

REFORMA DE LA LEY DE COSTAS: EL EQUILIBRIO ENTRE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y EL RESPETO A LA PROPIEDAD



**FACULTAD DE CC. SOCIALES,
JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN**

4º DE GRADO EN DERECHO

AUTOR: JAVIER MARINA BARTOLOMÉ

TUTOR: JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA

FECHA: 12 de Enero de 2015

REFORMA DE LA LEY DE COSTAS: EL EQUILIBRIO ENTRE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y EL RESPETO A LA PROPIEDAD.

Resumen.

El análisis de la Ley 2/2013 y de la reformada Ley de Costas trata de dar respuesta a varios interrogantes que cualquier lego en derecho puede llegar a plantearse. En primer lugar, qué es el dominio público y si el adjetivo de “marítimo-terrestre” provoca variaciones en su régimen jurídico, de cara a conocer las consecuencias que de ello derivan. Cómo es la situación de alguien afectado por la Ley de Costas en un terreno de su propiedad, si influye el hecho de que sea nacional o extranjero, intra o extra-comunitario, cómo de rígida es ésta y si se aplica de igual forma a una casa unifamiliar y a un hotel serían preguntas comunes de alguien que intentase conocer las implicaciones de esta legislación.

Querrá saber además qué régimen de transición tiene y durante que período se aplicará éste. Si se aplica de igual forma en todo el territorio nacional o existen variaciones entre las distintas Comunidades Autónomas en función de geomorfología. A raíz de estas cuestiones y de manera lógica, surgirá la siguiente pregunta: “¿Qué se va a hacer con las construcciones que ya existen?”. Ésta es quizá la pregunta que más preocupa a un ciudadano de a pie, pero no la más importante. Es, desde mi punto de vista, de mayor relevancia, preguntarse qué fin tiene la nueva regulación, ¿preservar la costa? Éstas y otras cuestiones serán tratadas en las siguientes páginas.

Palabras clave.

Dominio público marítimo-terrestre, servidumbre de protección, ribera del mar, litoral, urbanización marítimo-terrestre y deslinde.

Summary.

The analysis of Law 2/2013 and the Coastal Act is meant to convey an answer to those questions coming from laypersons whose occupation is anything but Law. First, what is the public domain and if the adjective "sea-land" may result in variations in its legal system, in order to understand the consequences thereof. What is the situation of someone affected by the Coastal Act in an area of their property, whether the fact of being national or foreign, either European Union or off-Community, citizens applies; how rigid the latter is

and if it applies equally to a detached house or to a hotel would be common questions from someone trying to understand the implications of this legislation.

They will also want to know which transition regime is available and how long it will last. If it is applied equally throughout the national territory, or there are variations between the different Autonomous Communities depending on geomorphology. Further to these issues and most logically, the following question arises: "What is to be done with the buildings that already exist?". Maybe this is the question that concerns every ordinary citizen, but not the most important one. It is, in my view, much more relevant, wondering about the purpose of the new regulation; can we preserve the coast?

Key words.

Sea-land public domain, protective easement, seashore, coastline, sea-land urbanization and demarcation.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| 2. EL DOMINIO PÚBLICO EN ESPAÑA. | |
| 2.1. El dominio público en general..... | 3 |
| 2.1.1. <i>Cambios surgidos de la jurisprudencia y otros textos legales.....</i> | <i>4</i> |
| 2.2. El dominio público marítimo-terrestre..... | 8 |
| 2.2.1. <i>Orientación legislativa.....</i> | <i>13</i> |
| 3. LA LEY DE COSTAS 22/1988. | |
| 3.1. El ensanchamiento del dominio público marítimo-terrestre..... | 14 |
| 3.1.1. <i>El régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre.....</i> | <i>17</i> |
| 3.1.2. <i>El deslinde.....</i> | <i>20</i> |
| 3.2. La servidumbre de protección en la Ley de 1988..... | 22 |
| 3.2.1. <i>Extensión de la servidumbre de protección.....</i> | <i>23</i> |
| 3.2.2. <i>Construcciones permitidas en la zona afectada por la servidumbre de protección.</i> | <i>24</i> |
| 4. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA REFORMA DE LA LEY 2/2013. | |
| 4.1. La propiedad privada tras la reducción del dominio público marítimo-terrestre..... | 25 |
| 4.1.1. <i>Cambios en la zona marítimo-terrestre.....</i> | <i>26</i> |
| 4.1.2. <i>Cambios en relación con las playas.....</i> | <i>27</i> |
| 4.1.3. <i>Los deslindes especiales.....</i> | <i>28</i> |
| 4.1.4. <i>Mar territorial, aguas interiores y recursos de la zona económica.....</i> | <i>31</i> |
| 4.1.5. <i>La revisión del deslinde.....</i> | <i>36</i> |
| 4.1.6. <i>Efectos del cambio climático en la Ley 2/2013.....</i> | <i>39</i> |
| 4.2. La servidumbre de protección en la Ley de Costas en su redacción actual.. | 40 |
| 4.3. El problema del art. 119.2 de la Ley 22/1988. Los acuerdos y actos adoptados por las entidades locales en relación con el art. 67 de la LBRL. | 46 |

| | |
|--|-----------|
| 5. ANÁLISIS DEL CASO “ALGARROBICO” BAJO LA COBERTURA DE LA LEY. | |
| 5.1. Origen del conflicto..... | 47 |
| 5.1.1. <i>Cronología</i> | 48 |
| 5.2. Estudio de la jurisprudencia relacionada con el caso..... | 51 |
| 5.3. Valoración de la situación del caso en el momento actual..... | 61 |
| 6. CONCLUSIONES..... | 63 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA..... | 64 |
| 7.1. Legislación..... | 66 |
| 7.2. Jurisprudencia..... | 67 |

1. INTRODUCCIÓN.

La Ley 22/1988 de Costas de 28 de julio, heredera de la Ley 28/1969 sobre Costas, de 26 de abril, y de la Ley sobre Protección de las Costas españolas 7/1980, de 10 de marzo, ha sido modificada recientemente (hace algo más de un año) por la Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral, de 26 de mayo.

La Ley de reforma de 2013 ha sido calificada como un texto desafortunado en cuanto a su contenido, pero ha procurado dar una solución más “justa” a los efectos problemáticos derivados de la aplicación de la LC/1988. Justa tanto para los ciudadanos propietarios que vieron convertido su derecho de propiedad en concesiones administrativas, como para los propietarios colindantes con el dominio público marítimo-terrestre afectados por las servidumbres, de protección sobre todo, escudándose, la ley de 1988, en su vocación protectora del litoral. En palabras del legislador:

*“En suma, esta reforma pretende sentar las bases de un uso del litoral que sea sostenible en el tiempo y respetuoso con la protección medioambiental. Con este fin, los cambios que se introducen otorgan certeza y claridad, al tiempo que resuelven los problemas que a corto plazo planteaba la legislación anterior, preservando la franja litoral”.*¹

Desde el punto de vista ecológico, las zonas costeras –que por causas medioambientales se encuentran en un momento de regresión- son especialmente sensibles al desarrollismo sin freno. Para el año 2100, los expertos en materia de cambio climático estiman que el nivel del mar (con los niveles de emisión de gases de efecto invernadero constantes) habrá aumentado en siete metros, los cuales equivalen a una pérdida aproximada de unos setecientos metros (700 metros) alrededor de todo el litoral. A título de ejemplo decir que durante los últimos dieciocho años se han destruido de media en España dos hectáreas de costa al día.

Los motivos fundamentales que han llevado a modificar la Ley de Costas han sido, la problemática y desconcertante situación vivida en el litoral español, el abuso indiscriminado del medio marino y la vida en él existente, como en el caso de las marismas. Bajo pretendidos fines sanitarios, económicos y agrícolas, incluso siendo objeto de subvenciones

¹ Inciso final de la exposición de motivos de la Ley 2/2013.

y exenciones tributarias, y donde el resultado ha sido la mera especulación del suelo para la construcción, el medio ambiente costero se resiente.

El litoral español constituye, desde mediados del siglo XX, un espacio en el que se desarrolla un pilar central de nuestra economía² –el turismo- y donde reside más de la mitad de la población. Esta realidad ha supuesto una creciente presión urbanística sobre las zonas costeras, con la consecuente degradación aparejada de éstas y –de la mano- la proliferación alarmante de casos de corrupción urbanística en la costa.

La incidencia de la Ley de Costas en un país como el nuestro, donde la mayor densidad de población se registra en el litoral; una media de 100 habitantes por km² -el doble que en el interior- a lo largo de los 7.876 km; una realidad que pone de manifiesto la relevancia que la línea de deslinde del dominio marítimo establecida por el Estado, tiene para los municipios, otras Administraciones territoriales, para los particulares y empresas, nacionales, europeos o internacionales, en un constante proceso de globalización de cada mínimo detalle de nuestra sociedad. Además, un informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009 instaba a las autoridades españolas a revisar urgentemente la mencionada ley para proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas que no tienen un impacto negativo en el medio ambiente costero. Un intento de dotar de una mayor seguridad jurídica al litoral español.

A lo largo de la explicación del trabajo tendremos que manejar la legislación sobre Costas 22/1988, la Ley 2/2013 que la reforma y el texto consolidado tras la reforma de la Ley de Costas ya que el legislador no ha incorporado al cuerpo legal de la Ley de Costas la regulación del derecho de reintegro (disposiciones adicionales 5ª y 6ª de la Ley 2/2013), el régimen especial de Formentera (adicional 4ª), la prórroga de las concesiones (art. 2) ni la exclusión de determinados núcleos de población (adicional 7ª).³

²Según los últimos datos de la “Organización Mundial del Turismo”, España ocupa el segundo país con más ingresos del mundo (el primero de Europa) y el cuarto por llegadas (58 millones); cfr. la edición de 2013 del “Panorama OMT”: <http://mkt.unwto.org/es/publication/panorama-omt-del-turismo-internacional-edicion-2013>. Y más del 80% de la actividad turística española está vinculada al turismo de “sol y playa”.

³ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: Un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”. *IX congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo*. Santiago de Compostela, 2014. pp. 9-13.

2. EL DOMINIO PÚBLICO EN ESPAÑA.

2.1. El dominio público en general.

El dominio público es una figura jurídica mediante la que se afectan a un fin público determinado y previsto por las leyes, bienes de titularidad pública establecidos por la Constitución o las leyes, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho Administrativo. Ese fin público puede ser un uso o un servicio público, el fomento de la riqueza nacional o la protección y garantía de los recursos naturales para su racional explotación (art. 5 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

De esta definición se desprenden los tres conceptos clave que configuran el dominio público:

- La titularidad pública de los bienes (propiedad pública).
- La afectación de dichos bienes a una utilidad pública prevista por la ley.
- Y la aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de los bienes.

El dominio público puede ser a su vez natural o instrumental en función de si la Constitución o las leyes así lo hayan considerado por sus características naturales y homogéneas o por una decisión del legislador atendiendo a criterios de utilidad, por lo que no es tanto una inclusión necesaria de éstos, sino como consecuencia de su consideración como tales por el Derecho Positivo.

La consecuencia jurídica de mayor relevancia que esa distinción entre dominio público natural e instrumental tiene, es que el legislador puede definir aquellos bienes que integran el dominio público natural que no figuren en la Constitución y los que integran las diferentes categorías de dominio público necesario, como es el caso de la zona marítimo-terrestre, las playas, etc.

Además del dominio costero, forman parte del dominio público natural los recursos hidráulicos, los yacimientos minerales y recursos geológicos incluidos los hidrocarburos líquidos y gaseosos que componen el dominio público minero.

La utilidad pública que motiva su afectación puede ser un uso o un servicio público. Éstos se diferencian entre sí por su destino, de “utilización general” o de “prestación de cualquier tipo de servicio público” al cual sólo podrán acceder los usuarios del mismo, como por ejemplo los alumnos de una universidad pública o la población reclusa de una cárcel.

La protección obligada de los recursos naturales y las preocupaciones medioambientales son las ideas subyacentes al régimen jurídico de Aguas y Costas en nuestro ordenamiento, y cuyas importantes reformas en la década de los ochenta hace que hoy estemos hablando de la que ha tenido lugar en mayo de 2013.

La mayoría de bienes demaniales son generalmente inmuebles, por lo que será necesario justificar en cada caso la afectación específica de bienes muebles o incorporeales (como el dominio radioeléctrico) a un servicio público. Pero ¿hasta dónde se extiende el dominio público? Normalmente se entenderán de dominio público los elementos accesorios y necesarios para un bien de esta naturaleza, recurriendo al mecanismo de la afectación como acto formal para incluir a un bien de titularidad pública en el demanio en virtud de su destino.

A su vez estos bienes pueden ser de titularidad pública estatal, autonómica o de las entidades locales, e incluso de organismos autónomos y entes sin personalidad jurídica de ámbito estatal si así se decidiese por parte de la Administración General del Estado, a través del método de la adscripción (art. 73 Ley 33/2003), según el art. 48 de la LOFAGE.

2.1.1. Cambios surgidos de la jurisprudencia y otros textos legales.

Las notas que caracterizan el dominio público tal y como lo entendemos hoy día se contienen en gran medida en la **Ley de Aguas** de 1985 (actual TR de 2001), origen de la novedad legislativa en cuanto a la regulación del dominio público -hidráulico en su caso-. Ésta, en su art. 50.1 define los usos comunes como beber, bañarse, abrevar ganado u otros animales domésticos, en las aguas superficiales que discurren por cauces naturales. Junto a estos, el art. 51 define los usos especiales sujetos a autorización y el art. 52 los usos privativos que podrían adquirirse por disposición legal o régimen de concesión.

Es el art. 53.5 el que recoge (de igual manera en su redacción actual) que los derechos adquiridos por disposición legal se perderán según lo establecido en la norma que los regule o, en su defecto, por disposición normativa del mismo rango.⁴

En segundo lugar, para comprender la actual concepción del dominio público y entender el régimen del dominio público marítimo-terrestre es preciso analizar la Sentencia del Tribunal Constitucional **227/1988**⁵ que resuelve los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados a la Ley de Aguas de 1985.

Los aspectos más llamativos y relevantes para nosotros son:

Primero. Las decisiones adoptadas frente al problema de los derechos adquiridos al amparo de normativa anterior. Se decidió que sus titulares podrán convertir aquellos derechos en otros de “aprovechamiento temporal de aguas privadas” con sometimiento a un plazo, o mantener la titularidad de los anteriores en la misma forma, pero en ese caso sin posibilidad de acceso a la protección que brinda la inscripción en el Registro de Aguas, pues al quedar dichas aguas fuera del dominio público, no corresponde a la Administración defenderlas. En ninguno de los casos se concedió una indemnización aparejada.

Segundo. La situación de estas “aguas privadas” **antes** de la ley de 1985 no era la propiedad general del art. 348 C.C., sino una propiedad “especial” sometida a límites estrictos. Era una facultad de aprovechamiento privativo preferente y accesoria a la propiedad del predio en que nacían dichas aguas (Ley de 1879). Se otorgaba, además, la propiedad sobre las aguas ya alumbradas obtenidas en pozos ordinarios o artesianos, galerías, etc. al dueño del predio, pero no el derecho a alumbrar nuevas aguas.

Tercero. Es el art. 132.2 CE –que excluye la titularidad privada de determinados tipos de bienes- el que permite al legislador declarar la demanialidad de los bienes, siempre de manera proporcional y sin un sacrificio excesivo de los derechos de los particulares. En el caso de la Ley de Aguas, el legislador eligió entre las distintas alternativas explícitamente

⁴ Es fundamental la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de este artículo, pues es la base de fundamentación utilizada para desmontar las pretensiones de los titulares de derechos adquiridos conforme a legislación anterior.

⁵ STC 227/1988 <<https://www.boe.es/boe/dias/1988/12/23/pdfs/T00002-00037.pdf>>

amparadas por ese art. 132.2 CE, sin infringir por ello el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE. Dijo el TC que no debe confundirse el arbitrio legítimo derivado de las potestades constitucional y legalmente conferidas al legislador, con capricho.

