma de la Ley de Costas”, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, nº 26, 2012, p. 53 y ss.. Sobre “el mensaje erróneo” que transmite la denominación de la Ley, véase M.C. NÚÑEZ LOZANO, “La reforma de la Ley de Costas...”, cit. p. 17 y ss. También muy crítico, F.J. SANZ LARRUGA, “La reforma de la Ley de Costas o la apertura de la caja de Pandora”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, mayo-agosto, 2013, nº 25, p. 11 y ss. En el libro colectivo dirigido por J.F. PÉREZ GÁLVEZ, “Costas y urbanismo...”, cit. en la nota 5, se estudian diversos aspectos de la reforma por destacados especialistas.

impotencia *para imponerse sobre realidades sociales consolidadas*<sup>12</sup>. Con independencia de que esa crítica es contradictoria, lo que no dice es que esas situaciones inaceptables son las realidades consolidadas que la Ley 2/2013 se ha propuesto proteger asegurando su *continuidad a largo plazo*. Desde luego, la LC (o cualquier otra) es impotente para imponerse a determinadas “realidades”, si lo que se pretende es no aplicarla para perpetuarlas. La seguridad jurídica que la Ley proclama como su fin primordial es la de los concesionarios, que van a prolongar ampliamente su ocupación, y los propietarios colindantes, quienes, en virtud del nuevo derecho de reintegro, recuperarán terrenos que se incluyeron en el DPMT en virtud de los deslindes practicados conforme a la LC y que podrán dejar de serlo conforme a la nueva regulación. El uso “sostenible” del litoral, suponiendo que ese adjetivo tenga algún sentido en el frontispicio de la Ley, es el que amparan los derechos de ocupación privativa, que se van a prolongar en el tiempo extraordinariamente, con prórrogas muy superiores al plazo inicial, lo que resulta insólito. A mi juicio, la clave de la reforma es la proximidad del 2018 y el consiguiente vencimiento del plazo máximo de 30 años previsto para las concesiones en la LC. El Preámbulo lo reconoce abiertamente, invocando otra vez la seguridad jurídica (“*con ello se busca estabilizar los derechos*”), pero no lo justifica.

En contraste con el reforzamiento de la posición jurídica de los concesionarios y propietarios colindantes, la protección del dominio público brilla por su ausencia. Cuando se está a punto de culminar, después de tantos años (y de tantas críticas por el retraso) el deslinde de toda la costa, la Ley 2/2013 dejará entredicho el de muchos tramos, al propiciar su revisión para adaptarlos a las modificaciones introducidas (Adicional 2ª). De la revisión puede resultar la ampliación del DPMT (nuevo art. 13.bis) o su reducción, en cuyo caso los antiguos propietarios o sus causahabientes tendrán derecho de reintegro sobre esos terrenos (Adicionales 5ª y 6ª). En principio, estos terrenos “sobrantes” continuarán siendo de dominio público (art. 4.5 LC), pero, si los

---

12 “El legislador de 1988 optó porque los efectos de sus disposiciones, que introducían notables cambios en relación con el régimen anterior, no fuesen inmediatos sino que se demorasen en el tiempo. Entre tanto, y precisamente en atención a ese horizonte temporal declinante, la aplicación de la norma ha dado lugar a una litigiosidad crónica. Y en no pocos supuestos, ni siquiera ha llegado a aplicarse, tolerándose situaciones inaceptables medioambientalmente que aún no han sido resueltas. Tanto la aplicación conflictiva como la inaplicación o incluso la impotencia de la norma para imponerse sobre realidades sociales consolidadas son la prueba de que aquella concepción debe ser corregida” (I, párrafo 4º). Frente a esta situación, la presente reforma proporciona seguridad jurídica estableciendo un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo (...) (Preámbulo I, párrafo 4º y 5º).

antiguos propietarios ejercen su derecho de reintegro, tendrán que ser desafectados, y no podrán ser cedidos al Municipio o la Comunidad Autónoma para que los destinen a fines de uso o servicio público de su competencia (art. 19 LC). He aquí un claro exponente del sesgo privatizador de la Ley 2/2013: donde la LC pretendía el mantenimiento de los terrenos en el DPMT, aunque hubieran perdido sus características naturales y, en caso de desafectación, se incorporaban al patrimonio del Estado, la nueva Ley los “reintegra” en el dominio privado, al que parece que hubieran sido sustraídos indebidamente durante el paréntesis demanial, pues no otra cosa implica ese derecho de reintegro. No parece que sea muy coherente con la seguridad jurídica que tanto preocupa al legislador la iniciación de un proceso de revisión de los deslindes, cuyo alcance es difícil de prever<sup>13</sup>.

Entre la protección de los valores ambientales del litoral y la defensa de los intereses económicos privados en el dominio público y en las zonas de servidumbre, la Ley 2/2013 ha optado claramente por lo segundo, lo que supone un cambio sustancial en la política estatal de costas, aunque formalmente se hayan mantenido los principios de la LC<sup>14</sup>. Si ésta consideró excepcional la ocupación privativa de la ribera del mar, en coherencia con la afirmación del uso público como destino normal de este espacio, la reforma legal permite la prórroga de los títulos de ocupación hasta 75 años, lo que en bastantes casos supondrá la pervivencia de ocupaciones más que centenarias. Por otra parte, la reforma excluye del dominio público terrenos naturalmente inundables por el mero hecho de que estén dedicados a salinas y cultivos marinos, dando prevalencia al uso frente al criterio general de la inundabilidad para determinar la z.m.t. Finalmente, frente a la preocupación por contener la presión urbanística que motivó el establecimiento de la zona de protección con una anchura de 100 metros, la reforma legal facilita su reducción a 20 en muchos núcleos, lo que contribuirá a “macizar” aún más el frente marítimo en esos núcleos, salvo que lo impida la legislación y el planeamiento urbanísticos.

---

13 En la misma línea crítica de la singular concepción de la seguridad jurídica que se refleja en la Ley 2/2013, E. CALVO ROJAS, “La reforma de la Ley de Costas”, en *EL Derecho*, Revista de Jurisprudencia (on line), nº 1, de 5 de septiembre de 2013. El autor se pregunta “si bajo la siempre agradecida invocación de la seguridad jurídica no se están en realidad protegiendo otros valores e intereses que poco o nada tienen que ver con ella”. M.C. NÚÑEZ LOZANO subraya que la pretendida seguridad jurídica es de tipo económico y se traduce en la prolongación del plazo de las concesiones y autorizaciones, “La reforma ...” cit. p. 21.

14 “Podría parecer que estamos ante una reforma menor (...) pero la suma de medidas adoptadas supone una alteración cualitativa relevante que modifica sustancialmente el espíritu y finalidad original del texto legal aprobado en 1988” (J.F. PÉREZ GÁLVEZ, “Costas y urbanismo”, cit. p. 19-20).

El objeto de esta Ponencia es dar una visión general del contenido de la Ley 2/2013. Por razones obvias, no podemos entrar en el detalle de todas las novedades, cuyo análisis ya se ha hecho con precisión y rigor<sup>15</sup>. Expondremos en primer lugar (III) las modificaciones relativas a la configuración de la ribera del mar, incluyendo las singularidades que se establecen. A continuación, reseñaremos las novedades relativas al deslinde y sus consecuencias en cuanto a la ampliación o reducción del dominio público (IV) y al régimen de las concesiones compensatorias (V). En el siguiente bloque se reseñarán las modificaciones de la servidumbre de protección (VI), del régimen de las edificaciones preexistentes (VII) y las reglas de utilización del DPMT (VIII), para finalizar con la facultad de suspensión de actos y acuerdos locales (IX) y un comentario crítico de la reforma (X). No entraremos en las modificaciones relativas al régimen económico-financiero (en el que la novedad más importante es la previsión de contribuciones especiales) ni a las infracciones y sanciones, materia en la que no hay novedades significativas<sup>16</sup>.

### **III. NOVEDADES EN LAS DEFINICIONES LEGALES DE LA RIBERA DEL MAR**

De los bienes de DPMT según el art. 132.2 CE, el mar territorial (y las aguas interiores), la zona económica y la plataforma continental, están determinados por el Derecho internacional (en la actualidad, el Convenio de la ONU sobre Derecho del Mar de 1981), que define también otros términos conexos (radas, bahías e, incluso, puertos). No ocurre lo mismo con la zona marítimo-terrestre y la playa, cuya definición corresponde al Derecho interno, porque no forman parte del mar, sino que son “territorio” o tierra firme. De ahí que estos términos no existan en todos los ordenamientos ni tengan el mismo significado<sup>17</sup>.

Según la LC (art. 3) la ribera del mar está integrada por la z.m.t. y la playa. La primera existe en toda la costa y su anchura se determina con el criterio del alcance de las mayores olas y, cuando lo supere (en las desembocaduras de los ríos, aguas arriba, hasta donde sean sensibles las mareas), el de las mayor pleamar. La playa es un terreno al que no llegan las olas, formado por materiales sueltos (arenas, piedras), que desde la LC

---

15 Especialmente, M.C. NÚÑEZ LOZANO, “La reforma...”, cit. passim.

16 Cfr. M.C. NÚÑEZ LOZANO, ibidem. p. 246 y ss.

17 Salvo error, no hay estudios de legislación comparada de costas. Aporta muchos datos la reciente tesis doctoral de F. J. MONTOYA FONT “Propuesta de metodología para la determinación del límite interior del dominio público marítimo-terrestre en algunos supuestos”, leída en la Universitat Rovira i Virgili, noviembre 2013, p. 111 y ss.

incluye expresamente las dunas. No obstante, también hay otro concepto más amplio de “playa”, que comprende la z.m.t. cuando está formada por arena o piedras (por ejemplo, art. 33 LC).

Para calibrar el alcance de las modificaciones introducidas por la Ley 2/2013 en las definiciones legales de playa y z.m.t. es necesario recordar la evolución legislativa y la labor jurisprudencial.

### 1. Evolución legislativa

La consideración del mar y su ribera como “cosas comunes” destinadas al uso público está profundamente arraigada en la tradición jurídica española, heredera del Derecho romano<sup>18</sup>. Las Partidas incluyeron el aire, el mar y su ribera y las aguas de lluvia entre “*las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo*” (Partida III, Título XXVIII, Ley III). Las Partidas copian casi al pie de la letra las Instituciones de Justiniano: “*et quidem naturali iure communia sunt omnes haec: aer, aqua profluens et mare, et per hoc litora maris*” (Libro II, Título I, parágrafo 1º). El parágrafo 3º aclara que “*est autem litus maris quatenus hibernus fluctus maximus excurrit*”<sup>19</sup>. La expresión “fluctus maximus” se refiere a las mayores olas, que se producen normalmente en los temporales de invierno. El uso público de la ribera del mar, como el del mar mismo, es de derecho de gentes (*litorum quoque usus publicus iuris gentium est, sicut ipsius maris*).

Las Partidas mantuvieron el criterio de la mayor crecida, que puede referirse a las mareas o a las olas, con independencia de la época del año en que tengan lugar: “*e todo aquel lugar es llamado ribera dela mar, quanto se cubre del agua della, quanto más*

---

18 Cfr. GUAITA A., “Derecho administrativo: aguas, montes y minas”, 2ªed. Civitas Madrid 1986, p. 42 y ss. y MENENDEZ REXACH, A. “Configuración del dominio público marítimo-terrestre”, “Estudios Territoriales”, nº 34, monográfico sobre la LC, septiembre-diciembre de 1990, p. 3-36. La literatura sobre el tema es muy abundante. Cabe destacar: J.L. MEILÁN GIL, “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de Ley de Costas”, REDA 59, 1988 y, más recientemente, “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas”, en en “El Derecho de Costas en España”, cit. p. 61 y ss., DÍAZ FRAILE, J.Mª, “El dominio público marítimo-terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid 1989; GONZÁLEZ SALINAS, J., “Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas”, Civitas, Madrid 2000; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Mª del Pino, “El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección”, Marcial Pons, Madrid 1999; BLASCO DÍAZ, J.L., “Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral”, Tirant lo Blanch, Valencia 1999.

19 En la literatura reciente, cfr. A. ALEMÁN MONTERREAL, “Las peculiaridades del *litus maris*: una justificación histórica con ocasión de la nueva Ley de Costas”, en el libro colectivo “Costas y urbanismo”, cit. p. 23 y ss.

*crece en todo el año, quier en tiempo del invierno o del verano*” (Partida III, Título XXVIII, Ley IV). Por tanto, la ribera del mar es el terreno naturalmente inundable por la acción del mar y su límite interior se determina por la mayor crecida cualquiera que sea el momento en que se produzca. El uso comunal de la ribera era compatible con el otorgamiento de concesiones (o, antes, enfiteusis)<sup>20</sup>. Incluso se admitía la posibilidad de apropiación privada de esos terrenos<sup>21</sup>.