A colación de lo que a continuación veremos sobre el nuevo régimen de plazos concesionales de la Ley de Costas, es interesante ver como la disposición transitoria primera de la Ley de Aguas fija el plazo de aprovechamiento de usos privados por 75 años. No hay expropiación según el TC, sino simple limitación de la propiedad por razones de interés público.

Esta misma sentencia señala ya en su F.J.14 que *“el art. 132.2 de la Constitución considera inequívocamente como de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre y las playas”*, entendiendo que son separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que han de utilizar dicho bien como soporte, por lo que la titularidad de un bien no predetermina las competencias que Estado y Comunidades Autónomas tengan sobre el mismo. Además, su F.J.19 reconoce explícitamente a las Comunidades Autónomas que ejerzan competencias sobre el dominio público (hidráulico) ciertas potestades:

“Por ello, y en respuesta a los razonamientos y pretensiones de las partes, nuestra atención debe centrarse ahora en la indagación de si aquellas limitaciones impuestas por la Ley de Aguas al ejercicio de las potestades de planificación de las Comunidades Autónomas habilitadas para ello exceden o no de la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación económica”.

Se permite la demanialización, sólo por ley estatal, de bienes de características naturales homogéneas, que pasan a formar parte (art. 132.2 CE) del dominio público estatal. Incorporar un bien al dominio público tiene como objetivo excluir dicho bien del tráfico jurídico privado, no una apropiación por parte del Estado “per se”.

Dijo el Alto Tribunal que el alcance efectivo de las medidas de conservación y protección debe conectarse con la sujeción de las márgenes de los cauces públicos a *“una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollen”*. La constitucionalidad de esta previsión resulta de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE),

correspondiendo a los planes hidrológicos la creación en cada caso de las medidas necesarias para la conservación y recuperación medioambiental, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida para establecer normas complementarias y adoptar las medidas precisas para la protección del medio ambiente, ni menoscabo de sus competencias en materia de ordenación del territorio (F.J.20).

Se declaró inconstitucional el art. 16.2 que facultaba la impugnación de actos y acuerdos de las Comunidades Autónomas por parte del Delegado del Gobierno en la Administración Hidráulica, sin perjuicio de que la Administración del Estado continúe pudiendo acudir a la vía contenciosa para recurrir dichos actos y acuerdos conforme a las leyes generales. Este extremo nos interesa sobre todo para analizar la posible declaración de inconstitucionalidad por limitación de la autonomía de otras administraciones del art. 119.2 de la Ley de Costas tras la reforma de 2013.

De igual forma fue declarado inconstitucional el art. 51.4 por la invasión de competencias de las Comunidades Autónomas -con competencia- en materia de aprovechamiento hidráulico. Se acordó la reversión de las obras a la Administración que tenga dicha competencia, es decir, a la Comunidad Autónoma en el caso de que no sea de competencia estatal.

Inconstitucional también el art. 88.1, pues atribuía al Gobierno la facultad de establecer alrededor de los lechos de lagos, embalses y lagunas un área de protección en la que se condicionaba tanto el uso del suelo como las actividades en él desarrolladas. Ésta es una competencia de ejecución que no se encuentra respaldada en el art. 149.1.23^a CE, ni por el art. 149.1.22^a cuando sean aguas que discurran íntegramente por una comunidad autónoma. Se trata de una extralimitación competencial del Estado en detrimento de todas las Comunidades Autónomas, pues todas tienen competencias en ordenación del territorio y gestión del medio ambiente.

Todas estas referencias son vitales para entender el régimen de dominio público actual y en concreto en lo que a nosotros nos afecta a la hora de afrontar el estudio de la Ley de Costas.

2.2. El dominio público marítimo-terrestre.

El dominio público marítimo-terrestre es, como ya se ha anticipado en el epígrafe anterior, de competencia estatal según dispone el art. 132.2 de la CE, y la Sentencia del Tribunal Constitucional **149/1991** se reafirma en esta interpretación del art. 132.2 CE integrando en el dominio público estatal los conceptos que en este artículo se enumeran (zona marítimo-terrestre, la playa, el mar territorial y los recursos de la zona económica y la plataforma continental), sobre los que el legislador tendrá capacidad para establecer su régimen jurídico y la Administración sus límites.

Es esta misma Sentencia del TC la que respaldó la constitucionalidad del art. 31.1 LC/1988 vigente en su redacción de 2013 en cuanto a los usos públicos del dominio público marítimo-terrestre y los artículos que contribuyen a garantizar la efectividad de dichos usos públicos, como son la prohibición de uso privado de las playas (art 33.1), el libre acceso público a las instalaciones que se autoricen en las playas (art. 33.2), la ubicación de las edificaciones al servicio de la playa fuera de ésta cuando sea posible (art. 33.3) y las prohibiciones de estacionamiento de vehículos y de que dichas instalaciones ocupen más de la mitad de la superficie de la playa (arts. 33.5 y 33.4). A estos se suman la previsión de que los paseos marítimos se localicen fuera de la ribera del mar y sean preferentemente peatonales (art. 44.5) y que las autorizaciones para servicios de temporada no puedan desnaturalizar el uso público de las playas (art. 53.2).

Según el art. 132.1 CE, los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables; idea que refleja igualmente el art. 7 de la LC. Por ello, dice el art. 8, no se admitirán sobre éstos más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos legalmente⁶.

La indisponibilidad -característica de los bienes de dominio público- hace que no puedan existir terrenos de propiedad distinta a la demanial, y que sean nulos los actos administrativos que infrinjan dicho precepto (art. 9 de la LC). Como consecuencia directa

⁶ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2014. pp. 256-259.

de ello, el Estado tendrá la obligación de investigar la situación de los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre, promover su deslinde y recuperarlos de oficio en cualquier momento.⁷

La mencionada STC 149/1991,⁸ que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 22/1988 de Costas, es fundamental para comprender la actual reforma y ciertos intentos por parte del legislador estatal de regular materias que no son realmente propias de su competencia.

Como punto de partida dice la Sentencia que compete a las Comunidades Autónomas legislar en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; y que todas las Comunidades competentes para la ordenación del territorio lo son también (si son costeras) para la ordenación del litoral.

La ordenación del territorio según STC 77/1984 “*tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio territorial*”. El legislador es libre para escoger los criterios necesarios para determinar la extensión y límites de los conceptos que forman el dominio público estatal. Y aunque se incluyan en dicho dominio bienes, por parte del legislador, que la propia CE no recoge, éstos se considerarán incluidos en virtud de la facultad otorgada por la CE a dicho legislador para determinar qué bienes integran el dominio público.

Ahora bien, esta facultad de determinación de los bienes que integran el dominio público es limitada. Debe servir para finalidades lícitas –situar fuera del comercio un bien o género de bienes- y en atención a los fines públicos que justifican el carácter demanial de los mismos, que no podrían ser atendidas de manera eficaz con otras medidas. Finalidad cuyo objeto es “la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y la ribera del mar especialmente”, procurando asegurar la integridad de dicho dominio, sus características naturales y su libre utilización (pública y gratuita).

Este objetivo de defensa del dominio público marítimo-terrestre está regulado dentro del

⁷ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 87-107.

⁸ STC 149/1991 <<https://www.boe.es/boe/dias/1991/07/29/pdfs/T00014-00053.pdf>>.

Título II de la Ley 22/1988 *“limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre”*. En concreto el art. 20 -que no ha visto modificada su redacción en el 2013- define la protección como la defensa de la integridad de éste y de los fines de uso general a que está destinado, preservando, una vez más, sus características físicas y naturales en los términos que la ley establece. Será el legislador estatal el encargado de regular dicha protección.

No es la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el art. 149.1.1^a la que fundamenta la legitimidad de las normas estatales destinadas a garantizar la utilización pública, libre y gratuita del dominio público para los usos comunes y establecer el régimen jurídico de aquellos usos que no lo son mediante legislación básica compuesta tanto por normas de rango legal como reglamentarias dictadas en su desarrollo. Para ello es necesario imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades de sus propietarios, lo que afecta a su derecho a la propiedad reconocido en el art. 33 CE, pero con el fin de asegurar la integridad, características y la accesibilidad de la zona marítimo-terrestre. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, haciendo uso de la competencia exclusiva que le otorga el citado art. 149.1.1^a, no regulase las condiciones de la propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre, aunque tal regulación no excluya la posibilidad de que las Comunidades Autónomas condicionen complementariamente el uso que pueda darse a esos terrenos a través de los correspondientes instrumentos urbanísticos y en materia de medio ambiente.

Las declaraciones de inconstitucionalidad de algunos de estos artículos, como la del 26.1 LC trae cola hasta la actualidad. Este atribuía a la Administración del Estado la competencia para autorizar los usos en la zona de servidumbre de protección. Resulta que otorgarle esa facultad a la Administración estatal es contrario al orden constitucional de distribución de competencias por invasión de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las reservadas por la CE al Estado.⁹ Y serán igualmente inconstitucionales el apartado 1 de la disposición transitoria séptima, por el mismo motivo que el art. 26.1, y todos los artículos y disposiciones con él relacionados.

⁹ La ejecución sobre protección del medio ambiente, ordenación del territorio y/o urbanismo son de competencia exclusiva autonómica.

Dijo el TC al respecto que “al analizar las normas que facultan al Estado para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, habremos de eliminar nosotros aquellas previsiones que de modo manifiesto las hagan posible”. Y en relación con esta idea se conecta la declaración de inconstitucionalidad del art. 33.4 de la Ley 22/1988 en su inciso final, en cuanto que otorga la competencia para distribución de las instalaciones en los casos en que concurran condiciones especiales a la Administración del Estado, cuando, en realidad, la Administración competente para la ordenación del territorio es la autonómica (o Ayuntamiento en su caso).

La vocación del legislador plasmada en el art. 34 LC es que fuesen las normas dictadas por la Administración del Estado las que determinasen cual tenía que ser el régimen de utilización y ocupación de este dominio público, en vez de los instrumentos de ordenación del litoral de competencia autonómica, o medidas que dichas Comunidades adoptasen en ejecución de la legislación estatal (en ambos casos con informe previo y vinculante de la Administración estatal). Esta clara invasión de competencias autonómicas había de desembocar necesariamente en la inconstitucionalidad del art. 34 y las “directrices” en él contenidas. Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad del precepto no implica que la Administración del Estado, a la que compete proteger y regular la utilización del demanio, no pueda llevar a cabo las actuaciones para las que está sobradamente acreditada,¹⁰ ni desempeñar el resto de funciones que le son propias, sino que podrá negar, por ejemplo, las autorizaciones y concesiones que de ella se soliciten aun siendo ajustadas - estas solicitudes- a los instrumentos de ordenación territorial cuando estime que su otorgamiento sería perjudicial para la integridad o utilización del dominio público marítimo-terrestre. Es decir, que la podrá denegar la concesión o autorización necesaria para hacer uso del dominio público¹¹ -que es de su titularidad- aún cuando se cumplan las previsiones establecidas por la Administración competente en materia de ordenación territorial y del litoral, pero por razones de preservación de éste, no porque contravenga las normas emanadas de una Administración (la del Estado) carente de esa competencia.

¹⁰ Actuaciones de defensa, regeneración, mejora y conservación del dominio público, regular el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, resolver lo necesario sobre la adquisición, afectación y desafectación de terrenos.

¹¹ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 39-46.

Es el art. 110 el que se refiere la mencionada necesaria concesión demanial de origen estatal como requisito básico para que el otorgamiento de la concesión específica de competencia ejecutiva autonómica. Lo único que puede hacer la Administración estatal al respecto es objetar vía informe no vinculante, pues esa zona no es de su competencia. Dicho informe sólo será vinculante, como vengo diciendo, cuando las objeciones se basen en el ejercicio de funciones propias. Corresponderá a los Tribunales el control de legalidad de las Administraciones autonómicas no a la Administración estatal.

Se dice además en la Sentencia que, obviamente, en la zona afectada por la servidumbre de protección, en cuanto que se trata de un aspecto adjetivo a la competencia de ejecución autonómica, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones respecto de actuaciones en esa zona corresponde a las Comunidades Autónomas como una competencia de ejecución más.

El apartado 4 de la disposición transitoria tercera, por su parte, quedó anulado en lo que quedase afectado por la inconstitucionalidad del art. 34 LC, pero curiosamente, en la redacción actual de la Ley de Costas (después de 2013), el art. 52.1 no ha eliminado la referencia al –inconstitucional- art. 34 LC.

A propósito del antes analizado art. 26.1 en relación con el apartado 2.c) de la disposición transitoria cuarta, dijo el Tribunal en su esta Sentencia 149/1991, en el mismo sentido, que se trataba de competencias urbanísticas autonómicas y en su caso municipales, y por tanto a ellas corresponderá ejercitar la potestad de autorización de obras de reparación y mejora en la zona de servidumbre de protección, no a la Administración del Estado.¹²

La disposición final primera en cuanto que hacía referencia “*al otorgamiento de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección, a las limitaciones a la propiedad (...) y utilización de la ribera del mar*” se declaró inconstitucional, pero únicamente en este inciso, siendo plenamente constitucionales las atribuciones restantes siempre que en su ejercicio se respeten los límites derivados del orden constitucional de competencias.

¹² Es una cuestión cuyas consecuencias se abordarían en el correspondiente apartado 4.3 “*El problema del art. 119.2 de la Ley 22/1988. Los acuerdos y actos adoptados por las entidades locales en relación con el art. 67 de la LBRL*”.

Por último, y como pronunciamiento más relevante –dejando de lado el debate competencial- en lo que afecta al “Respeto a la Propiedad”, se niega cualquier intento de hacer valer meras detenciones privadas frente al dominio público incluso cuando éstas se amparen en su inscripción registral o su reconocimiento por sentencia judicial firme.

2.2.1. Orientación legislativa.

Desde principios de los años ochenta se vienen sucediendo en el ámbito comunitario iniciativas orientadas a proteger jurídicamente el litoral frente a la presión constante a que se ve sometido (Carta Europea del Litoral, 1981).

El segundo paso dado por la Unión Europea hacía una política de protección del litoral fue la Recomendación 2002/413/CE sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Ésta se basó en la elaboración de las “Estrategias”, los “inventarios” y la cooperación internacional entre los países vecinos. Pese a que se trata de una Recomendación y que por tanto no tiene carácter obligatorio como otro tipo de actos jurídicos comunitarios, lo cierto es que todos los Estados costeros han ido presentando informes sobre su ejecución.

Ya en el año 2005, se aprobó el informe “*Evaluación Preliminar de los impactos en España por Efecto del Cambio Climático*” por la Oficina Española del Cambio Climático, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, entre cuyas principales conclusiones y recomendaciones se hacía referencia a las “zonas costeras”, subrayando que el problema del cambio climático en dichas zonas se relaciona con el posible ascenso del nivel medio del mar. En 2012, la citada Oficina, hizo público el documento “*Evidencias del Cambio Climático y sus efectos en España*”.¹³

El 7º Protocolo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras firmado en Madrid en enero de 2008, en el marco del Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo (GIZC-MED), en vigor desde el 4 de marzo de 2011, contiene en su art. 8 la primera referencia a la “protección y utilización sostenible de la zo-

¹³ GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. “Reflexiones en torno a la ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”. *IX congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo*. Santiago de Compostela, 2014. pp. 60-61y 69-74.

na costera”. Es el primer instrumento jurídico internacional obligatorio sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras, e impone un nuevo estilo de gestión pública y privada de la costa. Aunque sin duda, de mayor alcance son las propuestas que, desde 2002, se promovieron por la Comisión Europea y que culminaron con la aprobación de la Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre Estrategia Marina).

Por último y con la mirada puesta en el futuro, una muestra de la relevancia que ha adquirido la preocupación comunitaria sobre la ordenación de sus áreas litorales es la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, recientemente formulada por la Comisión, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras abriendo el camino de una nueva política marítima integrada para los próximos años.

3. LA LEY DE COSTAS 22/1988.

3.1. El ensanchamiento del dominio público marítimo-terrestre.

La Ley de Costas de 1988 fue la primera en hacer una relación detallada de los bienes que integran el dominio costero; relación matizada por la Ley 2/2013 que conforma su régimen actual. El dominio público marítimo-terrestre incluía los siguientes bienes según lo dispuesto en el art. 3 de la LC 22/1988:

- La ribera del mar y de las rías, incluyendo:
 - o **La zona marítimo-terrestre**, definida como el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial (...) hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos. Extendiéndose, además, por las márgenes de los ríos hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas.

La LC/1988 hizo uso de una terminología distinta, a la hora de calificar los temporales tomados como referencia, que la hecha por la LC/1969 (temporales conocidos en vez de temporales ordinarios).

En relación con los terrenos inundados o inundables, la Ley establecía su inclusión en el demanio si se inundaban por la causa que fuese salvo el caso de los terrenos de cota superior al nivel del mar inundados artificialmente mediante bombeo de agua, siendo en todo caso demaniales los terrenos que fuesen naturalmente inundables aún cuando su inundación se impidiese por causas artificiales.

- **Las playas**, definidas por la LC/1988 en su art. 3.1.b como zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tuviesen o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales". Playas que según el art. 4.d incluían claramente en su concepto legal "*las dunas en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o el viento marino*".
- El mar territorial y las aguas interiores, es decir, hasta 12 millas náuticas contadas desde la línea de base trazada de cabo a cabo a lo largo de las irregularidades (salientes) de la costa, y las que quedan dentro de dicha línea, con su suelo y subsuelo.
- Los recursos naturales de la zona económica (hasta 200 millas náuticas contadas desde los límites exteriores de la línea de base) y la plataforma continental.

Según el art. 4 de la LC/1988, también:

- Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o retirada del mar.
- Los terrenos ganados al mar consecuencia de obras o desecados en su ribera.
- Terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.
- Los acantilados sensiblemente verticales en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre hasta su coronación.
- Los terrenos deslindados como dominio público que hayan perdido su condición de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre, siguen siendo de dominio público, salvo que se proceda a su desafectación expresa, previo informe del Ayuntamiento y Comunidad Autónoma afectados y previa declaración de innecesariedad (art. 18.1 LC).

- Los islotes situados en aguas interiores y mar territorial.
- Los terrenos ganados al mar por obras de los concesionarios.
- Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquirieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.
- Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
- Las obras e instalaciones de iluminación de costas (faros) y señalización, construidas por el Estado, cualquiera que sea su localización, y los terrenos afectos al servicio de las mismas.
- Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.

Según el art. 5 de la LC, las islas inscritas en el Registro de la Propiedad serán privadas, pero todas las demás serán de dominio público; teniendo presente el hecho de que dentro de las privadas habrá partes de dominio público como sus playas, acantilados, faros y demás.

La STC 149/1991 dice que los preceptos contenidos en la Ley de Costas se entienden:

“...dictados en virtud de la facultad que la propia Constitución concede al legislador para determinar los bienes que integran el dominio público”. “La finalidad perseguida es, claro está, la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre...”

Siguiendo con esta línea, la Ley establece la indisponibilidad de dichos bienes, caracterizados por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (art. 7 de la LC). Y según el art. 9 LC, no podrán existir terrenos de propiedad distinta a la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, es decir, ni de propiedad privada de los particulares ni de la propia Administración.¹⁴

El caso particular de las urbanizaciones marítimo-terrestres es un supuesto no regulado en la Ley 22/1988, pero sí era un supuesto contemplado en el Reglamento de desarrollo de 1989 de la misma, que las definía como intervenciones sobre terrenos privados en los que se provocó la invasión del mar a través de la rebaja en la cota y la construcción de un sistema vial de canales, que no estarían afectados por la servidumbre de protección más allá

¹⁴ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 107-116.

de lo que ya lo estuviesen como terrenos privados sin inundar, y donde el terreno inundado se incorporaba al dominio público marítimo-terrestre, con la simple generación de una nueva servidumbre de tránsito en torno a dichos terrenos inundados.

3.1.1. El régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre.

Se hace necesario señalar que han de conjugarse los distintos usos y aprovechamientos, primando en todo caso el uso común general de acuerdo con la naturaleza de este dominio, de manera libre, pública y gratuita, siempre que se realicen de acuerdo con la Ley de Costas y su Reglamento, como son el paseo, el baño, la navegación, la pesca y recogida de plantas y mariscos, y otras actividades similares, siempre que no precisen de la construcción de obras para su realización o disfrute (art. 31.1 LC).

Junto a ellos, conviven una serie de usos especiales más intensos sometidos a autorización o concesión administrativa en atención a la peligrosidad, rentabilidad o intensidad de los mismos, desarrollados bien en construcciones (**concesión**), bien en instalaciones desmontables (**autorización**) según lo dispuesto en el art. 31.2 de la LC.

Las concesiones en el dominio público marítimo-terrestre están vinculadas al uso y establecimiento de construcciones no desmontables y al pago de un canon por parte de su titular (salvo en el caso de las **concesiones compensatorias** que se analizarán más adelante).

Un caso excepcional es la cesión de bienes de dominio público por parte de la Administración del Estado a otras Administraciones, como pueden serlo las Comunidades Autónomas, en el que la figura jurídica utilizada para llevar tal cesión a cabo será la **adscripción** (art. 49 LC en relación con el art. 73 de la Ley 33/2003), y donde el destino de dichos bienes cedidos puede ser la construcción o modificación de puertos o vías de transporte de titularidad autonómicas. El motivo a que obedece el uso de una figura distinta de la concesión es que el plazo de éstas últimas establecido por la LC/1988 era demasiado escueto (30 años), y en este sentido la Ley emplea esta acepción de la figura de la adscripción sin desnaturalizar su significado.¹⁵

He hablado de las distintas figuras utilizadas para facultar a sus titulares el uso, aprovechamiento u ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, e incluso he definido someramente la figura de la adscripción; sin embargo, la que a nosotros más nos interesa por sus consecuencias y elenco de actuaciones que permite realizar a dichos titulares es la **concesión**;¹⁶ una concesión de utilización o aprovechamiento del dominio público que tiene su origen en el siglo XIX, donde se configuró como un título administrativo que facultaba para la ocupación y uso de bienes demaniales para intereses privados.

La legislación sobre puertos de 1880 y 1928 utilizaba indistintamente los términos autorización y concesión, sin distinguir, en relación con la construcción de obras por parte de particulares, su carácter público o privado. Ello ha conducido a que hoy en día hablemos de concesiones para referirnos a la “autorización” concedida para obras permanentes, y de autorizaciones en sentido estricto para los aprovechamientos y servicios de carácter temporal dentro de la zona marítimo-terrestre que no requieren la construcción de obras, sino de instalaciones desmontables.

El resultado de este proceso es la concepción de la **concesión** demanial como un acto declarativo del derecho de ocupación o aprovechamiento de bienes de dominio público que la Administración otorga a particulares para la realización de actividades privadas o construcción de obras.

Las citadas leyes de 1880 y 1928 en las que aparece la figura de la concesión no regulaban un plazo máximo de disfrute de la misma. Fue la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 la que estableció un límite máximo general de 99 años (art. 126) para estas concesiones; plazo que la Ley de Aguas de 1985 redujo a los 75 años, y el cual fue respaldado por la STC 227/1988 al afirmar que, de otra forma, la perpetuidad de las concesiones se haría incompatible con los principios constitucionales del dominio público (inalienabilidad e imprescriptibilidad que el art. 132.1 de la CE consagra).

Pues bien, todo esto a modo de precedente para que la LC/1988 redujese el plazo máximo

^{15 y 16} TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 119-129 y 284-289.

de otorgamiento a 30 años (art. 66.2); cuya aplicación trajo consigo problemas e inseguridades jurídicas palmarias que tuvieron que ser atajadas mediante disposiciones transitorias, si bien, al contrario que la transitoria sexta, apartado primero (prohibición de prorrogar concesiones existentes en condiciones que se opongan a la Ley) y la transitoria quinta (revocación total o parcial de las concesiones incompatibles con los criterios de ocupación dispuestos por la ley), la única que lo hizo a favor de los concesionarios fue la disposición transitoria primera, exceptuando la regla de los 30 años y permitiendo su prórroga por un período equivalente (de otros 30 años) a modo de compensación en los enclaves de propiedad privada reconocidos por sentencia judicial firme; figura conocida con el nombre de **concesión compensatoria**, cuyo régimen actual veremos dentro de las novedades introducidas por la reforma.

Los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera de la LC/1988¹⁷, reguladores del régimen compensatorio –no tan privilegiado como el de los apartados 1 y 4 de la misma– por la pérdida del derecho de propiedad sobre los terrenos declarados de dominio público se encontraban redactados de la siguiente forma:

“2. 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 esta Ley, por estar amparados por los títulos a que se refiere el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar, en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la disposición transitoria cuarta. Asimismo, tendrán preferencia, durante un periodo de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos. Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquellos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

3. En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras”.

¹⁷ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 171-176.

Esta redacción se ha visto modificada en 2013, por lo que se analizará en el apartado correspondiente (4.1).

Por último en cuanto a las posibilidades de actuación de los concesionarios dentro del régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre, el art. 70.2 de la LC/1988 prohibía la transmisión inter vivos de sus concesiones. Algo que como veremos en el apartado 4.1 in fine ha modificado la Ley 2/2013.

3.1.2. *El deslinde*.¹⁸

Durante la vigencia y bajo las previsiones a que daba cobertura la Ley de Costas de 1988, el **deslinde** fue la herramienta base utilizada que permitía separar el dominio público marítimo-terrestre de las propiedades privadas (que pueden estar a su vez limitadas en cuanto a su posibilidad de edificación, usos y aprovechamientos, como es el caso de las fincas afectadas por la servidumbre de protección).

La figura del deslinde permite fijar los límites entre dos bienes inmuebles colindantes. Cuando uno de estos bienes pertenece a la Administración Pública, ésta puede ejecutar el deslinde sin necesidad de actuación jurisdiccional alguna (Art. 50 de la Ley 33/2003). En concreto, el art. 11 de la LC señala que la Administración del Estado practicará los deslindes oportunos para determinar el dominio público marítimo-terrestre en atención a las características de los bienes que lo integran según el art. 3, 4 y 5 de la propia ley.

La Ley de Costas de 1969 señalaba que los bienes pertenecientes al demanio no eran inscribibles en el Registro de la Propiedad, lo que ocasionaba multitud de problemas en la praxis, por lo que la LC de 1988 reinterpretó el concepto diciendo que no se impedía su inscripción en el Registro “*cuando se estime conveniente*” (art. 13.2 LC/1988), si bien el Reglamento de Costas de 1989 lo consideraba muy “**conveniente**”.¹⁹

¹⁸ y ¹⁹ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 136-143 y 150-153.

Una vez realizado el deslinde, es posible determinar las propiedades que quedan incluidas en el demanio y cuáles no, y dentro de las no incluidas, de cuales pasarán sus titulares a serlo de un derecho de uso y aprovechamiento por un plazo determinado a modo de indemnización por la pérdida de la propiedad, es decir, a ser concesionarios, y cuáles no.

La LC de 1988 estableció que carecían de valor obstativo los asientos del Registro de la Propiedad que pretendiesen prevalecer sobre bienes de dominio público. El deslinde declara tanto la posesión como la titularidad dominical de los terrenos deslindados en favor del Estado. Ahora bien, la condición de tercero hipotecario²⁰ hubo de tenerse entonces en cuenta (art. 13.1 LC/1988) a la hora de otorgar las concesiones compensatorias al respecto. Sólo estarían por encima de ellos los propietarios cuya propiedad hubiese sido reconocida por sentencia judicial firme, y aquellos cuya propiedad privada hubiese reconocido la propia Administración en deslindes practicados antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de Costas.

La Administración no pudo ocupar en 1988 estos enclaves, por estar situados en tramos deslindados completamente a la entrada en vigor de la Ley, siendo su titular un tercero hipotecario.

Distinto era el caso de los enclaves privados situados en tramos no deslindados o parcialmente deslindados a la entrada en vigor de la Ley de Costas (29 de julio de 1988). En este caso la vulneración de los derechos de los propietarios por la Ley era más flagrante, por lo que el TC, en su Sentencia 149/1991, tuvo que declarar que si el deslinde posterior a la entrada en vigor incorporaba al dominio público marítimo-terrestre terrenos, obras o instalaciones que según la legislación anterior eran perfectamente privadas, “*evidentemente*”, en estos casos, según la interpretación sistemática del precepto, también cabría la indemnización a través de concesiones compensatorias por la privación de derechos que supone. Recibían así el mismo tratamiento que los supuestos contemplados en el apartado 4 de la disposición transitoria primera de la Ley.

²⁰ Tendrá la condición de tercero hipotecario el adquirente de buena fe y a título oneroso de algún derecho de aquél que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo. Se mantendrá en su adquisición aunque posteriormente se anule o resuelva el del otorgante por causas que no consten en el propio Registro.

3.2 La servidumbre de protección en la Ley de 1988.

Las servidumbres de protección son una figura contemplada para la vigilancia y salvaguarda de los distintos bienes integrantes del dominio público. Las leyes reguladoras de dichos bienes inciden especialmente en la protección del dominio público correspondiente, como en el Título V de la Ley de Aguas²¹ respecto del dominio público hidráulico o el Título II de la Ley de Costas respecto del marítimo-terrestre.

La servidumbre de protección como limitación impuesta a los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre fue regulada por los arts. 23 a 26 de la LC/1988. Se trata de una actualización de la antigua servidumbre de salvamento del art. 4 de la LC/1969, aunque ahora se dirige con carácter general a la protección de la integridad del demanio, configurando un sistema de prohibición de determinadas actividades y construcciones consideradas perjudiciales para el medio marítimo-terrestre.

Es la más destacada de las limitaciones legales a la propiedad privada próxima a la ribera del mar, cuyo objetivo es garantizar la conservación del dominio público marítimo-terrestre a través de la limitación del derecho de propiedad privada en los terrenos de esta naturaleza colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Se trata, en definitiva, de evitar la construcción de edificaciones y limitar los usos y actividades que en ella puedan causar daños irreparables al medio marítimo-terrestre o de difícil o costosa reparación.

Según el art. 23.1 de la LC/1988, la extensión de esta servidumbre es de 100 metros contados desde el límite interior de la ribera del mar, aunque la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento afectados, podrá ampliar la extensión de la servidumbre en otros 100 metros (art. 23.2), si por las peculiaridades del tramo de costa afectado fuese necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre.

²¹ El art. 94 (Policía de Aguas) determina que la Administración competente ejercerá las funciones de policía de las aguas superficiales, subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección. El art. 95 determina la competencia de la Administración General del Estado para el apeo y deslinde de los cauces de dominio público, que una vez aprobado declarará la posesión y titularidad dominical en favor del Estado (art. 95.2). Dicha resolución será título suficiente para que la Administración inmatricule los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente, lo que permite defenderlo de forma más eficaz.

En la zona afectada por la servidumbre de protección estarán prohibidas las edificaciones destinadas a vivienda, la construcción o modificación de vías de transporte, actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, el vertido de residuos sólidos y varios tipos de publicidad (art. 25.1).

Estarán sujetas a autorización autonómica, art. 25.2, las obras y actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación como las salinas marinas, los establecimientos de cultivo marino (piscifactorías), lonjas, astilleros, almacenes frigoríficos relacionados con actividades marinas o instalaciones de suministro de combustible para barcos, y no requerirán autorización los cultivos y plantaciones. Además, según el art. 25.3, con carácter excepcional, el Consejo de Ministros podrá autorizar, por razones de utilidad pública, el tendido aéreo de líneas de electricidad de alta tensión prohibida con carácter general por el art. 25.1.d y la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas a que se refiere el art. 25.1.b.

Todas las autorizaciones que otorguen las Comunidades Autónomas -que son muchas y muy variadas- deberán respetar el planeamiento urbanístico en vigor y ejercitarse en el plazo señalado. Las autorizadas por el Consejo de Ministros con carácter excepcional, no tendrán que adaptarse al planeamiento urbanístico, pero el Ayuntamiento del municipio afectado deberá iniciar un procedimiento de revisión de la ordenación urbanística procedente para adaptarla al proyecto autorizado.