La Ley de Aguas de 1866 declaró "*del dominio nacional y uso público*" el mar litoral y sus playas<sup>22</sup>, delimitándolas mediante un criterio dual, la sensibilidad de las mareas y, donde no lo fueran, el alcance de las olas en los temporales ordinarios, interpretando así la referencia de las Partidas a la “mayor crecida”, equivalente al “*fluctus maximus*” del Derecho romano. La Exposición de Motivos de la Ley consideró que no había en ello innovación alguna, sino que se restablecía el criterio de las antiguas leyes<sup>23</sup>. La misma

---

20 La STS de 30 de abril de 1863 afirma que “puede darse en enfiteusis, por quien tenga derecho para ello, un terreno comprendido en la playa del mar”. Añade que ese derecho correspondía al Rey “cuando administraba los bienes y derechos del estado” y en Cataluña, al Real Patrimonio (apud MARTÍNEZ ALCUBILLA, “Diccionario de la Administración española”, 3ª ed. Madrid 1879, tomo VI, p. 617. Sobre la concesión de aguas como contrato de censo enfiteútico, cfr. A. GALLEGO ANABITARTE, “El Derecho de Aguas en España”, en colaboración con A. MENENDEZ REXACH y J.M. DÍAZ LEMA, MOPU, Madrid, 1986, tomo I, p. 156-157.

21 La STS de 1 de mayo de 1863 sostiene que el carácter comunal de las riberas “no debe entenderse de un modo absoluto”, porque hay limitaciones “para atender a la seguridad y el interés general del Estado, y que éste puede conceder en aprovechamiento los terrenos de dichas riberas, siempre que no estén ya en propiedad particular adquirida por título legítimo” (MARTÍNEZ ALCUBILLA, ob. cit. en nota anterior, p. 617-618.

22 Entendiendo por tales “el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las mareas altas y equinocciales. Donde no fuesen sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea adonde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios” (art. 1.3º). El Diccionario de Autoridades (1737) define la playa como “el mar abierto en la ribera, donde no hay resguardos para las tempestades y borrascas”. Se contraponen claramente a “puerto”, que es “lugar seguro y defendido de los vientos, donde pueden entrar los navíos con seguridad y hallan asilo contra las tempestades”.

23 “Al declarar también del dominio público de la Nación las playas, se ha creído conveniente restablecer la disposición de nuestras antiguas leyes que, de acuerdo con las romanas, les fijaban por límite aquel donde alcanzan las olas del mar en sus temporales ordinarios, espacio bastante para las necesidades de la navegación y pesca”. En el proyecto de Código de aguas de Franquet de 1859 se decía que las playas “comprenden todo el espacio que bañan las pleamares en el Océano y las mayores olas durante las tempestades en el Mediterráneo”. En la Memoria del proyecto el autor no hace referencia a ese criterio, limitándose a justificar la inclusión de las playas en el dominio público, por las funciones que les ha señalado la naturaleza, aunque sean susceptibles de propiedad particular. Según el proyecto de Rodríguez de Cepeda las playas “comprenden todo el terreno que bañan las mayores olas del mar” y se citan las leyes 3ª, 4ª y 6ª, Título 28, Partida 3ª y el art. 442 del Código de la Luisiana. La memoria y los proyectos pueden consultarse en MARTÍN RETORTILLO, S. “La Ley de aguas de 1866. Antecedentes y elaboración”, Centro de Estudios Hidrográficos, Madrid 1963. El propio Franquet, en su proyecto de 1864, dirá que las playas comprenden “el espacio bañado por las mayores olas” (“Ensayo sobre el origen, espíritu y progresos de la legislación de las aguas”. Tomo I, Madrid, 1864, p. 256).

dualidad de criterios (mayores olas en el Mediterráneo y mayores mareas en los otros mares) era tradicional en el Derecho francés<sup>24</sup>.

En sustitución de la “zona contigua” de 20 varas (aproximadamente 17 m.), que se había considerado como ensanche de las playas, la Ley establece sobre las heredades limítrofes las servidumbres de salvamento y vigilancia “*con las cuales quedan suficientemente atendidos los intereses de la navegación en caso de naufragio y los de la Hacienda pública para vigilancia de las costas, sin necesidad de condenar a perpetua esterilidad terrenos que en algunas comarcas son susceptibles de cultivo*”, según razonaba la Exposición de Motivos.

La Ley de Puertos de 1880 denominó “zona marítimo-terrestre” (z.m.t.) a la franja inundable que la Ley de Aguas de 1866 había denominado “playa”. La define con el mismo criterio dual, en función de la sensibilidad de las mareas, pero, cuando no lo sean, utiliza como referencia “las mayores olas en los temporales”, sin calificarlos de “ordinarios” como había hecho la Ley de 1866<sup>25</sup>. La Ley de 1880 sigue refiriéndose al uso público de las playas (art. 12), pese a que este término no figura entre los bienes declarados de dominio público. Lo mismo hará el Reglamento de Puertos de 1912 (art. 8). En esta legislación se utilizan indistintamente ambos términos<sup>26</sup>. Las servidumbres de vigilancia y salvamento se aplicaban a los terrenos colindantes con el mar o “enclavados” en la z.m.t. (art. 7 de la Ley). Esta redacción parecía reconocer la

---

24 La Ordenanza de marina de 1681 atribuyó a la competencia de los almirantazgos la policía de las riberas (*rivages*) y de los puertos de mar. Cfr. F. OLIVIER MARTIN, “Histoire du Droit Français des origines à la Revolution, CNRS, Paris 1988 (reproducción fotomecánica de la edición de 1948), p. 557. La citada Ordenanza delimitaba *le rivage de la mer* con el criterio del Derecho romano de la mayor ola de invierno en el Mediterráneo y, en los otros mares, el de la máxima pleamar de marzo. Estas reglas han sido modernizadas por la jurisprudencia en el sentido de que la delimitación se debe practicar en todo caso con el criterio de la mayor ola (*flot maximum*): J MORAND-DEVILLER, Cours de Droit administratif des biens, Montchrestian, Paris 1999, p. 42).

25 “Es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean”. Esta zona “se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas” (art. 1º). La extensión de la z.m.t. a los ríos con estos dos criterios (navegabilidad y sensibilidad de las mareas) fue la gran novedad de la Ley de 1880 frente a la de Aguas de 1866. Las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde fueran sensibles las mareas o alcanzaran las crecidas en los temporales se consideraron puertos, por lo que no tenían el carácter de riberas fluviales Cfr. MENENDEZ REXACH, A., “Configuración...”, cit. p. 12 en nota. También lo subraya GONZALEZ SALINAS, J. “Régimen jurídico actual de la propiedad de las costas”, cit. p. 87-89.

26 Así, el art. 40 de la Ley se refiere a los permisos para aprovechamientos permanentes dentro de la z.m.t. y en el art. 41 se dispone que estos permisos “cesarán siempre que lo exija la mejor vigilancia y servicios de las playas”. La misma utilización indistinta en el art. 68 del reglamento de 1912 (su párrafo 1º se refiere a los permisos para extracción de arena y piedras en la z.m.t. y el párrafo 3º a los permisos para extracción de piedras en las playas). Muy claros los artículos 38 de la Ley (obras en las costas, playas, puertos y desembocaduras de los ríos) y 73 del Reglamento (concesiones de obras en el mar “o en las playas y terrenos contiguos”). Aquí playa no puede ser más que la z.m.t.



existencia de terrenos de propiedad privada en terrenos con características naturales de z.m.t. Tal posibilidad era evidente en el caso de las marismas y la jurisprudencia la había reconocido también en la ribera del mar. La Ley de Puertos de 1880 se refiere a las marismas de propiedad particular (art. 51), pero, en cuanto afectadas por las mareas, eran parte de la z.m.t., según la definición legal antes citada. Esto no era incoherente, puesto que la propia Ley de 1880 preveía la existencia de z.m.t. de propiedad privada, pese a la declaración general de dominio público. La Ley Cambó de 1918 confirmaría la inclusión de las marismas en la z.m.t, al definir las como todo terreno bajo de dicha zona o del estuario actual o antiguo de un río, que se inunda periódicamente en las mareas o en épocas de crecidas (art. 1º).

El Código civil no se hizo eco del neologismo z.m.t., sino que empleó el término tradicional de “playa” al enumerar los bienes de dominio público por estar destinados al uso público (art. 339.1º).

La Ley de Puertos de 1928 no introdujo variación en la definición legal de z.m.t. Sigue utilizando el término como sinónimo de “playa” (uso público de las playas: art. 12, obras en las playas: art. 41, etc.). Tampoco hay novedades reseñables a este respecto en el Reglamento de la misma fecha.

La Ley de Costas de 1969 aportó dos novedades: a) para delimitar la z.m.t. reintrodujo la referencia a los temporales “ordinarios”, que ya había utilizado la Ley de Aguas de 1866; b) incluyó en el dominio público las “playas”, como espacio distinto de la z.m.t., mencionándolo, además, en primer lugar<sup>27</sup>. En coherencia con esa dualidad, la Ley se refiere al uso público de las playas y de la z.m.t. (art. 3), a los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y z.m.t., a las concesiones de la z.m.t. y las playas, etc. Sin embargo, en esta Ley hay otro concepto de playa, que se refiere a los arenales y pedregales utilizados como lugares de baño y esparcimiento, aunque sean z.m.t. en todo o parte de su superficie: limpieza de playas (art. 17.1), planes de ordenación de playas (art. 19.1). El Reglamento de Costas de 1980 (RD 1088/1980, de 23 de mayo) confirmó este concepto al prever la división de las playas, a efectos de su ordenación, en zona de servicios permanente, zona de reposo o de servicios de temporada y zona activa o de

---

27 La ley considera playas “las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica” (art. 1.1º). La E. de M. no da explicación alguna de esta importante novedad.

baños. Al menos esta última es z.m.t. (o mar). El propio Reglamento incluyó a las marismas en la z.m.t. (art. 2.1), con una definición casi idéntica a la de la Ley Cambó.

Bajo la vigencia de la Ley de 1969, el TS no parece haber sido muy consciente de la incorporación de las playas al dominio público como una realidad distinta de la z.m.t.<sup>28</sup>, utilizando indistintamente ambos términos<sup>29</sup>. Una excepción notable la constituye la STS de 8 de abril de 1975 (Sala 3ª, Ar. 1661), que, en coherencia con las definiciones legales, considera que lo determinante para la delimitación de la z.m.t. son las olas en los temporales ordinarios (donde no sean sensibles las mareas), y para las playas (a las que denomina “riberas”) *“el signo decisivo es la vegetación nula o escasa y demás características con la aridez peculiar de arenales y pedregales”*. Esta sentencia hace interesantes consideraciones sobre la mutabilidad de la configuración física de la costa, que exige *“una permanente vigilancia de la Administración Pública para actualizar constantemente sus límites y frenar simultáneamente la tendencia expansiva de la propiedad particular”*.

---

28 Exponente de la confusión imperante es la STS de 6 de diciembre de 1975 (Sala 3ª, Ar. 4852) que estima el recurso interpuesto por los particulares contra la Orden aprobatoria del deslinde de z.m.t. en Ampurias, que fijaba el límite interior de dicha zona a 225 y 300 m. de la orilla del mar. Entre los datos fácticos se señala que “en la zona deslindada, después de la playa, existe una zona de dunas situada sobre la playa a unos 100 metros de la línea del mar y a una cota de altura de dos metros con vegetación no primaria (...) sin que por la Comisión de Deslinde se hubiera efectuado estudio alguno sobre las causas que explicasen el alcance de las olas más al interior de esa zona de dunas tras la que se sitúan las fincas privadas” (CDO. 3º). Por detrás de las dunas, el terreno estaba encharcado con agua salobre, pero “sin que conste que esas charcas o lagunas comuniquen directamente con el mar”, lo que, según la sentencia, “explica la confusión padecida por la Administración al estimar como aguas de origen marino procedentes del oleaje” y no de filtraciones subterráneas”. Es evidente la falta de subsunción de los datos fácticos en los conceptos de playa y z.m.t. de la Ley de 1969. Tales datos ponen de relieve la existencia de z.m.t. (que la sentencia denomina “playa”) en la franja más próxima al mar; detrás de ella dunas (“playa” en el sentido legal) y por detrás otra vez z.m.t. (marismas). En la misma línea y en la misma zona (bahía de Rosas), las SSTS de 7 de marzo de 1973 (Ar. 1052) y 26 de abril de 1972 (Ar. 1975) anulan el deslinde por falta de pruebas sobre la naturaleza de unos terrenos encharcados por detrás de una cadena de dunas, sin comunicación directa con el mar. Con criterio opuesto, aunque sin apenas razonamiento, la STS de 25 de abril de 1977 (Sala 3ª, Ar. 1719) ratifica el deslinde practicado, en el que se había ampliado la zona incluida provisionalmente en el dominio público, ante la comprobación de que el agua embalsada en la zona era agua de mar (CDO. 2º). También es confusa la STS de 12 de febrero de 1977 (Sala 3ª, Ar. 557), que anula un deslinde por haber incluido una zona de dunas “integrada en un ambiente continental durante la mayor parte del año y que tan sólo participa del medio marino durante los grandes temporales” (CDO 3º). En vez de aplicar la distinción legal entre playa y z.m.t., la sentencia considera decisivo que “el agua del mar no ha bañado el suelo de esta finca en un período mínimo de los últimos 35 años” (CDO 4º), con lo que maneja, sin decirlo, el criterio de los temporales ordinarios.