3.2.1. Extensión de la servidumbre de protección.

El punto partir del cual ha de medirse la extensión de los 100 metros (eventualmente 200 m.) o 20 metros en los núcleos urbanos afectados por la servidumbre de protección, es el límite interior de la ribera del mar, no el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, ya que pueden no coincidir.²²

²² El límite exterior de la servidumbre coincide con el límite interior de la ribera del mar que no tiene por qué coincidir a su vez con el límite interior del dominio público marítimo-terrestre.

En el caso de que en aplicación de la definición de la ribera del mar, contenida en el art. 3.1 LC, que fija el límite exterior de la servidumbre de protección, deje fuera bienes de dominio público tales como acantilados, terrenos adquiridos para su incorporación al demanio, etc. la servidumbre no se contará desde el límite interno de éstos.

En suelo urbano se reduce la franja de 100 a 20 metros si a la entrada en vigor de la Ley en 1988 los terrenos estaban clasificados como urbanos según el planeamiento urbanístico vigente en ese momento o, aún careciendo de dicha clasificación, tuviese todos los servicios urbanísticos o consolidados por la edificación en 2/3 de la superficie total.

El suelo urbanizable programado y con plan parcial aprobado antes de la entrada en vigor de la Ley de 1988, aún cuando este no se hubiese ejecutado, ha seguido la suerte del suelo urbano en cuanto a la aplicación del régimen de éste si no ha vencido el plazo de ejecución del planeamiento o lo ha hecho por causas imputables a la Administración.

Por su parte, en las urbanizaciones marítimo-terrestres sigue vigente la servidumbre de protección existente antes de la construcción de los canales (por inundación artificial) midiéndose ésta desde el límite interior de la ribera del mar que existiese **antes** de su construcción.

El fin perseguido a través de la reducción de la franja de la servidumbre en todos estos terrenos o núcleos, fue respetar los derechos consolidados de los propietarios.

3.2.2 Construcciones permitidas en la zona afectada por la servidumbre de protección.

En cuanto a las obras e instalaciones realizadas antes de la entrada en vigor de la LC/1988 y que resulten contrarias al régimen de servidumbres previsto, el apartado 1 de la disposición transitoria cuarta de la LC dice que aquellas que carezcan de la preceptiva licencia o autorización exigible con arreglo a la legislación de costas, serán demolidas salvo razones de interés público.

La ley de 1988 prohibía las edificaciones destinadas a residencia en la zona de servidumbre (art. 25.1.a), y para las edificaciones existentes establecía un régimen equiparable al de “fuera de ordenación urbanística” en el apartado 2.c de la disposición transitoria cuarta. Situación que puede darse en dos supuestos:

O bien se trata de una edificación ejecutada con licencia pero donde el planeamiento cambia y modifica las condiciones de ocupación, la edificabilidad u otra

circunstancia que haría inviable otorgar licencia a dicha edificación, o bien estamos ante una edificación construida sin licencia y donde ha transcurrido el plazo para que la Administración pueda ejercer sus potestades de disciplina urbanística. Si no ha transcurrido el plazo, la edificación sería ilegal, pudiendo ser objeto de un expediente administrativo de reposición de la legalidad, que podría terminar a su vez con una orden de demolición.

La situación de “fuera de ordenación” puede ser asimismo total o parcial en función de si la edificación es absolutamente incompatible o sólo parcialmente incompatible con la ordenación urbanística, como por ejemplo, haber construido más plantas de las que permite el planeamiento.

En estas situaciones, la calificación como fuera de ordenación busca que la edificación desaparezca, pero al ser “injusto” para sus propietarios su demolición se establece un régimen transitorio, permitiendo que la edificación subsista hasta que el transcurso del tiempo termine por arruinarla (eliminación natural) totalmente o en la parte afecta por este régimen.²³

Es -al menos desde mi punto de vista- curioso que se asimilen a un régimen como el de “fuera de ordenación” edificaciones que tienen vocación de permanencia y que el Derecho positivo avala, pues si el objetivo era que las mismas se arruinasen, no se permitirían más intervenciones que las de mero ornato.

4. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA REFORMA DE LA LEY 2/2013.

4.1. La propiedad privada tras la reducción del dominio público marítimo-terrestre.

La Ley 2/2013 introduce numerosas modificaciones en la Ley de Costas. En relación con los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre se modifica la determinación de la ribera del mar en el art. 3, el régimen de los terrenos inundados, la integración de las

²³ LÓPEZ PORTO, Paulo. "Fuera de ordenación ¿qué es?". <<http://lopezabogados.org/web/fuera-de-ordenacion-que-es/>>.

dunas en la ribera del mar y varía la consideración de determinados bienes y el régimen de obras de defensa del litoral. Incluye novedades importantes en el procedimiento de deslinde y la obligatoriedad de la inmatriculación de los bienes del dominio público marítimo-terrestre en el plazo de dos años una vez practicado dicho deslinde, para lo que la Administración General del Estado deberá proceder a revisar los deslindes que se vean afectados por la nueva definición del dominio. Una vez practicado éste, los bienes que dejen de formar parte del demanio se reintegrarán a quienes fuesen sus propietarios a la entrada en vigor de la LC/1988 con título inscrito en el Registro de la Propiedad.²⁴

En la reforma se han establecido unas reglas especiales de deslinde para paseos marítimos construidos con posterioridad a 1988, para la isla de Formentera y para las urbanizaciones marítimo-terrestres. Por último, se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos de núcleos de población que figuran en el Anexo de la Ley 2/2013, que podrán ser transmitidos a sus ocupantes de acuerdo con los mecanismos previstos en la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

4.1.1. Cambios en la zona marítimo-terrestre.

Tras la aprobación de la Ley de 2013, su definición sufrió modificaciones respecto a los temporales que determinan el límite interior de la zona marítimo-terrestre y respecto a la regulación de carácter demanial de los terrenos bajos inundados.

La terminología utilizada por la LC/1988 para calificar los temporales tomados como referencia para la determinación de esta zona se mantiene tras la reforma de 2013, si bien, los criterios técnicos determinados reglamentariamente establecen que se tomarán como referencia los alcanzados al menos en cinco ocasiones en un período de cinco años (art. 4 del RD 876/2014).²⁵

Otro de los puntos problemáticos, como ya he mencionado, es el régimen de los terrenos inundados, inundables o invadidos. Un régimen que fue de difícil aplicación en la práctica de los deslindes pero que ya parecía pacífico, y que con la reforma ha vuelto a desestabili-

²⁴ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 46-64.

zarse. Ésta añade un nuevo párrafo (3º) al art. 3.1.a que elimina del dominio público los terrenos que siendo naturalmente inundables lo hubiesen sido de manera artificial si antes de la inundación no eran de dominio público (salvo en el caso de que fuesen navegables, como dispone el art. 4.3), aplicándose incluso retroactivamente si los terrenos están destinados a actividades de cultivo marino o salinas (apartado 5 de la disposición transitoria primera). Además, algunas partes de las urbanizaciones marítimo-terrestres construidas mediante la inundación artificial de terrenos de titularidad privada, como son los embarcaderos y los lugares destinados al estacionamiento de vehículos náuticos individual o colectivo, tendrán carácter privado aún formando parte de la lámina de agua que compone el canal y siendo colindantes a éste, aunque es un tema que trataré más adelante. Nada varía en la redacción y enumeración del resto de bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre hecha en los art. 4 y 5 de la LC/2013, salvo el citado matiz del art. 4.3 en referencia al nuevo párrafo introducido en el art. 3.1.a.

Curioso es el citado supuesto contemplado en el apartado 5 de la disposición transitoria primera (terrenos inundados destinados a actividades de cultivo marino o salinas). Cabe entender que dichos terrenos revierten a sus antiguos propietarios sólo bajo la condición de que se mantenga la actividad permitida de cultivo marino o salinas, pero no se dice, ni siquiera en el Reglamento (disposición transitoria quinta del RD 876/2014 que desarrolla dicho apartado 5 de la transitoria primera de la LC) qué pasaría si se cambia el uso de los mismos. Además, si las aguas a que se refiere el apartado son naturalmente inundables, han de formar parte de la zona marítimo-terrestre como disponía la LC/1988 con absoluto respaldo por parte de la jurisprudencia.²⁶

4.1.2 *Cambios en relación con las playas.*

Las playas, como elementos naturales de gran valor ambiental, son sensibles a los procesos de transformación que viva el litoral. No se recogen en la Ley 2/2013 medidas proteccionistas de gran trascendencia, sólo se introducen ligeras modificaciones. Se elimina

²⁵ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 116-119 y 129-131.

²⁶ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: Un giro hacia el dominio...”, cit. pp. 19-25.

la referencia a “causas naturales o artificiales”, al referirse a las causas de su formación, definiéndolas únicamente como zonas de depósito de materiales sueltos e incluye las dunas “hasta el límite que resulte necesario para la estabilidad de la playa y defensa de la costa” tengan o no vegetación (arts. 3.1.b y 3.4), con lo que podrán excluirse del dominio público las que sean innecesarias para dichos fines; y el art. 33.6 que incorpora una distinción entre el régimen jurídico de los tramos urbanos y los tramos naturales de las playas.

La modificación en este sentido se remite al reglamento en cuanto al desarrollo del régimen de uso y ocupación de las playas en función de si éstas se sitúan en tramos urbanos (art. 69 del RD) o tramos naturales. En los tramos naturales de playa el nivel de protección es mayor y están restringidas muy severamente las ocupaciones, permitiéndose tan solo las indispensables (art. 68 del RD), mientras que en los tramos urbanos se prevé la posibilidad de autorización de “aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan con los requisitos establecido, sobretodo, en función del tiempo y superficie de ocupación del terreno y la adopción de todas las medidas preventivas cuyo objetivo es evitar cualquier afección ambiental y garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación.”²⁷

En la delimitación de estos tramos de playa participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Además, requerirá el otorgamiento de una concesión toda ocupación del dominio público marítimo-terrestre por instalaciones que por su naturaleza o circunstancias requiera un plazo de ocupación superior a cuatro años, según el art. 131 de RD 876/2014.

4.1.3 *Los deslindes especiales.*

Dentro de los deslindes especiales que regula la Ley, en relación con el equilibrio entre la protección al medio ambiente y el respeto de la propiedad privada, nos interesa el deslinde de la isla de Formentera, el de las urbanizaciones marítimo-terrestres y el de los núcleos de población del Anexo de la Ley 2/2013.

²⁷ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 253-254.

La modificación o especialidad introducida por la disposición adicional cuarta de la ley 2/2013 respecto del especial deslinde de la isla de Formentera²⁸ en contraposición con el régimen general se debe a la especial configuración geomorfológica de la isla, y llama la atención en primer lugar la recuperación en la definición de elementos ya desaparecidos en la Ley de 1988 como “*superficie casi plana*” y “*ausencia de vegetación*” para definir las playas (disposición adicional cuarta apartado 1.a), que se aparta de la definición del régimen general contenida en el art. 3.1.b de la LC/2013 y rechaza, así, incluir las dunas y escarpes como parte de la playa. En segundo lugar, y al contrario que en el régimen general de nuevo, el espacio bañado por el mar en su flujo y reflujo por efecto de las mareas (conceptos pertenecientes a la LC/1969) y las mayores olas en los temporales ordinarios (definidos éstos, como los que se hayan producido al menos tres ocasiones en los últimos cinco años anteriores al inicio del deslinde) no va a calificarse como “zona marítimo-terrestre”, sino que simplemente permanecerá innominada. Estas singularidades son tan arbitrarias como puede serlo su régimen excepcional.

En el caso de Formentera la revisión del deslinde reducirá sustancialmente la franja de dominio público, tratando de resolver un caso problemático de los muchos con que cuenta el litoral español, pero sin justificar qué especialidades geomorfológicas son las que han llevado a establecer una regulación singular al respecto. Además, tal revisión del deslinde finalizará en menos de 7 u 8 meses debido a la imposición de un plazo legal de 2 años desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013 para llevarlo a cabo, lo que hace sospechar a cerca de más “arbitrariedades” legislativas en la regulación del supuesto.

El segundo de los deslindes especiales es el introducido por la nueva disposición adicional décima (LC/2013) que regula el caso de las urbanizaciones marítimo-terrestres,²⁹ elevando, por tanto, su regulación de rango reglamentario a legal y de manera ligeramente diferente a como se hizo en el antiguo Reglamento de Costas de 1989. Se da un tratamiento distinto a los elementos asociados la urbanización, de manera que serán parte del dominio público marítimo-terrestre los canales, pero se reconoce la propiedad privada de las edificaciones, de los terrenos retranqueados respecto del canal destinados al estacionamiento náutico individual y privado, y los terrenos inundados destinados al estacionamiento náutico colectivo y privado.

²⁸ y ²⁹ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 198-204 y 70-73.

Su última peculiaridad es que no se generará servidumbre de protección ni de tránsito en torno a los espacios inundados; y si la ley estatal renuncia a imponer una servidumbre de tránsito en estas urbanizaciones, difícilmente puede entenderse cómo lo harán los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, aunque el apartado 3.c de la disposición establezca que se deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales.

En cuanto al deslinde de los núcleos incluidos en el Anexo de la Ley 2/2013, no se entiende qué criterios ha usado el legislador para aplicar a estos núcleos y no a otros de similares o iguales características esta “amnistía” que les excluye del dominio público al cual ya pertenecían desde 1988 al quedar dentro de la línea de deslinde. Se trata de los 12 núcleos enumerados en el Anexo de la Ley 2/2013, y que vienen acompañados de la correspondiente planimetría:

- Serra Grossa, perteneciente al término municipal de Alicante.
- Puerto Santa Pola, perteneciente a Santa Pola, provincia de Alicante.
- Poblado Marítimo de Xilxes, provincia de Castellón.
- Empuriabrava, perteneciente a Castelló d’Empuries, provincia de Gerona.
- Platja d’Aro, provincia de Gerona.
- Ría Punta Umbría, provincia de Huelva.
- Caño del Cepo, Isla Cristina, provincia de Huelva.
- Casco urbano, Isla Cristina, provincia de Huelva.
- Pedregalejo, provincia de Málaga.
- El Palo, provincia de Málaga.
- Moaña, provincia de Pontevedra.
- Oliva, provincia de Valencia.

Éstos podrán ser transmitidos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios previstos en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y su razón de ser, según contempla la Exposición de Motivos, es que se trata de terrenos edificados que por su degradación y características físicas actuales no resultan necesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre y que además se trata de zonas con gran densidad y afluencia de personas cuya situación de inseguridad había que atajar.

Uno de los aspectos más llamativos es que estas edificaciones son en varios casos anteriores a 1988 y estaban incluidas en el dominio público marítimo-terrestre también por

deslindes anteriores a 1988; sin contar con que se trata de algo más propio de una decisión administrativa que ha sido desarrollado mediante una ley singular no necesitada de dicho acto administrativo posterior, lo que provoca su inamovilidad y cuyo único medio de ataque es a través del planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad, con todo lo que ello conlleva. Se podían haber establecido legalmente los criterios de exclusión de los núcleos, pero excluirlos directamente resulta, cuanto menos, eso, llamativo.

Es insólito que se regule de esta forma un supuesto tan particular como este -la falta de aplicación del régimen general a unos terrenos- y más raro aún que ese régimen particular se haga depender de la formalización de los pertinentes negocios de transmisión, pues se concede en atención a su especial configuración física, no porque su transmisión afecte a la naturaleza jurídica de los mismos. Es decir, que si no se transmitiesen seguirán siendo de dominio público, lo que no encaja con esa supuesta especial configuración física de los terrenos, ya que no habrán mutado.

Los terrenos, según la literalidad de la norma, se enajenan (de manera onerosa, aunque quede por determinar el precio de los mismos) a los ocupantes de los mismos siendo aún de dominio público, es decir, no se desafectan ni pasan a ser de manera transitoria bienes patrimoniales antes de su adjudicación directa, lo que es manifiestamente contrario al principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público.³⁰

El legislador podía haber previsto su desafectación por ley para transmitirlos con posterioridad a sus ocupantes, pero ha querido evitar por todos los medios que esos terrenos pasaran, de manera transitoria, a ser bienes patrimoniales quizá para evitar futuras impugnaciones por una enajenación a precio de saldo o con un precio simbólico. Esto último como opinión personal.