29 Así la STS de 14 de junio de 1977 (Sala 3ª, Ar. 2906) reitera la tesis de que el lindero con el mar “ha de entenderse en el sentido de confinar con la playa o zona marítimo-terrestre, sea pequeña o grande la extensión que de be darse a dicha zona” (CDO 2º). En contraste, la STS de 18 de mayo de 1977 (Sala 3ª, Ar. 2209), en relación también con el problema de la interpretación del lindero con el mar, utiliza el término z.m.t con toda corrección (CDO 3º).

El Alto Tribunal reconoció la imprecisión de la línea o límite de la z.m.t, lo que obliga a adoptar “*especiales diligencias agrimensoras y cartográficas*” en la operación de deslinde<sup>30</sup>

Reflejando el *statu quo* legal de 1969, la Constitución de 1978 declaró de dominio público estatal “en todo caso” la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. El TC puntualizó que la formulación constitucional “*no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas*”. El Legislador, al definirlos, “*no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definatorios que considere más convenientes*” (STC 149/1991, FJ 2.A).

## **2. La zona marítimo-terrestre**

Si se compara el concepto de z.m.t. de la LC con el de la Ley de 1969 y el de las leyes de Puertos de 1880 y 1928, lo primero que llama la atención es que su extensión se define siempre, en principio, por el alcance de las olas en los mayores temporales (“ordinarios”, según la Ley de 1969; “conocidos”, según la LC), mientras que el límite de las mareas (la línea de pleamar máxima viva equinoccial) sólo se tiene en cuenta cuando lo supere, es decir, cuando alcance una cota más elevada en la tierra firme<sup>31</sup>. Otra novedad es que se incluyen expresamente en la z.m.t. los terrenos inundados por filtración del agua del mar, lo que permite incluir en el dominio público las lagunas litorales así formadas<sup>32</sup>.

Es evidente que la referencia a los “mayores temporales conocidos” puede conllevar una ampliación de la z.m.t. respecto de la resultante del criterio de la Ley de 1969 (mayores olas en los temporales “ordinarios”). El RC precisó que “*para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga*” (art. 4.a), pero no se tendrán en cuenta, lógicamente,

---

30 STS de 18 de junio de 1976 (Sala 3ª, Ar. 3318, CDO 3º).

31 Cfr. Desde una perspectiva técnica, J.R. MARTINEZ CORDERO, “Modificaciones conceptuales de la ribera del mar en la reforma de la Ley de Costas”, en “Costas y urbanismo...”, cit. p. 173 y ss.

32 En el conocido caso del “Estany del Peix” en Formentera, esta laguna estaba en comunicación directa con el mar, pero se declaró de propiedad privada porque formaba parte de una finca vendida por el Estado en el marco de la legislación desamortizadora (STS de 2 de diciembre de 1976, Ar. 5618).

los “tsunamis” u olas aisladas extraordinarias que no se presenten de forma secuencial<sup>33</sup>. El TC respaldó la definición legal, porque, aun admitiendo su imprecisión y la ampliación de la z.m.t. que puede conllevar, no puede tacharse de irracional o caprichosa ni difiere sustancialmente de los criterios empleados con anterioridad (STC 149/1991, FJ2.A)<sup>34</sup>.

El TS ha minimizado el alcance del correctivo reglamentario (como en el caso de las dunas que veremos después), afirmando que “*la salvedad o excepción prevista en el precepto reglamentario solo pueda ser interpretada y aplicada de forma restrictiva*”, con la consecuencia de que no se deben “*considerar comprendidos en la excepción todos los temporales que sean inusuales por su intensidad*”<sup>35</sup>.

La nueva redacción del art. 3.1.a) introducida por la Ley 2/2013 remite a “*los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente*”, para determinar el alcance de las mayores olas y, con él, el límite interior de la z.m.t. Habrá que esperar, pues, al desarrollo reglamentario para conocer esos criterios técnicos. Serán bienvenidos en

---

33 En palabras del art. 4.b) RC “las ondas de mayor período de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial”.

34 “Es claro que el criterio ahora utilizado, como todo criterio que hace referencia al cambio en el tiempo, adolece de una cierta imprecisión, puesto que puede modificarse nuestro conocimiento del pasado y no tenemos el del porvenir. No puede tacharse, sin embargo, en modo alguno de irracional y caprichoso (...) ni difiere sustancialmente de los empleados con anterioridad. Determinar cuál es el punto donde alcanzan ‘las olas en los mayores temporales conocidos’ no entraña mayor dificultad que fijar aquel adonde llegan ‘las mayores olas de los temporales’, que era el criterio acogido por las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, ni siquiera cuando el sustantivo ‘temporal’ se acompaña del adjetivo ‘ordinario’ como hizo la Ley de Costas de 1969, pues también este adjetivo, con el que se aludía a la habitualidad o frecuencia lleva a distintas soluciones en función de cuál sea el período de tiempo considerado y de lo que por frecuencia quiera entenderse”

35 STS 5169/2013, de 10 de octubre, recurso de casación 3467/2009, FD 3º: “(...) dado que la recurrente admite la inundación de los terrenos en el temporal de 1990, toda su argumentación descansa en que en aquel año no se produjeron “temporales secuenciales” sino acontecimientos catastróficos no secuenciales, para sostener con ello, invocando lo dispuesto en el artículo 4.b/ del Reglamento de Costas, que deben quedar excluidos del ámbito del dominio público.

Ante todo debe notarse que el artículo 3.1.a/ de la Ley de Costas determina que el dominio público llega “... hasta el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos”, lo que, como señala la Orden aprobatoria del deslinde, incluye los temporales inusuales por su intensidad. Por su parte, el artículo 4.b/ del Reglamento atempera el rigor del precepto legal señalando, en lo que aquí interesa, que “no se tendrán en cuenta las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencia”.

La indicación del artículo 4.b/ del Reglamento de Costas no es aplicable al caso que nos ocupa, pues la amplitud y rotundidad de la norma legal (artículo 3.1.a/ de la Ley) determina que la salvedad o excepción prevista en el precepto reglamentario solo pueda ser interpretada y aplicada de forma restrictiva. Y, siendo ello así, la exclusión por vía reglamentaria de “las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencia”, no permite considerar comprendidos en la excepción todos los temporales que sean inusuales por su intensidad.

cuanto contribuyan a reducir el margen de apreciación de la Administración a la hora de practicar los deslindes, pero sería un error gravísimo que, mediante ellos, se pretendiera volver al criterio de los mayores temporales “ordinarios”, entendiendo por tales los que tengan un período de recurrencia muy frecuente. En un contexto de subida generalizada del nivel del mar a consecuencia del cambio climático, carece de toda justificación reducir la anchura de la z.m.t., que debe comprender la franja inundable por la acción del mar, aunque la inundación sea esporádica o poco frecuente y así lo ha declarado, como hemos visto, el TS. En esta importante cuestión, hay que suspender el juicio hasta conocer los criterios reglamentarios. No obstante, conviene tener en cuenta que los criterios técnicos suelen apoyarse en el período (estadístico) de recurrencia de un determinado fenómeno, lo que obliga a tener en cuenta no sólo el pasado (en nuestro caso, los mayores temporales conocidos) sino también el futuro, es decir, la posibilidad de retorno en función de los distintos escenarios que se manejen<sup>36</sup>. En Derecho es difícil admitir que una operación tan delicada como es el deslinde del DPMT se base en hipótesis o previsiones de futuro y no en referencias comprobadas, como exige el art. 4.a) del RC. Pero quizá habría que dar ese paso si los criterios técnicos lo sustentan.

Precisamente, el criterio de los temporales ordinarios es el utilizado para Formentera. En esta isla, a efectos del deslinde de la z.m.t, se entenderá que “*son temporales ordinarios los que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde*” (Disposición Adicional 4ª.1). Este régimen singular carece de justificación<sup>37</sup>. No puede serlo “la especial configuración geológica” de esta isla, como dice la citada Adicional, pues hay otros tramos de costa de características similares. La anchura de la z.m.t. se debe determinar con los mismos criterios en toda España. La singularidad de Formentera es, sencillamente, arbitraria. Aunque el TC ha declarado reiteradamente que la imputación de arbitrariedad a una ley debe manejarse con prudencia, también ha señalado que uno

---

36 Así, por ejemplo, en la legislación de aguas, para determinar la extensión de las zonas inundables se toma como referencia “los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de quinientos años” (art. 14.3 del RDPH). La diferencia con el supuesto que comentamos es que aquí no hay propiamente un deslinde del dominio público frente a la propiedad privada, sino una delimitación de zona inundable que afectará normalmente a terrenos privados, con las consecuencias pertinentes (clasificación del suelo, etc.).

37 Se ha dicho, con razón, que “La falta de una explicación mínimamente consistente –en el Preámbulo - - y en el articulado de la Ley- propicia toda clase de especulaciones acerca de las razones que han llevado a adoptar este régimen especialísimo para la Isla de Formentera” (E. CALVO ROJAS, ob. cit. V). M. C. NÚÑEZ LOZANO (“La reforma...”, cit. p. 46-47) aporta algunos datos (entre ellos el desdichado Informe Auken), que pueden contribuir a explicar la decisión del Legislador, aunque, desde luego, no la justifican.

de los supuestos en que puede estar fundada es el del establecimiento de una discriminación injustificada y eso es, precisamente, lo que ocurre en este caso<sup>38</sup>.

¿Es válida la remisión al reglamento para concretar los “criterios técnicos”? Hemos visto que el TC considera reservada a la ley la definición de los bienes declarados de dominio público en la CE. Según el propio TC, la regulación de los aspectos técnicos de una materia es típica del desarrollo reglamentario (aunque no esté reservada a él, pues no existe en España reserva reglamentaria)<sup>39</sup>. En nuestro caso, la Ley contiene, en principio, los elementos esenciales de la definición de z.m.t. (y la de playa). A mi juicio, los criterios que establezca el reglamento criterios no pueden integrar la definición legal de z.m.t. Sólo pueden puntualizar su alcance en determinados supuestos, como hizo el RC de 1989 en relación con los terrenos inundables (art. 6.2), y precisar los medios de prueba admisibles o necesarios para acreditar que el terreno está afectado por la acción del mar, como hizo el propio RC al establecer que “se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga” (art. 4.a). La determinación de la extensión de esta zona en cada tramo de costa es una cuestión de hecho, que hay que probar en cada caso, como sostuvo reiteradamente la jurisprudencia anterior a la LC<sup>40</sup>.

En definitiva, el Reglamento deberá establecer criterios para determinar el alcance de las olas en los mayores temporales conocidos (en concreto, si es necesario que el terreno resulte inundado o bastará con que la ola lo alcance aunque no lo inunde). Habrá que esperar a su aprobación para emitir un juicio fundado. En cualquier caso, no será admisible la utilización de referencias como la de Formentera porque contradicen la definición legal.

---

38 Así, la STC 174/2013, de 10 de octubre (Cataluña contra diversos artículos de la Ley de Economía Sostenible), FJ 6: “El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” (por todas, STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 8; con cita de la STC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13)”.  
39 Véase A. MENENDEZ REXACH, “La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución española: notas para una nueva reflexión”, Justicia Administrativa nº 52, 2º trimestre de 2011, p. 7-24  
40 Así lo ha considerado siempre la jurisprudencia. Así, por ejemplo, SSTS de 14 de diciembre de 1973, Ar. 4479, CDO 3º, 21 de octubre de 1973. Ar. 3873, CDO 2º y 30 de junio de 1973, Ar. 2455, CDO 2º y 3º.

El criterio de la inundabilidad natural utilizado en la LC tiene como consecuencia la inclusión en el dominio público, como parte de la z.m.t., de los terrenos cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales. Por el contrario, no pasan al dominio público los terrenos inundados artificialmente, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar (art. 6.2 RC). La aplicación de este artículo ha sido decisiva para determinar el carácter demanial de las salinas, materia que ha dado lugar a una abundante litigiosidad, resuelta casi siempre a favor del Estado en aplicación del criterio legal<sup>41</sup>.

En la modificación de 2013 se ha previsto que *“no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público”*. Esto es coherente con el criterio de la inundabilidad natural para definir la z.m.t. Pero no lo es que se excluyan del DPMT los terrenos que sean naturalmente inundables por el hecho de que estén destinados a salinas o a cultivos marinos (nuevo apartado 5 de la Transitoria 1ª). Con independencia de que la redacción del supuesto deja mucho que desear [terrenos que *“hubieran sido inundados artificial y controladamente (...) aun cuando sean naturalmente inundables”*], es incoherente que estos terrenos se excluyan del dominio público en función de su uso. Si son inundables deberían formar parte de la z.m.t. como disponía la redacción originaria del precepto, con pleno respaldo jurisprudencial.

Los propietarios de terrenos amenazados por la invasión del mar (o de las arenas de las playas) podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión. La redacción originaria de la LC prohibía ocupar playa con esas obras, pero la reforma de 2013 lo permite, manteniendo el resto de las limitaciones (nueva redacción del art. 6.1).

Un caso especial de invasión por el mar tiene lugar cuando ésta se produce premeditadamente, mediante la ejecución de obras con tal finalidad. Así ocurre con las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres, en las que los terrenos inundados

---

41. Así, la STS de 14 de octubre de 2002, en aplicación de los arts. 3.1.a) LC y 6.2 RC, afirmó que “una vez sentado que la incomunicación con el mar de un terreno bajo contiguo a su ribera se ha producido artificialmente, cabe concluir que es aplicable el art. 6.2 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre”. La naturaleza demanial de las salinas ha sido afirmada en reiteradas sentencias que aplican el régimen legal. Aplicando el criterio de la inundación “natural”, la STS de 4 noviembre 2003, rec. casación núm. 3613/1999 (FD 4), declara que no tiene naturaleza demanial un terreno elevado sobre el nivel del mar, que ha estado siempre invadido por el mar, “mediante obra artificial” que consiguió que llegara a dicho terreno el agua del mar a voluntad del hombre.

(ocupados por los canales, no los emergidos, que, obviamente, siguen siendo de propiedad privada) se incorporan al DPMT, de acuerdo con el criterio legal<sup>42</sup>. La especialidad del supuesto no estriba en la citada incorporación al dominio público, sino en el tratamiento que se da a la servidumbre de protección, ya que se mantiene la existente con anterioridad a las obras, sin que se prevea una nueva en torno a los terrenos inundados, que estarán sujetos únicamente a la servidumbre de tránsito (art. 43.6 RC). La justificación de esta precisión reglamentaria que flexibiliza para este solo caso la aplicación de los preceptos legales sobre la mencionada servidumbre, estriba en hacer posible la ejecución de tales urbanizaciones, que sería difícilmente viable si se generase una nueva servidumbre de 100 metros, medidos desde el límite interior de los canales artificialmente construidos.

El contenido básico de esta disposición reglamentaria también ha sido elevado de rango en la reforma de 2013, pero con diferencias muy significativas: a) no se incluirán en el DPMT los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado (por lo que se privatizará una parte de la lámina de agua, lo que es insólito); b) en los canales no se genera nueva servidumbre de protección (ya lo establecía el RC)<sup>43</sup>, pero tampoco de tránsito, por lo que no habrá paso público; c) el tránsito y acceso a los canales deberá ser garantizado por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la forma que se establezca reglamentariamente (nueva Disposición Adicional 10ª de la LC). El resultado es que la LC ya no garantiza el paso público paralelo a los canales, lo que supondrá la privatización completa de esa franja. Si la ley estatal renuncia a imponer la servidumbre de tránsito en estas urbanizaciones, no se ve cómo podrán garantizarlo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, a los que se transfiere una responsabilidad propia del legislador estatal<sup>44</sup>.

Estas urbanizaciones (en rigor, la parte de ellas que tienen la condición de zona de servicio) son puertos deportivos, por lo que están sujetas a la legislación autonómica aplicable. De ahí que se haya cuestionado la competencia estatal para dictar esta

---

42 Sobre el tema, véase M. ZAMBONINO PULITO, “Las marinas en la reforma de la Ley de Costas”, en el libro colectivo “Costas y Urbanismo”, cit. 891 y ss.

43 A mi juicio, hay que entender que se mantiene la servidumbre existente en el frente costero (existirá siempre), por lo que habrá que retranquear los edificios residenciales por detrás de la servidumbre, pero no se genera una nueva servidumbre en las márgenes de los canales, pese a ser éstos de DPMT.

44 Así lo señala M. ZAMBONINO PULITO, ob. cit. p. 929.



regulación<sup>45</sup>. A mi juicio, no toda la marina debe tener la consideración de puerto. La legislación autonómica debería deslindar la zona de servicio de éste y el resto de la urbanización, que no sería puerto, aunque sus viales (o algunos de ellos) fueran canales<sup>46</sup>. Si toda la marina es puerto autonómico, resulta imposible justificar la propiedad privada de los estacionamientos náuticos<sup>47</sup>.

Finalmente, también en las marinas se reconoce un derecho de reintegro en favor de los anteriores propietarios o sus causahabientes, cuando los terrenos dejen de formar parte del DPMT por aplicación de la nueva Ley (Adicional 6ª). Será el caso de algunos de los núcleos excluidos por la propia Ley (Adicional 7ª), de los que luego hablaremos, pero también de los que se excluyan más adelante al revisar los deslindes, conforme a la previsión genérica del art. 13 bis y la Adicional 2ª.

### **3. Las playas**

Entre el concepto de playa de la LC y el de la Ley de 1969 hay diferencias muy importantes. Partiendo del dato común de que se trata de terrenos áridos ("arenales o pedregales" decía la Ley de 1969; "zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, graves y guijarros", dice la LC), ésta incluye expresamente "escarpes, bermas y dunas" (frente a la imprecisa referencia de la Ley anterior a la "superficie casi plana"), siendo irrelevante que exista o no vegetación, mientras que la Ley de 1969 consideraba las playas como terrenos sin vegetación o con vegetación escasa y característica. La diferencia clave reside, pues, en la inclusión expresa de las dunas, que, obviamente, no son "planas" y cuyo encaje en el concepto legal de 1969 planteó serios problemas al practicar los deslindes. Sin embargo, la definición de la LC era demasiado amplia y su aplicación literal podía llevar a resultados desproporcionados, habida cuenta de que en determinados tramos de costa las cadenas de dunas pueden alcanzar una gran profundidad hacia el interior, muy lejos del mar y donde, por tanto, ya no sería razonable afirmar que el terreno es playa. De ahí que el RC intentase corregir posibles excesos, puntualizando que "*se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino*" y también "*las fijadas por vegetación hasta el*

---

45 Cfr. M.C. NÚÑEZ LOZANO, "La reforma..." cit. p. 236 y ss. y M. ZAMBONINO PULITO, ob. cit.

46 También mantiene esta opinión M.C. NÚÑEZ LOZANO, "La reforma..." cit. p. 241

47 Así lo ha puesto de relieve M. ZAMBONINO PULITO, ob. cit. p. 915.

*límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa” (art. 4.d).*

El TS ha destacado reiteradamente la novedad del concepto de playa de la LC, subrayando que “no sólo incluye las superficies sensiblemente planas, sino también escarpes, bermas y dunas”, siendo “indiferente que tengan o no vegetación”<sup>48</sup>. Sin embargo, ha relativizado (lo mismo que en relación con la z.m.t.) la virtualidad del correctivo reglamentario, puntualizando que es un “criterio interpretativo” para la aplicación de la definición legal de playa, a la que hay que atenerse, por principio<sup>49</sup>. En consecuencia, el Alto Tribunal considera que la LC exige que todas las dunas litorales se incluyan en el DPMT, aunque estén fijadas por la vegetación e incluso aunque se haya construido sobre ellas. La Administración, al practicar el deslinde, tiene que probar que el terreno es dunar, por sus características naturales, pero no tiene que justificar que las dunas fijadas por la vegetación incluidas en el deslinde son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Al contrario, quien pretenda que no lo son es quien debe justificarlo. La carga de la prueba recae sobre quien alegue este motivo, no sobre la Administración de Costas.

El Alto Tribunal ha subrayado también la necesidad de que la Administración precise el fundamento de la calificación de un terreno como “playa” (si es como “material suelto” o como “duna”), aunque en ambos casos el resultado sea la inclusión en el DPMT, debiendo ponerse en conocimiento de los afectados ese fundamento<sup>50</sup>.

---

48 STS que se remite a las de 22 de marzo de 2012 , RC 4362 / 2009 y 22 de mayo de 2007, RC 8218/2003

49 Se trata, en definitiva, de una cuestión de prueba a resolver atendiendo a las circunstancias del caso. Sobre la novedad del concepto de playa como una realidad distinta a la z.m.t. son ilustrativas las SSTS de 18 diciembre 2003, recurso de casación núm. 666/2000 (FD 2), y de 5 marzo 2004, recurso de casación núm. 3262/2001 (FD 4). La STS 8424/2009, de 17 de diciembre, recurso de casación 3828/2005, declara que las dunas formadas por el mar o viento marino deben integrarse siempre en el dominio público marítimo terrestre con independencia de que estén o no fijadas por la vegetación. La STS de 16 de diciembre de 2009, recurso de casación 3967/2005, en relación con la misma cuestión, declara que tiene que ser el que recurre quien acredite la excepción reglamentaria, es decir, que las dunas no resultan necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (FD 4º).

50 Así la STS 4881/2013, de 9 de octubre, recurso 3817/2010, argumenta (FD 1º) que “la Sala de instancia podrá alcanzar como conclusiones probatorias la falta de corroboración suficiente de los elementos definitorios de los sistemas dunares, o que los terrenos objeto de examen no cumplen los criterios para ser subsumidos en la definición de dunas, pero que, aun así, forman parte del demanio marítimo terrestre porque cumplen los criterios correspondientes a las zonas de depósitos de materiales sueltos, a que se refiere el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas , como pertenecientes igualmente a la zona marítimo terrestre.

Ahora bien, esa eventual apreciación encierra un proceso de calificación jurídica, y ha de ser sometida previamente a la consideración de las partes, porque da lugar a un motivo de oposición distinto de los alegados que cambia la cuestión sobre la que ha de girar la argumentación de las partes”. En

Quizá para salir al paso de esta jurisprudencia tan rigurosa, en la reforma de 2013 se ha establecido que *“las dunas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”* (nueva redacción del art. 3.1.b). A primera vista, esta redacción parece elevar de rango la comentada apostilla reglamentaria. Sin embargo, puede tener un alcance muy diferente. En efecto, el RC obliga a incluir en el DPMT las cadenas de dunas “vivas” (en movimiento) en todo caso, mientras que las fijadas por la vegetación sólo se incluirán en la medida necesaria para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Con la nueva redacción legal este criterio es aplicable a todas las dunas, de modo que se podrán excluir del dominio público las que no se consideren necesarias para dichos fines, aunque estén en movimiento. Eso sería, seguramente, un despropósito, pero la Ley lo hace posible.

Formentera es, también en este aspecto, diferente, porque tiene su propio concepto de playa (Disposición Adicional 4ª de la Ley 2/2013): el de la Ley de Costas de 1969 y, por tanto, la imposibilidad de incluir las dunas (“superficie casi plana”). El propósito perseguido está muy claro: reducir sustancialmente la franja de dominio público, excluyendo las dunas, pese a que el deslinde actual ha sido refrendado por el TS. A mi juicio, esta singularidad es tan arbitraria como el régimen “excepcional” de la z.m.t. en esta isla, antes comentado. Para que no quede duda de la voluntad de revertir de inmediato en esta isla la situación existente, se establece el plazo de dos años para la revisión del deslinde (Adicional 4ª de la Ley 2/2013), en contraste con la ausencia de plazo en el mandato de revisión genérica de los deslindes (Adicional 2ª)<sup>51</sup>. Habida cuenta de que el plazo máximo para la notificación de los deslindes de costas es de 24 meses (art. 12.1, párrafo segundo, LC), ello significa que la revisión del de Formentera debe iniciarse inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

#### **4. La ribera del mar en los paseos marítimos**

La Ley 2/2013, en una de las disposiciones que no se incorporan a la LC (Adicional 3ª), ha establecido que la línea exterior de los paseos marítimos que la AGE haya construido durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la LC y la de la Ley de modificación *“se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del*

---

consecuencia, ordena “reponer las actuaciones a fin de que la Sala de instancia confiera traslado a las partes para que aleguen cuanto estimen conveniente sobre la posible pertenencia de los terrenos litigiosos al dominio público marítimo terrestre por tratarse de una zona de materiales sueltos en el sentido de las definiciones del artículo 3.1 b) de la Ley de Costas”

51 Subraya esa significativa diferencia E. CALVO ROJAS, ob. cit. V.

mar”, puntualizando que, a estos efectos, “no se considerarán paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto una alteración del terreno que les sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes”. La consecuencia práctica es que los terrenos situados al interior de estos paseos marítimos podrán ser desafectados, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la LC.