4.1.4 Mar territorial, aguas interiores y recursos de la zona económica y la plataforma continental.

En lo referido al mar territorial y las aguas interiores, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental no se produce ninguna modificación con respecto a la redacción de la Ley en 1988.

³⁰ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: Un giro hacia el dominio...”, cit. pp. 29-30.

Mencionaba en el epígrafe 3.1 del trabajo la figura de las concesiones compensatorias, que se ha visto modificada por la reforma de 2013. La novedad introducida con relación al supuesto contemplado en la disposición transitoria primera de la LC/1988 es la modificación del plazo de dichas concesiones, equiparándolas con el de las concesiones ordinarias por una duración de 75 años (art. 66.2 de la LC/2013) en consonancia con la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 93.3) y el art. 59.4 del TR de la Ley de Aguas, incluyendo el plazo inicial de la concesión.

Esta equiparación entre titulares que antes tenían una posición privilegiada debida al reconocimiento por sentencia firme de su mejor derecho antes de 1988 con quienes fueran propietarios antes de 1988 con título inscrito en el Registro de la Propiedad no es una cuestión ajena a debate, sobre todo por la problemática que suscita cambiar un criterio ya avalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991.

El art. 13.bis.2 recoge lo que ya decía el apartado 4 de la disposición transitoria primera (y que sigue diciendo) en cuanto al otorgamiento de una concesión compensatoria³¹ a los titulares de un derecho de propiedad sobre terrenos que tras la práctica del deslinde se conviertan en dominio público marítimo-terrestre.

En realidad van a ser mínimos los supuestos en que pueda llegar a producirse este efecto de ampliación de la franja del dominio público marítimo-terrestre. Más bien el efecto será el contrario.

Pues bien, esta prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior tiene mayor calado, ya que el precepto (art. 2.1 Ley 2/2013)³² contempla la posibilidad, que no la exigencia, de una prórroga de los títulos preexistentes, es decir, que los concesionarios que hubiesen obtenido sus títulos al amparo de cualquier normativa anterior al 2013 – incluidos los beneficiarios de una concesión compensatoria obtenida en los términos de la transitoria primera- pueden solicitar dicha prórroga, salvo que éstas se opongan a lo establecido en la Ley o en las disposiciones que la desarrollen.

Las prórrogas se aplicarán a los titulares de derechos de ocupación y aprovechamiento de

³¹ y ³² TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 294-297 y 184-194.

dominio público marítimo-terrestre, pudiendo -la resolución por la que se apruebe la prórroga- fijar un plazo inferior al límite máximo de los 75 años en función de los usos.

El procedimiento para solicitar la prórroga de la concesión establece que el concesionario (art. 2.2 de la Ley 2/2013) podrá hacerlo desde la entrada en vigor de la ley el 30 de mayo de 2013 y en todo caso antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida. Dicho plazo de prórroga se computará desde el momento de su solicitud, despreciando el plazo que reste hasta la extinción de la concesión ahora prorrogada.

La duda planteada al respecto es cómo entender dicha “posibilidad de prórroga”, como un plazo máximo de disfrute total del aprovechamiento privado por 75 años sumando plazo inicial y prórroga, o en puridad que al hablar de prórroga ésta se suma al plazo recogido en el título concesional correspondiente, lo que nos llevaría a establecer un límite máximo que superase cualquier otro existente sobre parcelas de dominio público.

La aplicación de la prórroga de los 75 años a las concesiones compensatorias de los apartados 1 y 4 de la disposición transitoria primera, en los que se dice claramente que el plazo de la concesión es por 30 años prorrogables otros 30 -hecho avalado por el TC en su Sentencia 149/1991- y que la Ley 2/2013 no modifica, es una cuestión cuanto menos controvertida. En caso de que aceptemos que se aplica en plazo de prórroga general también a los supuestos recogidos en los apartados 1 y 4 de esta disposición, para no quedar éstos en peor posición, dicho plazo de prórroga de 75 años sustituiría el de 30 años reconocido en los mismos, y no se sumaría a éste, pues eso haría que se excedería el plazo general establecido por la Ley de Patrimonio de los 75 años.

Esta aplicación de plazos homogénea para todas las concesiones, en el supuesto de que entendamos -que no está claro- que de ese plazo se detrae la concesión ya disfrutada, haría, por ende, que se equiparase el régimen recogido en los apartados 2 y 3³³ de la disposición transitoria primera al de los apartados 1 y 4, es decir, 30 años de concesión y 45 de prórroga, salvo por la falta de exención en el pago del canon.

³³ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 177-178.

Es el art. 1.39 de la Ley 2/2013 el que da una nueva redacción a estos apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera de la LC/1988:

- Se modifica el apartado 2 la disposición transitoria primera, referido a los terrenos que no pudieron ser ocupados por la Administración tras practicar el deslinde, por ser sus ocupantes, titulares inscritos en el Registro de la Propiedad (amparados por el art. 34 Ley Hipotecaria). Estos titulares tienen un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre durante un plazo de treinta años prorrogable otros 75,³⁴ siempre y cuando respeten los usos y aprovechamientos existentes, para lo cual, han de solicitar la correspondiente concesión. La forma de computar y entender este plazo y su prórroga serán abordados en el apartado de Conclusiones, donde se analizarán las distintas opciones.

- El apartado 3 de la disposición reconoce el derecho de los titulares registrales de terrenos incluidos en el dominio público marítimo-terrestre tras la práctica del deslinde cuando ese tramo de costa no esté deslindado o lo esté parcialmente, a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento sobre los mismos, sujetos igualmente a la solicitud de la correspondiente concesión por un plazo de 30 años.

Los titulares mencionados en los apartados 2 y 3 de esta disposición transitoria primera no están exentos del pago del canon y su concesión es improrrogable según los términos de la LC/1988, que son los mismos que los de la LC/2013, puesto que de haber pretendido el legislador su equiparación al régimen de las concesiones reguladas en el apartado 1 de la misma, se habría dicho expresamente como se hace en ese mismo apartado: *“sin obligación de abonar canon”*. Se trata, por tanto, de una equiparación no plena de éstos con los titulares de terrenos declarados de propiedad privada por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la LC/1988 o en deslindes anteriores a la misma.

Es también criticable la omisión intencionada del legislador a la hora de definir los plazos máximos de las concesiones en unos y otros supuestos y la ambigua y deficiente redacción del art. 2 –en especial el 2.2- de la Ley 2/2013 que modifica el art. 66 de la LC, manteniendo

³⁴ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 69-80.

do en el articulado un plazo (75 años) y otro para las construcciones preexistentes incluidas en la disposición transitoria primera de la LC. Además, con la homogeneización de los plazos máximos ya desarrollados por el RD 876/2014 (art. 172 y 174.2) no se deja claro, a mi modo de ver, de forma intencionada, si efectivamente se tendrán en cuenta los plazos de concesión ya disfrutados hasta el momento de solicitud de la prórroga o no. Plazo que por otro lado se califica exclusivamente como “prórroga por 75 años”, lo cual parece hacer referencia a un plazo que se suma con posterioridad al original, es decir, lo disfrutado más 75 años, y que cambiaría mucho las cosas, pues en un caso la finalización definitiva de la concesión otorgada en 1988 o 1989 sería en el 2063 o 2064 y en el otro en el 2093.

Según D. Ángel Menéndez Rexach,³⁵ la concesión que era prorrogable por otros 30 años, ahora lo será por 75, sumándose a una interpretación desde mi punto de vista errónea que provocaría la convivencia de concesiones otorgadas por 30 años con otras por 105 años.

Aunque no se haya modificado el apartado 1 de la disposición transitoria primera, esta es la interpretación, desde su punto de vista, adecuada del art. 2º de la Ley 2/2013, que no permite otorgar dos prórrogas (primero la de 30 y después otros 75), pero esto nos llevaría a alcanzar, como ya he dicho, los 105 años de duración de la concesión (30 de concesión inicial y 75 de prórroga).

Hablaba también en el epígrafe 3.1 de este trabajo de la conveniencia de inscripción de los bienes de dominio público tras la práctica del deslinde según la LC/1988; pues bien, el art. 11.2 de la reformada LC/2013, establece la obligación de inscribir los bienes demaniales practicado el deslinde, de acuerdo con el art. 36 de la Ley 33/2003. Una novedad en el régimen de los bienes de dominio público que era necesaria:

“Practicado el deslinde, la Administración del Estado deberá inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre...”

Además, se garantiza la constancia registral del proceso administrativo de deslinde mediante la anotación marginal en la inscripción de todas las fincas que puedan resultar afectadas por este.

³⁵ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: Un giro hacia el dominio...”, cit. pp. 33-35.

4.1.5 *La revisión del deslinde.*

La revisión de los deslinde prevista en el nuevo art. 13.bis LC/2013³⁷ pretende alterar la configuración del dominio público marítimo-terrestre (antiguo 12.6 LC/1988), utilizando una definición más acorde con la realidad y las consecuencias de los supuestos establecidos en el art. 12.

- Revisión del deslinde por invasión del mar de terrenos privados (revisión del deslinde obligatoria). Antes de 2013 los terrenos invadidos por el mar pasaban a formar parte del dominio público por la causa que fuese (naturales o artificiales), mientras que ahora sólo pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre los terrenos privados inundados por el mar naturalmente o por causas artificiales si en los terrenos inundados se puede navegar. Esta reducción de los supuestos hace necesaria la revisión del correspondiente deslinde.
- Para evitar la inundación de los terrenos privados la Ley de 1988 facultaba a sus propietarios, bajo la correspondiente autorización o concesión, a construir obras de defensa, siempre que no ocupasen la playa ni produjesen efectos negativos en ésta o en la zona marítimo-terrestre, ni menoscabasen las servidumbres legales correspondientes (art. 6.1 LC/1988), pero en la redacción actual del art. 6 -posterior a 2013- se prescinde de la prohibición de ocupación de la playa, es decir, que bajo autorización o concesión podrá ocuparse la playa para procurar la defensa de las propiedades privadas amenazadas. Todo ello sin renunciar a la oportuna revisión del deslinde en su caso (art. 6.3 en relación con en 13.bis).

El régimen de los títulos habilitantes para la utilización privativa del dominio público marítimo-terrestre sufre dos cambios destacables con la Ley 2/2013: la ya mencionada ampliación de los plazos de aprovechamiento a través de concesión (nuevos arts. 66.2 y 66.3) y posibilidad de prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior y la transmisibilidad de las concesiones (nuevo art. 70.2), lo que ahora trataré.

³⁷ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 161-163 y 204-211.

Se ha reformado el régimen de transmisión inter vivos³⁸ de las concesiones, prohibido según la redacción del antiguo art. 70.2 de la Ley de Costas: “*Las concesiones no serán transmisibles por actos inter vivos*”, y permitida según su redacción actual: “*Las concesiones serán transmisibles por actos inter vivos y mortis causa*”. Se hace depender la transmisión, eso sí, del reconocimiento por parte de la Administración de las condiciones establecidas para la concesión en el adquirente, y se recupera así una tradición legislativa que se remonta a la Ley General de Obras Públicas, que proclamaba la libre transmisibilidad de las concesiones; posibilidad de transmisión que se extiende también a las concesiones compensatorias, con el objetivo de homogeneizar los distintos otorgamientos de concesiones por una u otra causa.

La LC/2013 amplía además el plazo de subrogación que tienen herederos y legatarios en la transmisión mortis causa, pasando de 1 a 4 años para hacerlo.

La transmisibilidad, unida a la ampliación de los plazos concesionales y a la prórroga de las concesiones ya existentes, sólo puede verse como una forma de dar una solución más justa a los titulares de derechos adquiridos conforme a la legislación anterior a 1988.

De mención obligada es también el **derecho de reintegro**³⁹ de la propiedad de aquellos terrenos que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre tras la revisión de los deslindes, ya que según la LC/1988 la desafectación de los bienes demaniales convertía a éstos en patrimoniales de la propia Administración, sin embargo, con la reforma introducida por las disposiciones adicionales quinta y sexta de la Ley 2/2013 y disposición adicional séptima del RD 876/2014, una vez revisados los deslindes, se procederá a devolver a los antiguos propietarios -o sus causahabientes- los terrenos que por aplicación de la Ley 22/1988 pasaron a formar parte del dominio público, y que en aplicación de la disposición adicional quinta de la ley 2/2013 dejan de serlo. Del mismo modo, según la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013, los titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres que dejen de formar parte del dominio público, serán reintegrados en el dominio de los mismos.

³⁸ y ³⁹ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 194-197, 293 y 212-214.

Por este procedimiento se devuelven ahora, por disposición legal, a sus legítimos propietarios, terrenos que nunca habrían dejado de ser de su propiedad. Lo que ocurre es que esos terrenos no han sido de propiedad efectiva durante el tiempo en que fueron demaniales, y lo procedente, en consecuencia, sería declarar la **reversión** de los terrenos expropiados, **no** su **reintegro**, puesto que dichos terrenos dejaron de pertenecer a sus propietarios, quienes fueron compensados con su uso y ocupación sin necesidad de abonar canon alguno.

La aplicación del reintegro podría ser problemática en aquellos supuestos en que se haya concedido un nuevo título de utilización privativa a un tercero que no coincida con el propietario originario de los terrenos, en el supuesto de que no se llegase a otorgar concesión compensatoria por no haberla solicitado en plazo o por ser este propietario desconocido. Es posible que se hayan hecho mejoras sobre la extensión de la concesión y plantearse la duda de qué reintegrar en ese caso, quién ha de hacerse cargo de devolver el terreno a su estado original y si es razonable que sea el antiguo propietario quien reciba los terrenos mejorados sin hacerse cargo de la indemnización o sufra un empobrecimiento injusto si los terrenos le fuesen devueltos en peores condiciones de las que tenían cuando él los entregó. Nada aclara al respecto la disposición adicional séptima del actual Reglamento General de Costas RD 876/2014.

En cuanto al régimen transitorio de los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la modificación introducida por la ley 2/2013⁴⁰ y que permanezcan pendientes; se dice claramente que éstos habrán de ser resueltos conforme a la nueva normativa (disposición transitoria tercera de la ley 2/2013). Y se rompe así con la regla general de sometimiento del procedimiento a la legislación vigente en el momento de su inicio, yendo incluso más allá y señalando que los actos de trámite dictados al amparo de la legislación (durante la vigencia de la misma) sólo conservarán su validez si sus efectos no son contrarios a la LC en su redacción posterior a mayo del 2013.

En los procedimientos administrativo-sancionadores -haciendo uso del art. 128.2 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común- no podrán aplicar-

⁴⁰ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 84-85 y 214-216.

se con carácter retroactivo si las disposiciones sancionadoras son más lesivas para el infractor, pero si en lo que a éstos sea más favorable.

En el caso de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las Órdenes aprobatorias de los deslindes pendientes de sentencia, la Abogacía General del Estado dictó una circular al respecto en julio de 2013 ordenando a los abogados del Estado que interviniesen en dichos procesos, que no se opusiesen a las peticiones de suspensión de los procesos formulados por los recurrentes fundados en la LC/2013.

Para terminar con este apartado, toca hablar de las posibles contradicciones con principios constitucionales de nuestro ordenamiento en que pueda incurrir la revisión del deslinde cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre (art. 13 LC). Hay quien opina que podría entrar en contradicción con el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE, sin embargo, como viene interpretando el TC al respecto, no se trata de derechos individuales, sino de derechos adquiridos bajo la cobertura de la Ley 22/1988, y en cualquier caso, los derechos individuales serían (STC 227/1988) los contenidos en la sección primera del capítulo segundo del título primero, es decir, sólo los derechos fundamentales, por lo que el derecho a la propiedad estará fuera de este tipo de amparo (art. 33.1 CE) y en consecuencia tal revisión del deslinde no va a producir una vulneración del principio de irretroactividad.