Nada dice el Preámbulo sobre la justificación de esta disposición. Se puede conjeturar que los redactores tenían en mente un caso concreto (o varios) y han recurrido a una formulación abstracta para abordarlo. Pero el alcance del precepto no es evidente y hay razones sólidas para cuestionarlo. La LC (art. 44.5) ordena la localización de los paseos marítimos fuera de la ribera del mar, salvo en zonas clasificadas como urbanas a la entrada en vigor de la LC y “en casos debidamente justificados” (Transitoria 7ª LC). Como hay que descartar que la mayor parte de los paseos construidos tras la entrada en vigor de la LC lo hayan sido ocupando la ribera del mar, en manifiesta infracción legal, habrá que acotar la aplicación de la disposición que comentamos a los paseos construidos en suelo clasificado como urbano en agosto de 1988<sup>52</sup>. En estos casos el paseo ya no podría considerarse ribera del mar, pues no tendría características naturales de playa (las habría perdido a consecuencia de las obras) ni de z.m.t. (salvo que lo alcancen las olas en los mayores temporales) y así se debería haber reflejado en el correspondiente deslinde. El paseo podrá seguir perteneciendo al DPMT en virtud del art. 4.5 LC, pero no como ribera del mar. A la inversa, puede haber terrenos con características naturales de playa o z.m.t. (marismas, dunas) al interior del paseo. ¿Habrá que desafectarlos por imperativo de la disposición que comentamos? Además, puede haber paseos que no sean de dominio público estatal sino municipal, cuyo límite nada tendrá que ver con el de la ribera del mar. En definitiva, no se entiende por qué esta disposición sólo afecta a los paseos construidos durante el período de vigencia de la LC y por qué se hace coincidir el límite interior de la ribera del mar con el del paseo, pues éste no formará ya parte de la ribera del mar (no tendrá características naturales de z.m.t. o playa) y, si así fuera, habría que excluirlo de la delimitación de aquélla, aunque no (necesariamente) del deslinde del DPMT.

---

52 Cfr. NÚÑEZ LOZANO, “La reforma...” cit. p. 54-55.

## 5. Núcleos excluidos

La exclusión del DPMT de determinados núcleos de población (más bien, parte de ellos), en virtud de la Ley 2/2013 (Adicional 7ª y Anexo), es un supuesto insólito de deslinde por ley, a la que se incorpora la planimetría correspondiente. No menos insólito es que la efectividad de la exclusión se condicione a la formalización de los correspondientes negocios de transmisión, ya que, si el carácter demanial (o su pérdida) depende de la configuración física de los terrenos, su transmisión no debería afectar a su naturaleza jurídica. Con la formulación legal, el terreno se vende cuando todavía es de dominio público, lo que contradice la regla de la inalienabilidad<sup>53</sup>. Parece que el Legislador ha querido evitar a toda costa que los terrenos pasaran al patrimonio del Estado, aunque fuera transitoriamente. Pero, si los terrenos no son patrimoniales del Estado, ¿con qué título los transmitirá “por cualquiera de los negocios dispositivos” previstos en la LPAP (adicional 7ª, apartado 2? A mi juicio, no era necesario condicionar la efectividad de la pérdida del carácter demanial a la formalización del negocio de transmisión. Hubiera bastado con la desafectación por ley y la posterior transmisión a sus ocupantes, ya como bienes patrimoniales, en virtud del derecho que la propia Ley les atribuye. Ahora bien, al ser patrimoniales, la transmisión deberá ser onerosa, pues estos bienes son fuente de renta para el Estado (art. 8.1.b. de la LPAP). La adjudicación será directa, puesto que la Ley 2/2013 atribuye un derecho de adquisición preferente a los ocupantes (art. 137.4.h. de la LPAP), pero no gratuita. Sobre este punto clave la Ley 2/2013 nada dice, por lo que la conclusión no puede ser diferente.

Este régimen singular de determinados núcleos será objeto de estudio detallado en la coaponencia, por lo que no se examinará aquí en profundidad. Señalaremos únicamente que no hay explicación del criterio seguido para excluir estos núcleos y no otros de similares características y que este deslinde legal podría suscitar un fundado reproche de inconstitucionalidad, por tratarse de una ley singular “autoaplicativa” (no necesitada de acto administrativo posterior), que no permite a los afectados recurrir ni un control pleno por el TC, equivalente al ejercerían los Tribunales ordinarios, lo que infringe el art. 24 CE (STC 149/2013, que declara inconstitucional la reserva de ley formal para la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos que contiene el primer

---

53 Así lo señala M.C. NÚÑEZ LOZANO, “La reforma...” cit. p. 63.

apartado del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León)<sup>54</sup>. A mi juicio, la exclusión por la Ley 2/2013, de determinados núcleos, sin un acto administrativo de deslinde, adolece del mismo defecto<sup>55</sup>. La Ley debería haber establecido criterios para excluir núcleos, en virtud del correspondiente deslinde administrativo, pero no excluirlos directamente. No obstante, la cuestión requiere un análisis más detallado del que es posible hacer aquí.

#### **IV. EL DESLINDE Y SUS CONSECUENCIAS**

##### **1. Ampliación o reducción del dominio público: el derecho de reintegro**

La aplicación de las definiciones de playa y z.m.t. puede requerir la práctica de un nuevo deslinde. Ya hemos señalado que la Ley 2/2013 ordena su revisión con carácter general “*cuando se altere la configuración del DPMT*” (nuevo art. 13.bis.1 de la LC) y, en particular, cuando resulten afectados por la nueva Ley (Adicional 2ª), aunque sin marcar plazo, salvo en el caso de Formentera (dos años: Adicional 4ª). Si, como consecuencia del deslinde, se amplía la franja de DPMT, los titulares de los terrenos que pasen a ser de dominio público, pasarán a serlo de un derecho de ocupación y aprovechamiento para los usos existentes, sin obligación de abonar canon. Así lo establecía la Transitoria 1ª, apartado 4 de la LC (que no se modifica) y así lo establece el nuevo artículo 13.bis. La diferencia está en el plazo, que antes era de 60 años (30+30) y ahora será de 75. A mi juicio, es más correcto que la regulación de este supuesto se incorpore al articulado, pues no tiene carácter transitorio, sino que se planteará siempre que se proceda a la revisión del deslinde. Pero, si se lleva al articulado, como se ha hecho en el nuevo 13.bis, no tiene sentido mantenerla en la Transitoria. En consecuencia, el apartado 4 de la Transitoria 1ª se debería haber suprimido.

Si, por el contrario, a consecuencia del nuevo deslinde, se reduce la franja de dominio público, entra en juego el derecho de “reintegro” en favor de los propietarios de terrenos

---

54 Según la sentencia, la ley singular autoplicativa sólo será constitucional si cumple dos requisitos: “en primer lugar, que sus titulares puedan acceder a este Tribunal reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa y, en segundo lugar, que el control que realice el Tribunal Constitucional sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6), pues en modo alguna la reserva de ley puede servir como instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria” (FJ 5). Por la misma razón se acaba de declarar inconstitucional el proyecto de construcción de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, aunque la sentencia no se ha publicado en el momento de cerrar esta ponencia.

55 Agradezco a Isabel CARO-PATÓN la sugerencia de plantear esta importante cuestión.

(o sus causahabientes) que pasaron a formar parte de aquél en virtud de los deslindes practicados conforme a la LC (Adicionales 5ª y 6ª de la Ley 2/2013). Este derecho de reintegro tiene precedentes en la legislación histórica, aunque sin esa denominación. Las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 dispusieron que los terrenos sobrantes de antigua z.m.t. pasarían a ser propiedad del Estado, quien podría enajenarlos, en cuyo caso los colindantes tendrían un derecho de tanteo (art. 2º). La Ley de Patrimonio del Estado de 1964 estableció con carácter general ese derecho de adquisición preferente de los colindantes (art. 67). Sin embargo, la Ley de Costas de 1969 lo sustituyó por la previsión de que la incorporación al patrimonio del Estado “*no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentran dentro de los límites de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar*” (art. 5.2, último párrafo). El precepto legal puntualizaba que la incorporación al patrimonio del Estado no tendría lugar hasta su recepción por el Ministerio de Hacienda, conforme a la legislación reguladora de dicho patrimonio. Esto suponía la necesidad de tramitar un expediente de desafectación, manteniendo entre tanto los terrenos su carácter demanial. La jurisprudencia exigió siempre el cumplimiento de ese requisito<sup>56</sup>.

La LC eliminó el derecho de adquisición preferente al disponer la permanencia en el dominio público de los terrenos deslindaos como tales aunque hubieran perdido sus características naturales y mientras no se produjese su desafectación, en cuya virtud pasarían al patrimonio del Estado (arts. 18 y 19). La Ley 2/2013 lo restablece, pero omite la cautela que figuraba en la de 1969: que la incorporación al patrimonio del Estado (y, por tanto, el paso a manos privadas) no tendría lugar cuando los terrenos fuesen necesarios para el uso público. Aquí lo serán, al menos en cuanto a la anchura de la servidumbre de tránsito, que no sería necesario imponer sobre los terrenos colindantes, al cumplir esa función los de dominio público situados fuera de la ribera del mar.

La Ley de 2013 no aclara si los titulares del derecho de reintegro tendrán que abonar el importe de los terrenos adquiridos. Parece que no, porque la propia denominación implica la restitución de un bien del que se habría privado (¿indebidamente?) al

---

56 Así, por ejemplo, la STS de 3 de octubre de 1977 (Ar. 3699), CDO 4º.

“reintegrado”. No obstante, debería haberlo dicho, para excluir la aplicación de la LPAP y con ella, el carácter oneroso de la transmisión.

A los terrenos excluidos del dominio público en virtud del nuevo deslinde les será aplicable el régimen de la zona de servidumbre de protección (en la anchura correspondiente), por lo que los titulares de las edificaciones existentes podrán realizar en ellas todo tipo de obras de reparación o modernización, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura o superficie y cumplan las exigencias que se establecen en cuanto a la mejora de la eficiencia energética y ahorro de agua (art. 13.bis.3). ¿Qué ocurrirá si las obras se hubieran realizado en régimen de concesión, siendo el terreno de dominio público y el concesionario no es el propietario de los terrenos? ¿Quedarán como una construcción en suelo ajeno hasta el vencimiento de la concesión? En tal caso, ésta debería transformarse en un derecho de superficie por el tiempo restante.

## **2. Inscripción en el Registro de la Propiedad y publicidad**

La Ley 2/2013 ha introducido modificaciones importantes en la regulación del deslinde<sup>57</sup>. Quizá la más significativa sea la obligatoriedad de inscribir en el Registro de la Propiedad, a favor del Estado, con arreglo a la LPAP, los bienes deslindados (nuevo art. 11.2), frente a su carácter potestativo en la redacción originaria de la LC (art. 13.2). La LPAP la ordena para los bienes públicos, sean demaniales o patrimoniales, que “*sean susceptibles de inscripción*” (art. 36)<sup>58</sup>. El Reglamento Hipotecario ya no excluye del acceso al Registro a los bienes inmuebles de dominio público, sino que dispone que “*también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial*” (art. 5º). La LC debería precisar cuáles lo son, pues parece evidente que no lo serán el mar territorial (y las aguas interiores) ni los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. También es cuestionable que se deban inscribir tramos de z.m.t. o playas cuya naturaleza pública sea ostensible. La opción inicial de la LC, al establecer el carácter potestativo de la inscripción era razonable, pues facultaba para inscribir

---

57 La obra de referencia sobre esta materia es HORGUÉ BAENA, C. “El deslinde de costas”, Tecnos, Madrid, 1995 y, posteriormente, “El deslinde administrativo del dominio público marítimo-terrestre y de los bienes colindantes”, Capítulo VI del libro colectivo “El Derecho de Costas en España”, cit. p. 385 y ss. También GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. “El deslinde de las costas”, Marcial Pons, Madrid 1995. En la literatura reciente, incluyendo las modificaciones de la Ley 2/2013, J.F. PÉREZ GÁLVEZ, “El deslinde del dominio público marítimo-terrestre”, en “Costas y Urbanismo”, cit. p. 225 y ss.

58 Sobre el tema puede consultarse C. HORGUÉ BAENA, “Bienes públicos y Registro de la Propiedad”, en el libro colectivo dirigido por la propia autora “Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas”, Iustel, Madrid 2007, p. 400 y ss.



cuando sea conveniente, pero no obligaba. Cuando proceda la inscripción, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para la inmatriculación (art. 13.2).

La reforma de 2013 trata de reforzar la publicidad de los deslindes. El RC ya estableció que en el Ministerio competente se deberá mantener un archivo actualizado de los documentos y planos de los deslindes, con fichas individuales (se supone que para cada tramo objeto de expediente separado), que podrán sustituirse por un banco de datos susceptibles de tratamiento informático (art. 18.2). La Ley 2/2013 ordena, además, que las líneas de deslinde se publiquen en la sede electrónica del MAGRAMA (Disposición Adicional 1ª), como se viene haciendo para el litoral de algunas provincias. Pero no se ha dado el paso de exigir la publicación en el BOE de la Orden de aprobación del deslinde. Aunque no tenga carácter normativo, se debería publicar para general conocimiento, sin perjuicio de que se notifique también a los interesados, a la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento y al Registro de la Propiedad, como exige el art. 26.2 RC. La publicación de la línea de deslinde en la web del Ministerio cumple formalmente con las exigencias de la nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (art. 5.4), pero es perfectamente compatible con la publicación en el BOE. Si así se ha previsto en la Ley 2/2013 para la declaración de tramos en regresión (art. 13 ter), como mayor razón debería hacerse con los deslindes, que tienen efectos jurídicos muy importantes.

## **V. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD ANTERIORES Y LAS CONCESIONES COMPENSATORIAS**

La reforma de 2013 introduce importantes novedades en la Transitoria Primera de la LC. En síntesis:

a) La concesión compensatoria de 30 años es prorrogable ahora por 75 (aunque el apartado 1, que no se ha modificado, sigue diciendo que por otros 30), computándose el plazo de prórroga desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión prorrogada. Además, estas concesiones serán

transmisibles “inter vivos” (ya lo eran “mortis causa”), de acuerdo con la nueva redacción del art. 70.2 LC<sup>59</sup>.

La prórroga podrá solicitarse desde la entrada en vigor de la ley de 2013 y antes de que se extinga el plazo concesional (art. 2.2 de la citada Ley). ¿Tienen derecho a los 75 (como antes a los otros 30) o se puede graduar el tiempo de prórroga en función de los usos? La Ley no lo aclara, por lo que debería hacerlo el Reglamento. Si se alcanza ese tope, como parece previsible, estas concesiones tendrán una vigencia superior a 100 años (los 30 iniciales más los 75 de prórroga)<sup>60</sup>. Esta extraordinaria prórroga, que se extiende por un período de tiempo superior al del plazo inicial (lo que ya es insólito) suscita varios interrogantes, entre ellos el de si también está exenta de canon, como la concesión inicial. Si el TC declaró que la concesión por 60 años (sin canon) era una compensación adecuada a la privación del anterior derecho de propiedad devenido incompatible con la CE ¿cómo habrá que calificar esta prórroga de 75 años más sin contraprestación alguna? Estamos ante una singular “retasación” por ministerio de la ley, que refleja una vez más el trato de favor hacia los intereses privados de los concesionarios, por una vía sospechosa de enriquecerles injustamente y a costa de prolongar la ocupación del dominio público, cuya protección se pretende garantizar.

b) En cuanto a los terceros hipotecarios se distinguen ahora dos supuestos, en función de que el deslinde sea anterior o posterior a la entrada en vigor de la LC, aunque el régimen podría haberse unificado, pues es prácticamente el mismo en la versión definitiva del texto legal (nueva redacción de los apartados 2 y 3 de la Transitoria 1ª)<sup>61</sup>:

- Si es anterior, se les atribuye un derecho de ocupación y aprovechamiento del DPMT por treinta años (el proyecto de ley establecía 75), respetando los usos y aprovechamientos existentes, en virtud de la correspondiente concesión

---

59 Según el Servicio Jurídico del Estado, en relación con la redacción originaria de la Transitoria, el término inicial del plazo de la concesión está constituido por la fecha de otorgamiento de la misma tanto en la hipótesis de que se hubiese solicitado aquélla en el plazo establecido para ello (un año desde que entró en vigor la Ley de Costas) como en la hipótesis de que el interesado hubiese solicitado la concesión transcurrido el referido plazo (sin que la Administración la hubiese otorgado de oficio) o de que, cumpliendo el deber que incumbe a la misma, la Administración la hubiese otorgado de oficio por haber transcurrido el repetido plazo sin haberla solicitado el interesado. Dictamen de la Abogacía General del Estado de 21 de julio de 2005 (ref.: A. G. Medio Ambiente 4/05). Ponente: Luciano J. Mas Villarroel.

60 Para el cómputo de la prórroga no se puede tomar en consideración el plazo de 60 años previsto en la redacción originaria, porque a la entrada en vigor de la Ley 2/2013 todavía no habrán transcurrido los 30 años de la concesión inicial. Ésta, que era prorrogable por otros 30 años, ahora lo será por 75. Aunque no se haya modificado el apartado 1 de la Transitoria 1ª, ésta es la interpretación correcta del art. 2º, que no permite otorgar dos prórrogas (primero la de 30 años y después otros 75).

61 M.C. NÚÑEZ LOZANO estudia con gran detalle esta modificación, “La reforma...”, cit. p. 97 y ss.

(apartado 2, mantiene, en sustancia, el mismo régimen que en la redacción originaria).

- Si es posterior, se les atribuye el mismo derecho de ocupación, en virtud de concesión, (nueva redacción del apartado 3, que se remite al apartado 2). Hay que entender que este supuesto se refiere a terrenos que tenían características de dominio público, pero no estaban deslindados o lo estaban parcialmente a la entrada en vigor de la Ley 2/2013. Este supuesto se puede confundir con el del nuevo art. 13.bis (terrenos privados que pasan a ser de dominio público en virtud de revisión del deslinde), que atribuye un derecho de ocupación por 75 años. Formalmente, la diferencia estriba en que en este último supuesto, el deslinde era completo, mientras que en el primero era incompleto o inexistente.

c) No obstante, si los terrenos se destinaran a la industria extractiva, energética, química, petroquímica, textil y papelera, la concesión se otorgará previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos en que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. A mi juicio, en estos casos y en todas las concesiones de actividades o usos que pueden tener otra ubicación, no se debería otorgar la prórroga puesto que son usos no autorizables en el dominio público conforme al art. 31.2 LC, que se no se ha modificado y mantiene su plena vigencia. Volveremos sobre ello (infra VIII).

d) Como ya hemos señalado (supra III), se excluyen del DPMT los terrenos que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas, aun cuando sean naturalmente inundables (nuevo apartado 5 de la Transitoria Primera). Estas actividades son claramente admisibles, en cuanto vinculadas al mar, pero esa vinculación no debería producir el efecto de excluir el terreno del dominio público. ¿Qué ocurrirá si posteriormente se modifica el uso? ¿Pasarán a ser de dominio público los terrenos, puesto que son naturalmente inundables o se mantendrán en manos privadas pese a tener otro uso? Una vez más el legislador sacrifica la corrección jurídica en aras de los intereses económicos.

## **VI. MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DE LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN**

### **1. Usos admisibles y declaración responsable**

Los usos admisibles en esa zona son los que no puedan tener otra ubicación (entre los que se incluyen ahora los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas: nueva redacción del art. 25.2 LC) o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del DPMT. Estos usos están sujetos a autorización. La redacción originaria de la LC (art. 26.1) atribuía a la AGE la competencia para otorgar estas autorizaciones, pero esta disposición fue declarada inconstitucional, por tratarse de un acto de ejecución de la legislación ambiental, que no es competencia de dicha Administración (STC 149/1991, FJ 3.D.d). El resultado ha sido que el control de esos usos corresponde a la Administración autonómica, sin perjuicio de la exigibilidad de licencia urbanística municipal. En la reforma de 2013 se ha sustituido la autorización autonómica por una declaración responsable de que las obras cumplen con las exigencias legales (art. 13 bis, apartado 3). Sin embargo, no se ha modificado el artículo 26.1 LC, que exige dicha autorización, de modo que la regulación resulta contradictoria<sup>62</sup>. Una posible interpretación para salvar la aparente antinomia sería entender que se requiere autorización para implantar un uso (o modificarlo), pero, una vez implantado, las obras que se lleven a cabo sin alterar el uso, sólo están sujetas a declaración responsable ante la Comunidad Autónoma, y, en todo caso, a licencia urbanística municipal. Ya hemos visto (supra IV.1) que los titulares de las obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

### **2. Reducción de la anchura en los ríos**

La Ley 2/2013 ha previsto la posibilidad de reducir hasta un mínimo de 20 metros la anchura de la servidumbre de protección “*en las márgenes de los ríos hasta donde sean*

---

62 La STC 149/1991 declaró inconstitucional el art. 26.1 “*en cuanto atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección*”, pero, obviamente, no anuló el contenido del precepto ni, por tanto, la exigencia de autorización. Es sorprendente que en el texto consolidado de la LC que aparece en la web del BOE (última actualización a 30 de mayo de 2013), no figure el texto del art. 26.1 y sí la palabra “anulado”, lo que es completamente erróneo. Quizá los redactores de la Ley 2/2013 pensaron también que estaba anulado y, por ello, no consideraron necesaria su modificación.

*sensibles las mareas en atención a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga"* (nuevo apartado 3 del art. 23 LC). La reducción se acordará por la AGE, de conformidad con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente. Esta modificación pretende flexibilizar la aplicación de la servidumbre en zonas fluviales alejadas del frente marítimo, en que la aplicación estricta de los 100 metros a ambos márgenes había planteado serios problemas para la ordenación urbanística de núcleos situados en valles estrechos, sobre todo en el norte de España. También en este punto habrá que esperar al desarrollo reglamentario, que estará condicionado por dos reglas: a) la anchura de la servidumbre se podrá reducir en lo que sea necesario en cada caso, respetando el mínimo de 20 metros; b) será necesario el acuerdo entre las tres Administraciones.

### **3. Reducción de la anchura en los núcleos**

Como se indicó al principio, la aplicación de la servidumbre ha suscitado abundante litigiosidad, en especial en cuanto a la anchura de 100 o 20 metros, lo que depende de la clasificación del suelo como urbano antes de la entrada en vigor de la LC<sup>63</sup>. La regulación legal y reglamentaria se debe interpretar en el sentido de que el reconocimiento del carácter urbano de los terrenos por la Administración urbanística puede ser posterior a la entrada en vigor de la LC. Lo que inexcusablemente tiene que ser anterior a esa fecha es el cumplimiento de los requisitos legales para la consideración del suelo como urbano (que esté urbanizado o que esté consolidada la edificación). Esta interpretación es acorde con la reiterada doctrina jurisprudencial según la cual el suelo urbano se define por una realidad (la "facticidad") consistente en que esté urbanizado o edificado, aunque no haya plan e, incluso, aunque el plan asigne otra clasificación diferente. En consecuencia, sólo era posible reducir a veinte metros la anchura de la servidumbre cuando se pudiera acreditar que el suelo ya era urbano a la fecha de entrada en vigor de la LC, aunque esa situación no estuviera reflejada en el

---

63 Transitoria Tercera 3 de la LC, en la redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que elevó de rango lo establecido en el apartado 2 de la Transitoria Novena RC en cuanto a los nuevos usos autorizables. El apartado 3 de esta Transitoria permite reducir la servidumbre en las "áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter".

planeamiento<sup>64</sup>. Los intentos de reducir la servidumbre a 20 metros realizados por algunas Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias urbanísticas han sido desautorizados por el TC, con el argumento de que aquéllas “*no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales*”<sup>65</sup>.

La Ley 2/2013 ha abordado el problema, no modificando directamente la Transitoria 3ª de la LC, sino dictando reglas para su aplicación (Transitoria 1ª de la Ley 2/2013). La regulación resultante es muy distinta de la prevista en el proyecto del Gobierno y del texto aprobado por el Congreso, que facilitaba abiertamente la reducción de la servidumbre a 20 metros en los núcleos que, sin tener la clasificación de suelo urbano a la entrada en vigor de la LC, estuvieran urbanizados o con edificación consolidada en un tercio de la superficie del área a considerar, lo que debería ser acreditado por la Administración urbanística previo informe favorable del MAGRAMA (nueva redacción del apartado 3 de la Transitoria 3ª).