4.1.6 Efectos del cambio climático en la Ley 2/2013.

Las referencias que aparecen en la Ley pueden resumirse del siguiente modo:

- Se modifica el art. 2.a) de la LC, referido a los fines de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo terrestre, para incluir uno nuevo, el de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático cuando proceda.
- Se establece el régimen jurídico de los tramos del dominio público marítimo-terrestre que están en situación de regresión grave (art. 13.ter LC).

*“1. La Administración del Estado podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos (...) en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal que se establezca reglamentariamente”.*⁴¹

⁴¹ Según el art. 29 del RD 876/2014, se trata de un retroceso de la línea de la orilla superior a 5 me-

“2. (...) no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre” en dichos terrenos.

“3. Excepcionalmente y en zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos cinco años, la declaración podrá prever que se otorguen derechos de ocupación destinados a servicios públicos” si por su naturaleza no pueden tener otra ubicación (art. 32 LC).

“4. Las construcciones amparadas por un derecho de ocupación, existentes en los terrenos declarados en situación de regresión grave se mantendrán, siempre que el mar no les alcance o exista riesgo cierto de que lo haga.

5. En los terrenos declarados en situación de regresión grave, la Administración del Estado podrá realizar actuaciones de protección, conservación o restauración”.

El régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre estará orientado por los efectos del cambio climático. Así, los proyectos de las obras deberán prever su adaptación al entorno en que se encuentren situadas y, en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos en que va a situarse (art. 44.2 LC).

Finalmente, se hace referencia a las actuaciones derivadas del cambio climático que las Administraciones territoriales habrán de realizar. En primer lugar, una estrategia para adaptar la costa a los efectos del cambio climático que elaborará el Ministerio de Medio Ambiente. Y en segundo lugar, un Plan de adaptación de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre que se hayan adscrito a las Comunidades Autónomas, que reflejará tanto los terrenos como las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático.

4.2. La servidumbre de protección en la Ley de Costas en su redacción actual.

La servidumbre de protección, cuya definición ya ha sido abordada en el apartado 3.2, se ha visto modificada al igual que otros elementos por la reforma de 2013, y junto a cambios po-

tros al año en cada uno de los últimos 5 años, entendiéndose por ésta “la línea de corte del plano de pleamar máxima viva equinoccial con el terreno.

co significativos, encontramos importantísimas novedades. En primer lugar, el caso de los núcleos tradicionales de costa y el régimen de obras e instalaciones preexistentes y los supuestos en que la servidumbre de protección puede llegar a reducirse de 100 a 20 metros.⁴²

En cuanto al régimen de los núcleos de población costeros tradicionales, lo que ocurre es que la disposición transitoria tercera de la LC/1988 establecía un régimen especial de servidumbre de protección en los terrenos calificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley (reducción de la servidumbre a 20 metros con respecto a los usos y construcciones preexistentes en los términos de la disposición transitoria cuarta) y esta disposición se declaró inaplicable en algunos núcleos costeros por no cumplir literalmente las condiciones exigidas por la propia disposición (transitoria tercera). Es cierto que no estaban clasificados como suelo urbano, pero sí reunían de facto los requisitos necesarios para que se aplicase dicho régimen. La imposición en estos casos de la anchura estándar de la servidumbre y la imposibilidad de autorizarse nuevos usos y construcciones venía provocando un empobrecimiento de estos núcleos, sobre todo en Galicia y Canarias.

Poner fin a esta situación es la pretensión de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013: “...se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran calificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran (...) los requisitos”. En el caso de los municipios con planeamiento dos terceras partes de su superficie edificadas como requisito mínimo, y en núcleos sin planeamiento, como mínimo la mitad de su superficie construida.⁴³

Pese a lo esperado de esta regulación, la disposición transitoria plantea algunas dudas. Se trata de un procedimiento que finaliza con una resolución declarativa por la que el núcleo - no calificado como suelo urbano a la entrada en vigor de la LC/1988- pasa a reunir las condiciones establecidas en el apartado 1 de la transitoria primera de la Ley 2/2013. La Administración competente para hacer tal declaración habría de ser la Administración autonómica, a la que corresponden las competencias ejecutivas sobre la zona de servidumbre de protección, sin perjuicio de que, una vez hecha la declaración, corresponda

⁴² y ⁴³ TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y...*, cit. pp. 228-249 y 80-84.

a la Administración del Estado modificar la línea interior de la servidumbre en el plano de deslinde; sin embargo, se hace depender del informe previo del Ministerio de Medio Ambiente, sobre el que se plantean algunas incógnitas en relación con su configuración como preceptivo y vinculante, previsto en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013: “...*previo informe favorable del Ministerio de Medio Ambiente*”. No está claro si eso significa que la Administración del Estado puede oponerse a aplicar esta disposición transitoria primera a núcleos o áreas que cumplan las condiciones allí establecidas si con ello se pone en riesgo la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre y si se trata de una facultad discrecional de esta Administración, titular de dicho dominio.

Lo lógico, en aplicación de la reiterada jurisprudencia constitucional, es pensar que la Administración titular del dominio público, la estatal, tiene la posibilidad de vetar la aplicación del apartado 3 de la transitoria tercera de la LC, vía informe, en aquellos núcleos que pese a reunir las condiciones establecidas en la nueva regulación, se ponga en riesgo la integridad y defensa del demanio; y **será vinculante sólo en las materias que sean de su propia competencia** y sólo si con ello se pusiese realmente en peligro la integridad y defensa del demanio (como ha matizado el TC en su Sentencia 449/1991 respecto a artículos y disposiciones con igual vocación proteccionista), situación que deberá ser fehacientemente acreditada.

La Administración urbanística que reciba una solicitud de estos núcleos o áreas, a efectos de aplicar la transitoria primera de la Ley 2/2013, debe limitarse a determinar objetivamente si se dan las condiciones a que se refiere el apartado 1 de la misma. Resolverá favorablemente, a través de una resolución declarativa, si se dan las condiciones legales establecidas y ha informado favorablemente o no se ha pronunciado en contra el Ministerio de Medio Ambiente, para que se aplique el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera ya abordado. El acto emitido por la Administración urbanística es un acto reglado no discrecional.

Dentro de la zona afectada por la servidumbre de protección, en las áreas clasificadas como suelo urbano según este apartado 3 de la transitoria tercera de la LC/2013, donde la anchura de ésta es de 20 metros, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de acuerdo con el plan de ordenación vigente siempre que se garantice la efectividad de la

citada servidumbre; **hasta aquí nada nuevo** de lo ya establecido por la LC/1988. Lo que introduce la reforma es el detalle sistematizado de los requisitos que han de cumplirse para ello:

- Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de “fachada urbanística” a que pertenezcan.
- Que existan varias edificaciones situadas a menos de 20 metros del límite interior de la ribera del mar (dentro de la zona afectada por la servidumbre) y con ello se mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.
- Que la ordenación urbanística de la zona lo permita por las características de las edificaciones que pretendan realizarse.
- Que se trate de una edificación cerrada y quede lateralmente adosada a las contiguas.
- Que la nueva edificación se alinee con las ya existentes.
- Que la longitud de la fachada de los solares sobre los que se va a edificar no supere el 25% de la longitud total del tramo de fachada correspondiente. Tramos de fachada marítima que vendrán propuestos por el propio planeamiento.

En cualquier caso estos requisitos quedan subordinados al hecho de que dicha construcción se destine a residencia o habitación y que no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, es decir, de manera excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico en el que se justifique expresamente el cumplimiento de los citados requisitos (apartado 3. 2ª de la disposición transitoria tercera de la LC/2013).

Por último el apartado 4 de la transitoria primera de la Ley 2/2013 establece que “*en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el art. 25 de la Ley 22/1988, de Costas*” –refiriéndose a las nuevas edificaciones destinadas a residencia o habitación (art. 25.1.a), y a las nuevas construcciones (no modificaciones) de vías de transporte (art. 25.1.b)- se ha extralimitado en su ámbito de aplicación, ya que dicho apartado afecta a los núcleos y áreas a los que se refiere “la presente disposición”, por lo que dicho ámbito de aplicación no se circunscribe únicamente

a la zona afectada por la servidumbre de protección, sino a toda la zona delimitada por la Administración urbanística como área o núcleo.

El resultado es que el legislador ha regulado una nueva servidumbre de costas, que si bien no tiene nombre, es real y comienza donde termina la zona de servidumbre de protección y finaliza donde se encuentre el límite del núcleo o área. Por lo tanto, su incidencia sobre el derecho de propiedad es:

- En los primeros veinte metros afectados por la servidumbre de protección -donde rigen las prohibiciones del art. 25.1 de la LC- se admitirán edificaciones destinadas a residencia o habitación o aquellas otras que cumplan una serie de requisitos que se reflejados en el correspondiente instrumento urbanístico: usos y construcciones existentes en los términos de la transitoria cuarta. Es decir, “podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie”. El legislador ha pretendido satisfacer así a los habitantes de estos núcleos en sus reivindicaciones más comunes (permitir la mejora, consolidación y modernización de sus propiedades) preservando el grado de consolidación de la edificación y frenando el crecimiento indiscriminado de estos núcleos mediante la prohibición de nuevas construcciones.
- En la franja contigua a la servidumbre de protección, es decir, de los veinte metros tierra adentro hasta el límite del núcleo o área, regirá igualmente la prohibición de nuevas construcciones del art. 25.1.⁴⁴

Al suelo **urbanizable programado** se le aplicara, en lo referido a la regulación de la servidumbre de protección, el régimen previsto para el suelo urbano, es decir, 20 metros. Se trata de terrenos que contaban **con un plan parcial definitivo** antes de 1988, o con

⁴⁴ Este es un supuesto que plantea serias dudas. De una interpretación literal del precepto se desprenden la idea y el régimen ya abordados, es decir, que las prohibiciones se apliquen a todo el núcleo, pero haciendo uso de una interpretación lógica o coherente del mismo, tales limitaciones sólo se producirán en la zona de servidumbre de protección pues sería absurdo extender las prohibiciones contempladas para la zona de servidumbre de protección a la parte del núcleo que no esté sujeta a ella, es decir, como máximo hasta el límite de los 100 metros que abarca la servidumbre de protección en el resto del litoral.

plan especial aprobado definitivamente, según SSTs de 2010 y 2005, en los que no hubiese vencido el plazo de ejecución del planeamiento, y si lo ha hecho, que haya sido por causa imputable a la Administración.

Igualmente se aplicará el régimen previsto para el suelo urbano al suelo **urbanizable programado** que contase **con plan parcial** recién aprobado (**no definitivo**), careciese de él o el plazo de ejecución hubiese vencido por causas no imputables a la Administración, cuando para aplicar la servidumbre de protección de 100 metros fuese precisa una revisión del planeamiento que implicase una reducción del aprovechamiento reconocido a fecha de 29 de julio de 1988, y que en caso contrario daría lugar a la pertinente indemnización (art. 35 del TR de la Ley del Suelo RD 2/2008). Pero en los casos en que no dé lugar a indemnización, por no verse alterado el planeamiento, etc. la servidumbre será la que determina el art. 23; los 100 metros correspondientes.

En contraposición con lo visto en el apartado 3.2 en relación al régimen equiparable de las construcciones de esta zona como de “fuera de ordenación”, la reforma introducida por la Ley 2/2013 modifica la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas y en concreto el apartado 2.c de la misma para que en dichas construcciones puedan realizarse obras de reparación, mejora, modernización y consolidación -siempre que no impliquen aumento de su volumen, altura o superficie- sin necesidad de una autorización previa de la Administración del Estado, ya que este extremo fue declarado inconstitucional por la STC 149/1991.

Se introduce un nuevo párrafo 3º al art. 23 que extiende la servidumbre a las márgenes de los ríos, donde la Administración del Estado “podrá” reducir su anchura a 20 metros en su desembocadura hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas por sus características geomorfológicas y medioambientales. Dicho estrechamiento de la zona de servidumbre de protección en las márgenes de los ríos en principio no afectará (estoy pensando en Galicia) a las rías, pues éstas son fenómenos diferentes. En cualquier caso lo que se hace es abrir la posibilidad de estrechamiento, la cual requerirá el acuerdo de Administración estatal, autonómica y local afectadas (“*podrá reducirse*”), garantía de la proporcionalidad en el ejercicio de esta potestad discrecional.

4.3. El problema del art. 119.2 de la Ley 22/1988. Los acuerdos y actos adoptados por las entidades locales en relación con el art. 67 de la LBRL.

Es en relación con las prohibiciones del art. 25.1 LC en los terrenos afectados por la servidumbre de protección y las salvedades excepcionales autorizadas por el Consejo de Ministros (art. 25.3), donde encaja el problema competencial que en la Ley de 1988 planteaba el art. 26.1 hoy anulado en atención su inconstitucionalidad declarada por la STC 149/1991, que dijo que *“la previsión (de la autorización de la Administración del Estado) debe reputarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o de ordenación del territorio y/o urbanismo, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”* (art. 148.3º y 9º CE).

Pues bien, ahora la reforma introduce un apartado 2 al art. 119 de la Ley de Costas que contempla la facultad de la Administración General del Estado, en concreto de su Delegado del Gobierno, para suspender los actos administrativos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o a la **servidumbre de protección**, o que supongan una infracción manifiesta de las prohibiciones establecidas en el art. 25 de la ley; fundamentalmente para luchar contra las irregularidades urbanísticas y el otorgamiento de licencias a obras ilegales, acudiendo, de manera desafortunada, a un encaje nada brillante del procedimiento contemplado en el art. 67 de la Ley 7/1985 (Ley de Bases de Régimen Local), el cual ha sido desarrollado por el art. 228 del RD 876/2014.

El problema es que en el camino tomado por el legislador estatal en este art. 119.2 LC/2013 parece subsistir la misma idea; la idea de establecer un método de impugnación de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que podría plantear de nuevo problemas de constitucionalidad, puesto **que la zona afectada por la servidumbre de protección no es de competencia de la Administración General del Estado** para el control de los usos y aprovechamientos que en ellas se permita, y motivo por el cual el apartado 2.c de la disposición transitoria cuarta en su redacción actual no prevé la actuación de dicha Administración para el control de las obras e instalaciones que en tal se desarrollen, así como los preceptos analizados a colación de la STC 149/1991 en el apartado 2.2 de este trabajo.

Desde el punto de vista jurídico suscita serias dudas de constitucionalidad. El art. 67 LBRL se contempla para supuestos de especial gravedad contra el interés general de España y parece difícil justificar cómo un acto local contrario a las prohibiciones contempladas en el art. 25 LC para la servidumbre de protección, puede atentar contra dicho interés general.

El Tribunal Constitucional admite la facultad (autonómica) de suspender obras que se ejecutan sin licencia, no cuando cuenten con ella, aunque ésta se considere ilegal. Serán los Tribunales quienes determinen si la licencia es nula y la aplicación de las consecuencias legales oportunas. Según el Fundamento de Derecho 4 de la STC 12/1999 en caso contrario el control de legalidad ejercido por una Administración ajena provocaría el debilitamiento de la autonomía municipal.⁴⁵

Se ha llegado a calificar a este apartado 2º del art. 119 por algunos periodistas como cláusula “anti-Algarrobico” en clara alusión a un intento por evitar el desarrollismo desenfrenado que ahora parece justificarse desde el punto de vista económico-social en el contexto de crisis que vive nuestro país y sobretodo ciertas zonas del litoral español, donde su fuente de ingresos principal -si no es única- es el turismo que busca el sol de nuestras costas.

5. ANÁLISIS DEL CASO “ALGARROBICO” BAJO LA COBERTURA DE LA LEY.

5.1. Origen del conflicto.

Abordaré en este epígrafe el famoso y polémico caso del hotel Azata del Sol más conocido como “El Algarrobico”. Un edificio que cuenta con 20 plantas y 411 habitaciones situado a 47 metros del dominio público marítimo-terrestre, salvo la zona de piscina, las vallas y otras construcciones que están a tan solo 14 metros, por lo que parece que como mínimo, vulnera la zona de servidumbre de protección mínima de los 20 metros. Ahora lo veremos.