El criterio de la consolidación de la edificación en un tercio de la superficie del ámbito para considerar el suelo como urbano no tenía precedentes en la legislación estatal ni en la autonómica, y era contradictorio en el plano conceptual (un área edificada en un 1/3 de su superficie no está “consolidada” por la edificación, puesto que la mayor parte está libre de ella) y de constitucionalidad más que dudosa, pues difícilmente se podría atribuir ahora (en 2013) carácter de urbano a un suelo que en agosto de 1988 no podía tenerlo, conforme a la legislación de régimen del suelo entonces en vigor. En efecto, la Ley del Suelo de 1976 (arts. 78 y 81.2) utilizaba el criterio de la consolidación de la edificación en 2/3 de la superficie (municipios con planeamiento) o en la mitad de ella (municipios in plan), pero nunca el de 1/3. Tampoco podía apoyarse esa consideración en el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre. Si el propósito era reducir la

---

64 Sobre el tema puede consultarse, J.A. CHINCHILLA PEINADO, “La aplicación ponderada del régimen transitorio de la servidumbre de protección y la reducción de su superficie derivada de la clasificación urbanística previa de los terrenos”, Capítulo XVIII del “Derecho de Costas en España”, citado, p. 1089 y ss. y F. IGLESIAS GONZÁLEZ, “Aplicación de la legislación de costas al suelo urbano”, Capítulo XIX de la misma obra, p. 1151 y ss.

65 STC 87/2012, de 18 de abril de 2012 (Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Audiencia Nacional en relación con un la disposición adicional 2ª de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que reduce a 20 m la anchura de la servidumbre de protección en los núcleos rurales. Se remite a ella la STC 137/2012, de 19 de junio, estima un recurso de inconstitucionalidad sobre la misma disposición.

servidumbre en los núcleos, hubiera debido modificarse el artículo 23 LC, no la Transitoria Tercera.

Esta regulación tan criticable fue corregida en virtud de una enmienda aprobada en el Senado, que pasó al texto definitivo de la ley. La redacción final exige para considerar urbanos los suelos de los núcleos o áreas que no estaban clasificados como tales a la entrada en vigor de la LC que cumplan uno de estos dos requisitos: a) que estuviesen urbanizados (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de residuales y suministro de energía eléctrica) y edificados en al menos un tercio de su superficie; b) que estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie en un municipios con planeamiento o la mitad de ella en municipios sin planeamiento. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente, en ambos casos, previo informe favorable del MAGRAMA<sup>66</sup>. En estos núcleos o áreas no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 LC.

Esta regulación es coherente con los criterios de clasificación del suelo urbano vigentes a la entrada en vigor de la LC, con lo que evita el absurdo de que se pueda atribuir esa consideración a terrenos que no podían ser urbanos con arreglo a la legislación urbanística vigente en esa fecha. La duda más importante que suscita la disposición comentada es si las prohibiciones del art. 25 LC (y, en concreto, las edificaciones residenciales) se aplican en todo el núcleo, como resulta del tenor literal o sólo en la zona de servidumbre de protección. A mi juicio, lo coherente es lo segundo, pues la interpretación literal conduciría al absurdo de extender a todo el núcleo las prohibiciones de la servidumbre de protección, incluso en la parte que no esté sujeta a ella.

Por lo demás, es mérito de la Ley 2/2013 pone un límite temporal al problema: 2 años para delimitar los núcleos en los que se reducirá la anchura de la servidumbre. El criterio es acertado, porque, habida cuenta de que la referencia para la consideración del

---

66 El informe deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable. Las Administraciones urbanísticas que ya hubieran delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas en cuestión, deberán solicitar al Ministerio el informe en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la nueva ley.

suelo como urbano es la fecha de entrada en vigor de la LC (16 de agosto de 1988), a medida que pasa el tiempo la acreditación de la situación del núcleo en esta fecha se convierte en una investigación histórica.

## VII. RÉGIMEN DE LAS EDIFICACIONES PREEXISTENTES

También ha sido modificada la Transitoria Cuarta de la LC, que establece el régimen aplicable a las obras e instalaciones construidas legalmente antes de su entrada en vigor o legalizadas después, que resulten contrarias a lo establecido en ella. El problema se plantea sobre todo en relación con las edificaciones residenciales preexistentes en las zonas de tránsito y protección, que la LC prohíbe. La regulación es la siguiente:

a) Si están en el dominio público se prevé su demolición al extinguirse la concesión. La redacción anterior no decía nada sobre las obras admisibles, aunque estaba implícito que el concesionario podría realizar las de mantenimiento y reparación necesarias para el objeto de la concesión. La nueva redacción puntualiza que *“mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes”*. Por tanto, les aplica el mismo régimen que a las construcciones existentes en la zona de servidumbre de protección. Ahora bien, como el plazo máximo de las concesiones será de 75 años, esto significa prolongar considerablemente la vida de esas edificaciones o perpetuarla, ya que nada impide que, a la extinción de la concesión la Administración opte por el mantenimiento de las instalaciones y decida su gestión mediante otra concesión o mediante alguna fórmula contractual (arts. 72.3 LC y 144.2 RC). Teniendo en cuenta que muchas concesiones anteriores a la LC se refieren a usos no admisibles en la ribera del mar según la propia Ley (art. 32), por no estar vinculados al mar, se debería haber distinguido entre las concesiones que amparan usos admisibles y las que no, permitiendo sólo en las primeras la prolongación del plazo y la realización de obras de mejora y modernización.

b) En la zona de tránsito, la redacción originaria establecía un régimen estricto de fuera de ordenación, permitiéndose sólo pequeñas reparaciones exigidas por la higiene, ornato y conservación y siempre que se garantice la localización alternativa de la servidumbre. La reforma de 2013 establece un régimen mucho más permisivo, análogo al aplicable en la zona de servidumbre de protección. Se podrá realizar cualquier obra que no suponga aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones



existentes. No obstante, se mantiene la exigencia del informe favorable de la AGE, en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses y si en dicho plazo no se emitiera se entenderá que tiene carácter favorable.

b) La misma regulación es aplicable a la zona de servidumbre de protección, salvo la exigencia del informe de la AGE. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de la LC.

En todas estas obras se exige ahora el cumplimiento de los criterios de mejora de la eficiencia energética (lo que deberá acreditarse mediante la certificación correspondiente<sup>67</sup>) y ahorro de agua. Los promotores de la obra deberán presentar una declaración responsable en la que manifiesten que se cumplen todos los requisitos legales. Esta declaración se presentará ante la AGE (obras en concesión) o ante la Administración autonómica (obras en las zonas de servidumbre) y es previa a la autorización por el órgano urbanístico competente, es decir, a la licencia municipal de obras. Como antes hemos señalado, en las obras en zona de protección el art. 26.1 de la LC mantiene la exigencia de autorización (no de la AGE, sino autonómica), pero el nuevo art. 13 bis y el nuevo apartado 3 de la Transitoria 4 sólo requieren la declaración responsable, lo que es contradictorio. En cuanto a las obras en zona de dominio público, llama la atención que se mantenga un régimen de silencio negativo (art. 43.1, párrafo segundo LRJPAC) mientras que tras la reforma de la LC, basta una declaración responsable<sup>68</sup>.

## **VIII. NOVEDADES EN EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN: TRANSMISIBILIDAD, AMPLIACIÓN DEL PLAZO Y PRÓRROGA DE LAS CONCESIONES**

Como ya se indicó al principio de esta ponencia, la novedad más importante de la LC en cuanto a la utilización de la ribera del mar fue la afirmación del uso público como destino normal y la restricción de las posibilidades de utilización más intensa a las actividades o instalaciones que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación (art. 32.1). En la reforma de 2013 se mantiene inalterado ese criterio, si bien se introduce una

---

67 Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE 13 abril).

68 Así lo ha señalado J. V. GONZALEZ GARCIA, “Cuestiones problemáticas...” cit. p. 71-72.

distinción entre playas “naturales” y “urbanas”, con la intención de ampliar los usos admisibles en estas últimas<sup>69</sup>. Habrá que esperar al desarrollo reglamentario para calibrar el alcance de esta distinción y el impacto que pueda tener sobre las playas “urbanas”. El régimen de utilización de las playas se desarrolla en el RC (arts. 64 y ss.).

La Ley 2/2013 eleva el plazo de las autorizaciones a 4 años (nueva redacción del art. 52.4), siguiendo la pauta de la LPAP (art. 86.2), salvo las que tienen previsto uno diferente en la propia LC. Esta ampliación del plazo podría aplicarse a los servicios de temporada, ya que su autorización anual está prevista en el RC (art. 111), no en la Ley.

Tanto las concesiones como las autorizaciones se pueden otorgar por concurso o a petición de interesado (arts. 74 y 75 LC), pero la diferencia más importante es que las autorizaciones pueden ser revocadas, motivadamente, sin derecho a indemnización (art. 55)<sup>70</sup>, mientras que las concesiones atribuyen un derecho firme, aunque puedan ser rescatadas, naturalmente con indemnización.

La reforma de 2013 permite la transmisión “inter vivos” de las concesiones (hasta ahora, solo se admitía *mortis causa*), si bien supeditada a que la Administración reconozca el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión (nueva redacción del art. 70.2). Del tenor literal de la norma resulta claramente que la conformidad de la Administración se configura como requisito de validez de la transmisión (“*sólo será válida*”). La nueva Ley ha ampliado a 4 años (era de 1) el plazo para que los causahabientes comuniquen expresamente a la Administración el fallecimiento del concesionario y la voluntad de subrogarse. La posibilidad de transmisión es aplicable a las concesiones compensatorias, como ya hemos señalado otorgadas, en concepto de justiprecio, a los propietarios de terrenos que (art. 13 bis).

---

69 En concreto, podrá autorizarse en los tramos urbanos la celebración de eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan y, en particular los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, debiendo, en todo caso, garantizarse la inmediata y completa restauración del tramo de playa ocupado, una vez finalizada la ocupación (nuevo apartado 6 del artículo 33 LC)

70 No obstante, en la nueva redacción de este artículo se establece que en caso de incompatibilidad sobrevenida “solo se revocará la autorización, si en el plazo de tres meses desde que le fuera comunicada tal circunstancia a su titular, este no hubiera adaptado su ocupación a la nueva normativa o la adaptación no fuera posible física o jurídicamente”. También se prevé la posibilidad de revocación “cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance”. Por el mismo motivo se podrán revocar las concesiones [nuevo apartado m) del art. 78].

La novedad más importante (y cuestionable) es la ampliación sustancial del plazo de las concesiones. En la redacción originaria de la LC el máximo era de 30 años. Este plazo máximo tenía repercusión sobre las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la LC, porque no podrían ser prorrogadas más allá de él, conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria 6ª de la propia LC y 15ª del RC. Sin embargo, la reforma de 2013 modifica sustancialmente esta regulación al establecer que el plazo máximo no podrá exceder de 75 años (nueva redacción del art. 66.2), siguiendo el criterio de la LPAP (art. 93.3). Este límite temporal se aplicará a las concesiones que se otorguen tras la entrada en vigor de la reforma. Las anteriores podrán ser prorrogadas por 75 años más, ya que *“el plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga”* (art. 2º Ley 2/2013). La suma del plazo inicial y el de prórroga, suponiendo que ésta se otorgue por el máximo de 75 años, determinará la posibilidad de concesiones de más de 100 años, lo que cual resulta tan incomprensible como la discriminación entre los titulares de concesiones anteriores y posteriores a la nueva Ley. La concreción del plazo máximo en función de cada uso se remite al Reglamento (nueva redacción del art. 66.2).

El límite señalado no se aplica a las concesiones en la zona de servicio de los puertos de interés general, que se regirán por su legislación específica. Esta legislación se aplicará también a la prórroga de las concesiones en puertos que no sean de interés general, si bien la duración de la prórroga no podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la repetida legislación para la concesiones en los puertos de interés general (Transitoria 5ª de la Ley 2/2013)<sup>71</sup>. Esta limitación de la prórroga es razonable, por lo que no se entiende que no se aplique con carácter general a todas las concesiones reguladas en la LC.

En las concesiones que amparen instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en la tramitación de la prórroga deberá solicitarse el informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. Este informe tendrá carácter “determinante”, de modo que, si la AGE se aparta de su contenido,

---

71 El fundamento competencial de esta disposición reside en el 149.1.18ª (legislación básica sobre concesiones administrativas), lo que es cuestionable. Aunque la Disposición Final 2ª de la Ley 2/2103, que establece los títulos competenciales, se refiere a la Disposición Transitoria 4ª, hay que entender la referencia a la Transitoria 5ª.

*“deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma”*. Si el informe no fuera emitido en el plazo de tres meses se podrán proseguir las actuaciones (art. 2.4 Ley 2/2013). De esta regulación se deduce lo siguiente:

- El informe ambiental es exigible no sólo en la primera prórroga, sino en todas las que se otorguen.
- Si no se emite en plazo, se puede proseguir la tramitación conforme al art. 83.4 LRJPAC. No obstante, el carácter “determinante” del informe justifica la suspensión del plazo para resolver y notificar por un máximo de seis meses conforme al art. 42.5.c) de la propia LRJPAC.
- No hay un derecho a la prórroga, pero sí a que se tramite la solicitud.
- La AGE puede otorgar o denegar la prórroga, motivadamente en ambos casos. Aunque no se diga, debería denegarla en todas las concesiones que amparen usos distintos de los previstos en el art. 32.1 LC, es decir, actividades o instalaciones que, por su naturaleza, puedan tener otra ubicación<sup>72</sup>.

Este informe ambiental es también exigible en las concesiones que se otorguen a los anteriores titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de la LC, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria (supra V). La regulación del informe y de la prórroga es idéntica en ambos supuestos, por lo que también en el que comentamos son aplicables las conclusiones antes formuladas. Entre ellas, la imposibilidad legal de otorgar prórroga de concesiones que amparen actividades no vinculadas al mar. Ello no supone privación de derecho alguno. El titular inscrito tenía derecho a la concesión durante 30 años por los usos y aprovechamientos existentes en ese momento, aunque fueran contrarios al art. 32.1 LC. Pero no tendrá derecho a la prórroga del plazo concesional ni debería otorgársele por tratarse de usos incompatibles.

---

72 M.C. NÚÑEZ LOZANO afirma que el art. 2 Ley 2/2013 “posibilita la prórroga de las concesiones, pero no obliga a ello”. La autora admite la posibilidad de prórroga de concesiones para usos incompatibles, con base en el apartado 4 del citado art. 2, salvo cuando no sean “ambientalmente sostenibles” (“La reforma...”, cit. p. 179 y ss.)

El plazo de las concesiones se modula en los tramos de costa declarados en regresión (art. 13 ter). En virtud de esta declaración no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del DPMT, salvo en las zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos 5 años, en las que la declaración podrá prever que se otorguen derechos de ocupación destinados a servicios públicos acordes con lo establecido en el artículo 32 (es decir, vinculados al mar). Estas ocupaciones no podrán otorgarse por un plazo que exceda de cinco años, prorrogables por periodos iguales dentro del máximo previsto en la presente ley (¿hasta 75 años?). Las construcciones existentes se mantendrán, salvo que el mar les alcance o exista riesgo cierto de que lo haga, en cuyo caso podrán ser revocadas (art. 78.1.m), hay que entender que sin indemnización, pues la concesión se otorgó con esa cláusula, al estar declarado el tramo en regresión. No obstante, la AGE podrá realizar actuaciones de defensa o restauración, en cuyo caso podrá imponer contribuciones especiales de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 bis.

El régimen general de utilización establecido en la LC puede ser desplazado por otro específico de mayor protección (o, en su caso, restricción del uso público) aprobado para determinados tramos. El RC lo recordó expresamente para los núcleos declarados conjuntos históricos o con otro régimen de especial protección (Disposición Transitoria Novena.2.3<sup>a</sup>). Esta disposición reglamentaria se incorporó a la Transitoria Tercera de la Ley (apartado 3, regla 3<sup>a</sup>), en virtud de la modificación de ésta introducida por el art. 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre. En la misma línea, la nueva Adicional 11<sup>a</sup> introducida por la Ley 2/2013 dispone la preferencia del régimen específico de los BIC sobre el genérico de la LC.

## **IX. SUSPENSIÓN DE ACTOS Y ACUERDOS LOCALES**

La Ley 2/2013 ha introducido lo que el Ministerio promotor denominó cláusula “anti-Algarrobico”<sup>73</sup>. Consiste en la atribución al Delegado del Gobierno de la facultad de suspender, por el procedimiento previsto en el art. 67 de la LBRL, los actos y acuerdos de las entidades locales que afecten a la integridad del DPMT o de la servidumbre de

---

73 Diapositiva 9 de la presentación en power point del Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Disponible en la web del MAGRAMA, DG para la Sostenibilidad de la Costa y el Mar. Para un estudio detallado de esta disposición véase A.M. MORENO MOLINA, Capítulo IX del libro colectivo “Costas y urbanismo”, cit, p. 775 y ss. El autor se muestra favorable a la constitucionalidad del precepto, en cuanto se remite al art.67 LBRL, pero reconoce que su “inconcreción y generalidad es sin duda su aspecto más débil” (p. 823)

protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 LC (nuevo apartado 2 del art. 119). Es muy dudoso que esta facultad sirva para evitar situaciones como la de ese malhadado hotel, pues no hay que olvidar que fue construido con licencia municipal (no impugnada, salvo error, ni por la AGE ni por la Junta de Andalucía). Su demolición va a costar una fortuna que pagaremos los ciudadanos. Con este precedente y otros muchos de mala administración (por activa o por pasiva), presuponer que los Ayuntamientos van a atentar contra la integridad del DPMT y que el Delegado del Gobierno será siempre su celoso guardián, es pensar en lo excusado, como diría Cervantes.

Desde el punto de vista jurídico, la atribución de esta facultad suscita serias dudas de constitucionalidad. Va mucho más allá del art. 67 LBRL, porque éste se refiere a supuestos concretos de especial gravedad contra el interés general de España. Es cierto que la remisión a ese artículo se hace sólo en cuanto al procedimiento de suspensión, por lo que no hay que interpretar el nuevo párrafo segundo del art. 119 LC en el sentido de que atenten contra el interés general de España todos los actos que *“afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley”* (régimen de usos en la zona de protección). Pero el resultado es que estos actos se equiparan a los supuestos del 67 LBRL, porque lo que justifica la suspensión es el atentado a dicho interés general superior. Si la STC 149/1991 limitó el alcance vinculante del informe de Costas al DPMT y la zona de servidumbre de tránsito, excluyendo la de protección, porque en ésta prevalece la competencia urbanística ¿cómo se puede justificar que “todo” acto local que afecte a la servidumbre o contradiga las prohibiciones del art. 25 atenta al interés general de España?

EL TC ha admitido la facultad (autonómica) de suspender obras que se ejecutan sin licencia con el argumento de que la sustitución por la Administración autonómica está justificada ya que se basa en la comprobación de un "dato objetivo e incontestable, para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica y, por ello, no se está en presencia de un juicio o control de legalidad" (STC 12/1999, de 11 de febrero, FD 5). En cambio, no la admite cuando las obras cuentan con licencia, aunque se considere ilegal, porque en tal caso el ejercicio de la competencia autonómica implica un juicio valorativo sobre la nulidad de la licencia, que puede ser contradictorio con la valoración municipal (al considerar inexistente la nulidad), de modo que *"se configura*

*como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la autonomía municipal"* (FD 4). Aplicando esta doctrina es muy dudoso que el precepto comentado supere el test de constitucionalidad.

## **X. CRÍTICA**

La aplicación de la LC ha suscitado muchos litigios, que se han saldado casi siempre a favor del Estado. La mayor parte de los problemas reales podían haberse solventado con una aplicación razonable de la ley, evitando excesos “fundamentalistas” de difícil asunción social y con una colaboración efectiva entre las tres Administraciones implicadas, que, en general, ha brillado por su ausencia. Muchos Ayuntamientos han visto en la LC un obstáculo para sus “planes” desarrollistas y bastantes Comunidades Autónomas la han considerado un elemento ajeno que no había más remedio que tener en cuenta en la planificación territorial y urbanística, con más tibieza que convicción. Con todo, el balance ha sido claramente positivo y no es exagerado afirmar que la LC, con todos sus defectos, ha contribuido decisivamente a la protección del litoral y de sus valores ambientales. Porque desatiende la protección de esos valores para reforzar la posición jurídica de los agentes económicos y de los intereses privados de otros grupos sociales, la valoración general de la Ley 2/2013 no puede ser favorable, aunque contenga aspectos positivos. La Ley no contribuye a la protección del litoral ni a su uso sostenible, salvo que se entienda por “sostenible” la prolongación tan dilatada de las ocupaciones privativas (concesiones) actuales y futuras.

En las Facultades de Derecho enseñamos que las leyes deben ser abstractas y generales porque ésa la mejor garantía de la igualdad. Pero la Ley 2/2013 está llena de “singularidades”: trato de favor a los concesionarios, a los salineros y a los establecimientos de cultivos marinos, núcleos excluidos del dominio público en un insólito deslinde por ley, indulto para instalaciones ilegales de depuración de aguas residuales<sup>74</sup> y, para colmo, el régimen especial de Formentera, que parece ser un enclave de otro planeta. Éstas deben de ser las “realidades sociales consolidadas” a las que, según el Preámbulo de la Ley 2/2013, no ha podido imponerse la LC y que ahora respalda la nueva Ley.

---

74 La crisis ha dado pie a la inclusión de una disposición de dudosa constitucionalidad en cuanto permite la inexecución de sentencias firmes fuera del marco de la LJCA. Se trata de la Adicional 9ª que permite la continuidad de instalaciones de depuración de aguas residuales ilegales (salvo en espacios de la Red Natura 2000) construidas en dominio público marítimo-terrestre, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial. ¿La crisis económica justifica que no se ejecuten las sentencias?

La aplicación de las modificaciones legales va a suponer la revisión de los deslindes actuales, con el propósito manifiesto de reducir la franja de dominio público y “reintegrar” los terrenos sobrantes a sus “legítimos” propietarios, en un contexto de subida generalizada del nivel mar a consecuencia del cambio climático. Cuando está a punto de culminar el deslinde de toda la costa, después de tantos años, se reabre el proceso con la consiguiente incertidumbre y en aras de la seguridad jurídica que se quiere garantizar. Por otra parte, la perpetuación de los usos existentes en el DPMT por 75 años más, contradice frontalmente la regla de que el destino normal de la ribera del mar es el uso público libre y gratuito y que las ocupaciones más intensas son excepciones (art. 31 LC). Que la LPAP haya fijado ese plazo máximo no significa que todas las concesiones demaniales deban alcanzarlo. Tampoco se distingue entre las ocupaciones conformes con la LC (actividades vinculadas al mar) y las que no lo son. A todas beneficia la prórroga, aunque hay que esperar que el informe ambiental “determinante” cumpla su función de filtro. Ello supone, además, un pesado condicionamiento para el planificador territorial y urbanístico, que no podrá modificar unos usos que se perpetúan (el legislador hipoteca a las generaciones futuras). Cuando se acercaba la fecha de 2018 en que se podría empezar una labor de “limpieza” de la ribera del mar, trasladando las ocupaciones que pueden tener otra ubicación (y la LC ordena que la tengan), se cambia radicalmente el criterio y se prolonga la vigencia de las concesiones actuales sin contraprestación alguna y sin beneficio aparente para el DPMT. Si el motivo es que la situación actual de crisis es un escenario inadecuado para promover el traslado de todos esos usos incompatibles con la LC, se podría haber previsto una moratoria razonable (por ejemplo, 5 años), pero la prórroga por 75 más se antoja un “premio” inmerecido.

Otro motivo de preocupación es la previsible ampliación de los terrenos edificables a consecuencia de la revisión del deslinde para reducir la franja de DPMT y de la reducción de la anchura de la servidumbre de protección en los núcleos que puedan acreditar la condición de suelo urbano a la entrada en vigor de la LC. A este respecto hay que reconocer que la regulación contenida en el texto definitivo de la Ley 2/2013 es coherente con los criterios de clasificación del suelo urbano a la entrada en vigor de la LC. Es evidente que esta Ley no determina por sí sola la edificabilidad de los terrenos. Ello depende de la legislación autonómica (algunas Comunidades han clasificados como no urbanizables la franja de 200 metros o de 500 desde el límite interior de la



ribera del mar) y, en último término del planificador urbanístico. Pero no es menos cierto que, si la reforma de la LC levanta la prohibición de edificaciones residenciales en la franja de 80 metros que será excluida de la zona de servidumbre de protección en determinados núcleos, la presión de los afectados se concentrará ahora en la reforma de la legislación autonómica y, en su caso, del planeamiento. De lo que en esos escenarios ocurra dependerá, en definitiva, que se densifiquen o no esos núcleos costeros<sup>75</sup>.

Ante la avalancha de críticas recibidas por el giro privatizador de la reforma y su tendencia a la reducción del DPMT, en el Senado se introdujo una disposición (Adicional 8ª), ordenando al MAGRAMA elaborar, en el plazo de dos años, una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. Es una previsión encomiable, pero seguramente habría que haber empezado por ahí. Primero, la estrategia y, a la vista de ella, la reforma de la LC. Al invertirse la secuencia, la mencionada previsión es un maquillaje que no alcanza a ocultar la fealdad de una reforma legislativa, caracterizada por favorecer sin pudor a grupos de intereses privados en detrimento de la protección del DPMT y su destino normal al uso público.

---

75 En Andalucía, el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de diciembre, prevé la elaboración de un Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía con el objetivo de “*salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esta zona, de forma que se garantice la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y mantener libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de nuestros pueblos y ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Su ámbito incluye los terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que corresponden a la Zona de Influencia del Litoral establecida en el artículo 30 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, excluyendo de la misma las zonas contiguas a las márgenes de los ríos*” (Preámbulo). La tramitación del Plan está muy avanzada.