⁴⁵ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: Un giro hacia el dominio...”, cit. pp. 44-47.

El caso es lo suficientemente gráfico como para explicar la necesidad de respeto y adecuación de la normativa urbanística a la Ley de Costas, su Reglamento y Órdenes Ministeriales de desarrollo.

El caso de “El Algarrobico” es sólo uno más de los ejemplos de desarrollismo urbanístico descontrolado del litoral español, conocidos por los grupos ecologistas como “banderas negras”. Junto a él, muchas otras aberraciones urbanísticas, si se me permite el adjetivo, como las decenas de urbanizaciones vacías de la costa Gallega en Fisterra o la falta de control sobre la construcción de urbanizaciones, campos de golf y puertos deportivos en los últimos años anteriores a la crisis en Orihuela y Torrevieja (Comarca del Bajo Segura, Alicante).⁴⁶

5.1.1 *Cronología.*

En 1987 se crea el Parque Natural de Cabo de Gata, que no incluía el paraje del Algarrobico. En **agosto de 1988** se publicó el Plan parcial, aprobado en mayo por la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Carboneras -término municipal al que pertenece el paraje del Algarrobico-, que declara la zona como urbanizable. Ese año entra también en vigor, el mismo día de su publicación, la Ley de Costas que crea la ya comentada servidumbre de protección de 100 metros de extensión, en la que no se podrá construir. (**29 de julio de 1988**).

En 1994, la Junta de Andalucía aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) que clasificaba los terrenos sobre los que se asienta el Algarrobico como no urbanizables, pero en 1997 la propia Junta rectifica la clasificación de los terrenos, alegando un error y discordancia entre la cartografía aparejada al PORN y el texto del mismo, que pasan a ser urbanizables contrariamente a lo que establece la Ley 4/1989 de Conservación de la Naturaleza.

En el 2001 la constructora/promotora Azata del Sol S.L. solicitó la licencia de obras para construir el hotel, que le fue otorgada el 13 de enero de 2003 por el Ayuntamiento de Car-

⁴⁶ LAINFORMACIÓN.COM “Vuelta a España por diez vergüenzas urbanísticas de la costa” www.noticias.lainformacion.com 12 agosto 2012 <http://noticias.lainformacion.com/medio-ambiente/vuelta-a-espana-por-diez-vergüenzas-urbanisticas-de-la-costa_GYKCPs5Op4BStNaPCZtck6/> [28.11.2014].

boneras, y comenzó su construcción (dicha licencia quedó exenta en un 99% del pago por decisión del Ayuntamiento).

Es ya en noviembre de 2005 cuando se publica en el BOE la Orden Ministerial que aprueba el deslinde de bienes del dominio público marítimo-terrestre para 5.791 metros de litoral, entre ellos “El Algarrobico” y que, en consecuencia, permite reflejar los 100 metros de la zona de servidumbre de protección en los terrenos en los que se asienta el hotel, declarándose, por tanto, ilegales parte de las obras construidas en ese terreno. Por todo esto el 22 de noviembre de ese mismo año el Ministerio de Medio Ambiente inicia el procedimiento de expropiación de los terrenos afectados.⁴⁷

Frente a las aspiraciones de la constructora, que insistía en que la servidumbre de la zona era en este caso de 20 metros según el Plan Parcial de 1988, la AN estimó que éste debía haberse revisado para su adaptación a la Ley de Costas tal como establece la disposición transitoria tercera de la Ley para los planes aprobados después del 1 de enero de 1988 pero antes de la entrada en vigor de la misma.⁴⁸

El 21 de febrero de 2006 se dicta un Auto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Almería con una motivación muy convincente a cerca de la necesidad de paralización de las obras. Dicho Auto tiene como origen una Providencia de 26 de enero que paralizó las obras hasta que recayese sentencia en el procedimiento iniciado, mediante la medida de “suspensión”.⁴⁹

Las obras continúan a pesar de la orden decretada por el Juzgado, y tras una intervención de la ONG Greenpeace en la que se pinta un punto negro que ocuparía toda la fachada del edificio, el Consejo de Ministros declaró de utilidad pública todo el paraje para incorporarlo al dominio público marítimo-terrestre (2007).

⁴⁷ VEINTEMINUTOS.ES “La Audiencia Nacional sentencia que ‘El Algarrobico’ se levantó en zona protegida” [en línea]. En: www.veinteminutos.es (17 diciembre 2008) <<http://www.20minutos.es/noticia/437429/0/algarrobico/tribunales/almeria/>> [21.11.2014].

⁴⁸ IDEALES “La Audiencia Nacional confirma como área natural de interés general El Algarrobico” [en línea]. En: www.ideal.es (17 diciembre 2008) <<http://www.ideal.es/granada/20081217/local/almeria/audiencia-nacional-afirma-algarrobico-200812171227.html>> [22.11.2014].

⁴⁹ Auto de 21 de febrero que será analizado en el apartado 5.2 de este trabajo.

La Junta aprueba el 5 de febrero de 2008 un nuevo Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) que impide construir en la zona del parque natural, donde los terrenos de “El Algarrobico” pasan de ser una “zona de especial protección no urbanizable” a un “área degradada”.

El Juzgado nº2 de Almería dicta sentencia el 5 de septiembre que obliga al Ayuntamiento de Carboneras a revisar de oficio la licencia de obras del hotel por no ser ajustada a la ley y por tanto nula de pleno derecho.⁵⁰

En sentencia de 5 de diciembre de 2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN, ante el recurso presentado por Azata del Sol S.L., confirmó la legalidad de la Orden Ministerial que fijaba la extensión de la servidumbre de protección en 100 metros en la zona de “El Algarrobico” y sentencia que el complejo hotelero se levanta en una zona protegida. Afirma que el paraje donde se construye estaba considerado en 1994 como “Área natural de interés general”.

El TSJA suspende cautelarmente el nuevo PORN del Cabo de Gata de 2008 aprobado por el Decreto 37/08, de 5 de febrero, en lo concerniente al Sector ST-1 -“El Algarrobico”- mediante Auto de 25 de noviembre. Greenpeace presenta un recurso ante el TSJA solicitando la anulación definitiva del PORN en lo referente a esos terrenos, y tras el dictamen de la STS de 30 de febrero de 2011 que confirmaba dicho Auto, el recurso es contemplado por la Sentencia de 11 de junio de 2012 del TSJA que anula definitivamente el PORN de 2008 y restablece en la zona de “El Algarrobico” el nivel de protección de 1994 como espacio protegido no urbanizable.

El 21 de marzo de 2012, el TS confirma la servidumbre de protección de 100 metros en la zona ante el recurso presentado por el Ayuntamiento de Carboneras contra la Sentencia de la AN de 23 de marzo de 2008 que desestimaba el recurso contencioso-administrativo presentado por éste y declarando el paraje como espacio protegido no urbanizable.

La Administración General del Estado y la Junta de Andalucía solicitaron al TSJ la revisión de la solicitud de licencia concedida por el Ayuntamiento para la construcción del hotel por

⁵⁰ Sentencia de 5 de septiembre de 2008 que será analizada en el apartado 5.2 de este trabajo.

ser contraria a derecho, pero el 21 de marzo de 2014 el TSJA dictaminó⁵¹ que el suelo sobre el que se asienta el hotel es urbanizable; que así estaba contemplado en el Plan de 1994.⁵²

5.2. Estudio de la jurisprudencia relacionada con el caso.

- En primer lugar analizaré el **Auto de 21 de febrero de 2006** por el que se acordó la paralización cautelar de las obras.⁵³

Se parte, en primer lugar, de la necesidad de ponderar los intereses generales y particulares o de terceros para el caso de que la ejecución del acto pudiese hacer perder su finalidad legítima al recurso, es decir, que se produjesen situaciones jurídicas irreversibles que hiciesen ineficaz la ulterior sentencia en caso de estimarse el recurso, o de difícil o costosa reversibilidad (exigencias derivadas de los art. 129 y 130 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998).

En su Razonamiento Jurídico Cuarto se aborda la cuestión “cronológica”. Teniendo en cuenta las fechas tanto de publicación del Plan Parcial (agosto de 1988), como de entrada en vigor de la Ley de Costas (julio de 1988), según lo establecido por el apartado 1 de la disposición transitoria tercera de ésta, se infiere que dicho Plan Parcial debió adecuarse y respetar íntegramente el régimen por ella establecido. En concreto los arts. 23 y 25 respecto de la servidumbre de protección. Incluso en el supuesto de admitir que la clasificación de los terrenos sobre los que se desarrollan las obras del hotel fuese urbanizable –según las Normas Subsidiarias de Carboneras aprobadas el 28 de enero de 1988-, el apartado 2 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas obligaría a revisar el censurado Plan Parcial.

El informe del Ingeniero Técnico en Topografía aseguraba que la zona en que se construía el complejo estaba catalogada como “Área Natural de Interés General” y que “la zona de

⁵¹ Sentencia de 21 de marzo de 2014 que será analizada en el apartado 5.2 de este trabajo.

⁵² EUROPAPRESS.ES "Historia del Algarrobico paso a paso" [en línea]. En: *Europa press/sociedad* (25 marzo 2014). <<http://www.europapress.es/sociedad/noticia-historia-algarrobico-paso-paso-20140325203253.html>> [19.11.2014].

⁵³ Auto de 21/02/06 <<http://urbanistica91.com/wp-content/uploads/2014/09/Auto-de-21-de-febrero-de-2006-del-Juzgado-Contencioso-Administrativo-de-Almer%C3%ADa..pdf>>

servidumbre de protección de cien metros de ancho ha sido invadida totalmente por las actuaciones llevadas a cabo en la construcción del hotel”.

El Juzgado se apoya en la STS de 12 de mayo de 2004 para justificar la extensión de la servidumbre de protección. En ella se dice, entre otras cosas, que “si el suelo gravado con la servidumbre de protección está clasificado como urbanizable programado o apto para urbanizar sin que cuente con Plan Parcial definitivamente aprobado, dicha servidumbre recaerá, en principio, sobre una zona de 100 metros desde el límite interior de la ribera del mar (art. 12.5 LC)”. Ahora bien, según el apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la Ley, esto se supedita al hecho de que tal afectación no dé lugar a indemnización, ya que esa superficie de 100 metros depende, para su consolidación, de la aprobación del Plan Parcial correspondiente. Si al ser éste aprobado, resultase que son indemnizables determinados aprovechamientos atribuidos al suelo por el Plan General de Ordenación Urbana, la superficie gravada con la servidumbre se reduciría para evitar tales indemnizaciones, procurando que ésta sea la máxima posible dentro del respeto al aprovechamiento urbanístico atribuido sin que, en ningún caso, pueda ser inferior a los 20 metros establecidos para el suelo urbano.

Haciendo una ponderación de los intereses en juego y en atención a lo expuesto anteriormente, se consideró que el interés general y el respeto a la Ley de Costas debían prevalecer en todo caso y que en consecuencia la zona de servidumbre de protección se encuentra invadida en su totalidad por la construcción del complejo hotelero.

La licencia de obras cuestionada vulnera el art. 23.1 LC autorizando construcciones prohibidas por el art. 25.1.a) y 25.2 LC, desconociendo además la limitación contenida en el art. 21.1 LC:

“A efectos de lo previsto en el artículo anterior, los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción. Las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso”.

De no admitir la medida cautelar solicitada, se habría producido una, cada vez mayor, perturbación de los intereses generales, en el caso de una eventual estimación del recurso que obligase a la Administración a expropiar y demoler lo construido, dada la imprescriptibilidad de la servidumbre (art. 21.1 LC).

Por todo ello, el Juzgado consideró imprescindible evitar que se terminasen unas obras legalmente prohibidas. Y haciendo uso del art. 129.1 de la LJCA, se adoptaron “*cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia*”, acordando la paralización de las obras por estar amparadas en una licencia con apariencia de ilegalidad al resultar invadida la zona de servidumbre de protección.

- En segundo lugar destaca la **Sentencia de 5 de septiembre de 2008** del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería.⁵⁴

Se presentó recurso contencioso-administrativo en septiembre de 2005 contra el Ayuntamiento de Carboneras por parte de las asociaciones Ecologistas en Acción y Salvemos Mojacar. En su demanda, presentada en enero de 2006, pedían que se condenase al Ayuntamiento a revisar la licencia de obras otorgada a Azata del Sol S.L. para la construcción del hotel, se declarase nula de pleno derecho, se paralizasen las obras y se iniciase expediente para la demolición de lo construido por ser obras ilegales e ilegalizables.

La Junta de Andalucía, por medio de la Delegación Provincial de Obras Públicas, a su vez, suplicó que se dictase sentencia ordenando al Ayuntamiento de Carboneras revisar de oficio la licencia de obras otorgada sometiendo el asunto al dictamen preceptivo y vinculante del Consejo Consultivo de Andalucía.

El 23 de noviembre el Ayuntamiento de Carboneras contestó a la demanda suplicando que se desestimase el recurso interpuesto por las asociaciones y se desestimase el recurso presentado por la Junta de Andalucía. Asimismo, como tercera interesada codemandada, Azata del Sol solicitó el 27 de diciembre la desestimación de los recursos contenciosos presentados y se confirmase la inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de oficio de la licencia de obras otorgada en 2003 por el Ayuntamiento.

⁵⁴ Sentencia de 05/09/08 <http://0-laleydigital.laley.es.almena.uva.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYIji9tynt_SvVK1-B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee--999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9-fB8_In7ROq-v3-Tv2s-m1bJp6_V0Wvzu652d83vLT2b5J_OqzctP8uUnqzK7zj6h37PyIqvralJMq1_YXC-r5fXiszf1Ov-FbTZpPtv5hdm0XWfI02r62S5-Ly7zN9mEPm-rNitf5c1nuzu_sKpnef3kmj5t5tXVi-yyuMjaolo-yWqBVcxmn33nq52dnXu7e5_uP9z7hZd53VCDz36yuMiXbf4L58XF_Dn9v5X2Wd>

El motivo que llevaba a solicitar tal revisión de oficio del acto por el que se otorgó la licencia de obras, es la infracción del art. 23.1 de la Ley 22/1988 (servidumbre de 100 metros), ya que, por una cuestión cronológica (como ya he dicho anteriormente), al Plan Parcial le es de aplicación la Ley de Costas.

Se reitera en este punto lo que ya se dijo en el Auto de 21 de febrero de 2006. Que, aún en el poco probable supuesto de entender que las obras se desarrollaron sobre suelo urbanizable, entendiéndose como aprobadas definitivamente -las Normas Subsidiarias- el 28 de enero de 1988, el apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas obliga a revisar el Plan Parcial por cuanto su aprobación definitiva como su publicación son posteriores al 1 de enero de 1988. Respetando en ambos supuestos la extensión de la servidumbre de protección.

Se determina, igual que lo hace la Sentencia de la AN de 23 de enero de 2008, que la anchura de la servidumbre es de 100 metros. Dicha sentencia desestimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Carboneras contra la Orden Ministerial de 2005 aprobadora del deslinde que afecta a la zona en la que se emplaza el hotel.

Se comprobó que los plazos establecidos para la ejecución de la urbanización prevista en el Plan Parcial fueron incumplidos, y que éste se revisaría si pasados 6 años desde su aprobación definitiva no se hubiese actuado sobre los terrenos. En consecuencia, prevalece el interés general, pues el hotel no tenía derecho de aprovechamiento alguno, no se había consolidado la edificación ni existía derecho a indemnización, como ahora veremos.

Al estar -el sector en que se sitúa el hotel- clasificado como urbanizable, no se produce una modificación del planeamiento que sea indemnizable. El planeamiento de Carboneras dice que en el suelo urbanizable las edificaciones deben situarse a 100 metros del dominio público marítimo-terrestre, que a la entrada en vigor de la LC no existía en ese terreno aprovechamiento urbanístico patrimonializado alguno y que por tanto las meras expectativas de los promotores no son indemnizables. Harían falta derechos consolidados y no meras expectativas para que cupiese la indemnización. Así lo confirmó la Sentencia del TSJ de Andalucía de 17 de noviembre de 2008 al que se recurrió en apelación el Auto del

MUzUIVAmKe1dP5y-wi_-w767poVvV6li-nRTbOmtW7X1gu3xJur7kRv_v_ALwbmjoBAQAAW
KE>

Juzgado N° 2 de lo Contencioso-Administrativo de Almería de 21 de febrero de 2006 ya analizado, que acordaba la medida cautelar de suspensión de las obras que habían sido autorizadas por el Ayuntamiento en enero de 2003.

Prosigue la Juzgado diciendo que el Ayuntamiento debió revisar el Plan Parcial para adaptarlo a las previsiones de la Ley de Costas, ya que sabía, desde hacía 20 años, que la servidumbre de protección en la zona era de 100 metros, como le hizo saber el informe preceptivo y vinculante del Director General de Costas en febrero de 1988, donde se le aconsejaba al Ayuntamiento que las construcciones se situasen a partir de los 100 metros contados desde el límite interior de la zona marítimo-terrestre, y que reiteró en marzo de 1998 en la respuesta que el Servicio Provincial de Costas dio al representante de la empresa Azata del Sol y al arquitecto del hotel.

Es cierto, como ha quedado expuesto, que el Ayuntamiento no adaptó el Plan Parcial, pero tampoco lo hizo la Junta de Andalucía, quien acordó la subrogación de las competencias urbanísticas municipales en el procedimiento de gestión del sector R-5 y mostró una actitud pasiva y condescendiente con las infracciones contra la normativa sectorial de costas al no ejercitar sus potestades en materia de protección del medio ambiente, pretendiendo, en definitiva, que se desarrollase la construcción del hotel.

Se volvió a poner de manifiesto que la licencia de obras autorizaba una construcción prohibida por el art. 25.1.a y 25.2 de la LC, por lo que la Administración debe expropiar y demoler lo construido.

Además, de acuerdo con el PORN (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales) del Cabo de Gata de 1994, se trata de unos terrenos catalogados como espacio protegido no urbanizable (sub-zona C1 incompatible con el uso urbanístico). Este Plan es obligatorio y ejecutivo según el art. 5.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y los instrumentos de ordenación territorial existentes que resulten contradictorios deben ajustarse a él. Algo que deberían haber hecho las Normas Subsidiarias de Carboneras. Del mismo modo, tanto el art. 19.2 de la citada Ley como el actual art. 18.2 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad –que derogó la Ley 4/1989- establecen su prevalencia sobre el planeamiento urbanístico y obliga a la revisión de sus determinaciones cuando sean incompatibles con el PORN.

Se aprecia también una práctica ilegal por parte de la Junta, que modificó en 1997 el PORN de 1994 aduciendo un error en la cartografía, acompañando un informe técnico que asegura que esos terrenos reunían las condiciones de un espacio urbanizable y que por tanto así debía haberse previsto. Se pone de manifiesto así un intento de adecuación del PORN a las Normas Subsidiarias de Carboneras, y no al contrario, como está legalmente previsto.

Ocurre, que por la falta de impugnación en plazo de la licencia de obras concedida en 2003 por el Ayuntamiento para la construcción del hotel, este Juzgado no pudo anular directamente el acto administrativo de otorgamiento de la licencia.

Según el Juzgado, todas las infracciones se incardinarían en el art. 62.1.f de la Ley 30/1992, reputándose nulos de pleno derecho *“los actos expresos contrarios al ordenamiento por los que se adquirieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*, lo que obliga a arbitrar un procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos del art. 102 de la Ley 30/1992 y del art. 190 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, por parte del Ayuntamiento de Carboneras, por ser una infracción tipificada en el art. 207.4.C.a del mismo texto dado que la construcción afecta a suelo no urbanizable de especial protección:

“Son infracciones muy graves: C. Las tipificadas como graves en el apartado anterior, cuando afecten a: a. Suelos no urbanizables de especial protección o incluidos en la zona de influencia del litoral”.

- En tercer y último lugar, la sentencia de **21 de marzo de 2014** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo⁵⁵.

Ésta resuelve la impugnación hecha por Azata del Sol S.L. al Decreto 37/08 por el que se aprobaba un nuevo PORN y cambia la orientación jurisprudencial que se venía sosteniendo desde que se iniciaron los distintos procedimientos contra el hotel.

⁵⁵ Sentencia de 21/03/14 <http://0-laleydigital.laley.es.almena.uva.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlji9tynt_SvVK1B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee--999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9-fB8_In7ROq-v3-Tv2s-y8iKr62pSTKtf2Fwvq-X14rM39Tr_hW02aT7b-YXZtF1n5dNq-tk9_F5c5m->

Según la empresa, los terrenos del Sector ST-1 (Algarrobico), incluidos en la zona C3 del Decreto, tienen la consideración de urbanizables –según el Plan Parcial publicado en el BOJA en agosto de 1988 y el Estudio en Detalle aprobado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento en diciembre de 2002- y su desarrollo urbanístico no afecta ni a los hábitats naturales ni a las especies que motivaron la incorporación del Parque a la Red Natura 2000, que la urbanización del Sector se ha llevado a cabo en un 61,3%, que tenían licencia de obras de Enero de 2003, calificación ambiental favorable, licencia para desarrollar la actividad hotelera y calificación favorable de Sanidad.

Argumentaba, además, que los terrenos cuestionados se incluyeron en el Parque Natural Cabo de Gata a consecuencia de la ampliación que se produjo con la aprobación del PORN de 1994, y que tal ampliación es nula por vulnerar el art. 4 de la ley 2/1989. Este artículo requiere que los terrenos colindantes *“reúnan las características ecológicas adecuadas para ello, sean propiedad de la Junta de Andalucía, resulten objeto de expropiación forzosa, sean voluntariamente aportados por sus propietarios con tal finalidad o se autorice por los mismos su incorporación”* para poder incorporarlos a su ámbito de protección; sin embargo ninguno de estos requisitos se habría producido.

Greenpeace, por su parte, reiteraba los mismos argumentos que acompañaron a los ecologistas y a la Junta durante todo el proceso. Indicaba que el Sector ST-1 se ubica en un espacio protegido no urbanizable desde la entrada en vigor del PORN de 1994, el 22 de diciembre, y que si bien, el Sector ST-1 disponía de un Plan Parcial aprobado 6 años antes, éste estaba aún por desarrollar. El Ayuntamiento debió adaptar la normativa urbanística a las previsiones del PORN y no lo hizo. Además, dicho Plan vulnera la Ley de Costas en cuanto al respeto de la zona de servidumbre de protección en lo correspondiente al Sector ST-1, pues tan solo contempla una extensión de 20 metros contados desde la línea interior de la ribera del Mar, y debió ser revisado para adecuarse a la Ley de Costas.

Por último, señalaba que las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Carboneras, aprobadas definitivamente el 26 de mayo de 1988, no se adaptaron al PORN de 1994, y que para más inri, la modificación operada en 1997 en la planimetría del PORN del Parque

yCX3eVm1Wvsqbz_b2f2FVz_L6yTV92syrqxfZZXGRtUW1fjLVAquYzT77zlc7Ozv3d_YPHu4-
_IWXed1Qg89-srjIl23-C-fFxfw5_b-V9lnTFM1JVQJintXT-cvsIv_sO-u6aFb1epYvp0U2zprVu19
YLt8Sbq-5Eb_7_wDZ3Avq2gAAAA==WKE>

Natural se fundamentó en la constatación de un error, y por ello se procedió a sustituir tres mapas por la vía de hecho, sin seguir el trámite legalmente establecido. Sólo podría alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justificasen los cambios provocados en ellos **por su evolución natural**.

La Sala señaló que el papel normativo que juegan los PORN en relación con el resto de instrumentos de planeamiento viene definido en el art. 5 de la Ley 4/89 como cúspide de la pirámide, y que a ellos deben subordinarse el resto de planes de ordenación territorial y planes urbanísticos –algo que nadie discute-, y que al analizar la zonificación existente en el PORN de 1994, a fin de estimar si se ha producido o no una variación justificada de la situación, se apreció una discordancia entre el texto de la norma y la representación cartográfica en ella contenida que debía ser resuelta.

La solución interpretativa acogida por el TS ante situaciones en que se produce contradicción, es la prevalencia del texto sobre la planimetría. Considerando tal pauta interpretativa y partiendo de la consideración de los terrenos integrantes del ST-1 como suelos urbanizables conforme al planeamiento municipal, su puesta en relación con el PORN de 1994 llevó a la Sala a estimar que la clasificación de los terrenos era la D2, pues no existía en el Decreto la consideración de suelos urbanizables ni se hacía referencia dentro del art. 238 a la circunstancia que podía motivar su exclusión como zona D2 pese al carácter urbanizable de los terrenos.

El art. 250 del indicado Decreto contempla expresamente en los terrenos clasificados como D2 los usos hoteleros, aquel al que precisamente las Normas Subsidiarias municipales destinaban los terrenos comprendidos en el Sector ST-1.

A su vez, el citado art. 238 del Decreto dice que “*las áreas D2 se localizan actualmente junto a los núcleos de población San José, el Pozo de los Frailes, Rodalquilar las Negras y Agua Amarga*”. Se analizó si tal enumeración suponía una relación meramente ejemplificativa o, por el contrario, suponían una enumeración cerrada. La Sala consideró que la interpretación más acorde con el principio de seguridad jurídica era entenderla ejemplificativa, y que por tanto los terrenos del Sector ST-1 de Carboneras se incluían en la zonificación D2 del Decreto 418/94.

No se entró a analizar si la modificación introducida en la planimetría del PORN en 1997 siguió los cauces legales establecidos al llevarse a cabo,⁵⁶ pero si interesó a la Sala poner de manifiesto dos cuestiones:

- Que la corrección de errores no rectificó una situación inamovible y definitiva, sino que respondía a la contradicción existente entre el texto del PORN de 1994 y su planimetría.
- Que tal corrección pone de manifiesto la postura de la Administración autonómica con relación a los terrenos sobre los que recayó. La concordancia entre la zonificación D2 y la clasificación de urbanizable del suelo del sector ST-1 de Carboneras quedó de manifiesto cuando la Administración no procedió a iniciar ninguno de los procedimientos de revisión de los Planes Urbanísticos de dicha localidad, ni ordenó la suspensión de tales planes como tendría que haber hecho de entender que dicha clasificación de urbanizable era contraria a la zonificación urbanística según lo previsto en el art. 8 del PORN.

Si no se inició procedimiento de revisión alguno del Plan Parcial del Sector ST-1 es porque la Administración ratificó desde siempre su consideración de suelo urbanizable, incluido por tanto en la categoría de zonificación D2, que son áreas urbanizables, pues según el PORN, se consideran así aquellos espacios clasificados por el planeamiento municipal vigente como tales que no presentan contradicción alguna con los objetivos de conservación del Parque Natural. Según la Sala, es cierto que el PORN aspira a reducir las áreas urbanizables existentes a aquellas que menciona de forma específica (áreas localizadas junto a los núcleos de población de San José, El Pozo de los Frailes, Rodalquilar, Las Negras y Agua Amarga), pero también es evidente que son otras muchas las áreas de suelo urbanizable existentes, cuya regulación queda **"en espera de la reglamentaria adecuación del planeamiento vigente"**. Es decir, en tanto no se acometa la reglamentaria adecuación (en tanto no se pongan en marcha los procedimientos de revisión), el planeamiento conservará su vigencia.

⁵⁶ Tal modificación procedió a sustituir tres mapas ante la observancia de un error en la planimetría, entre los que se encontraba el nº 1031 respecto al Sector ST-1 y por el que se incluyó el mismo en zona D2 como urbanizable ordenado y entre cuyos usos incluía el turístico, excluyéndose así dicho Sector de la zona C1 (área natural de interés general en la cual se incluía en la planimetría originaria).

Por consiguiente, los terrenos incluidos en el Plan Parcial ST-1 de Carboneras mantuvieron su clasificación de urbanizables, con la incidencia que ello tiene sobre el derecho a la propiedad y la protección de su contenido enlazado con el principio de seguridad jurídica.

Según la sentencia 409/2003 de 23 de junio de esta misma Sala, *“el Inventario de Espacios Naturales elaborado por la Junta de Andalucía podrá ampliarse por acuerdo del Consejo de Gobierno mediante la incorporación de terrenos colindantes a los Parajes Naturales siempre que reúnan las características ecológicas adecuadas para ello, sean propiedad de la Junta de Andalucía, resulten objeto de expropiación forzosa o sean voluntariamente aportados por los propietarios o se autorice por los mismo con tal finalidad”*. En el caso concreto no se ha seguido ninguno de los procedimientos señalados, ni se ha procedido a la expropiación forzosa, ni se han aportado los terrenos por el recurrente de forma voluntaria. Lo que la Sala pretende así argumentar, es la necesidad de indemnizar a los propietarios que tenían unas expectativas reales sobre los terrenos a los que se ha provocado un daño palpable con las limitaciones que lleva aparejadas el hecho de ser colindantes a un Parque Natural. En definitiva, que no puede prevalecer el interés general de preservación de los espacios naturales a costa de lesionar los intereses particulares de los citados propietarios.

El TSJ avala en la referida sentencia la conservación de la efectividad de los derechos urbanísticos adquiridos con anterioridad a la aprobación del PORN. Sentada la zonificación D2 preexistente, el Tribunal analiza la zonificación incluida en el PORN de 2008, objeto del procedimiento. En él se contemplaba el Sector ST-1 en la norma 4.2.3.3 (Núcleos habitados existentes y otras zonas transformadas) incluido en las zonas C3 dentro de “Otras áreas degradadas por la intervención humana”.

Partiendo de que la zonificación de los terrenos ST-1 era, en el PORN de 1994 la D2 -referida a suelos urbanizables cuyo desarrollo no resultase a priori contrario a los valores del Parque Natural- la zonificación C3 de tales terrenos y las limitaciones de uso que ello implica, supone una restricción de los derechos de los propietarios. Apareciéndose tal variación de la zonificación, no se ofrece por la Administración a través de la memoria del PORN en los diferentes informes incorporados a la misma, la más mínima justificación en cuanto al cambio en la zonificación que afectase a los suelos ST-1 propiedad de la recurrente -constructora Azata del Sol S.L.-. La única justificación existente, derivada del informe emitido por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de

Andalucía, destaca la necesidad de realizar un tratamiento homogéneo de las diferentes zonificaciones de los suelos clasificados como urbanizables en el planeamiento municipal existente. Por ello, en el respectivo informe se consideran equiparables los suelos incluidos en la zona C3 y D2 en atención al suelo clasificado por los respectivos planeamientos municipales como urbanizable.

Se aprecia, en conclusión, una falta absoluta de justificación por parte de la Junta para la alteración de la zonificación existente en los terrenos del Sector ST-1. Situación que supone la estimación parcial del recurso en este punto, y por lo que el Tribunal declara la nulidad de pleno derecho del Decreto de 2008 impugnado en lo referente a la zonificación de los terrenos incluidos en el Sector ST-1 del término municipal de Carboneras. Establece de nuevo la zonificación establecida por el PORN de 1994 correspondiente a la Subzona D2 (Área Urbanizable).

Según la Sala, resulta acreditado por un lado la situación de los terrenos como urbanizables en las Normas Subsidiarias de Carboneras y el PORN, y por otro lado la falta de motivos que justificaban la inclusión del Parque Natural en la Red Natura 2000, pues la zonificación como zona D2 del PORN de 1994 supone que si los valores propios del Parque no resultaban afectados y esos mismos valores son los que justifican la inclusión de los terrenos en la Red Natura, la conclusión no puede ser otra que la desafección de estos últimos.

Se revocó en el fallo el acto administrativo impugnado (Decreto 37/08) por no ser ajustado a derecho, en concreto la norma 4.2.3.3. anulando y dejando sin efecto el inciso final que decía *"entre las que se incluye el sector ST-1 denominado Algarrobico"* y se declaró que el nivel de protección medio ambiental del referido sector debe ser el correspondiente a las demás áreas declaradas como zona D2 en el PORN aprobado por Decreto 37/08 conforme a la planimetría publicada en el BOJA, debiendo reflejarse dicha zonificación en la cartografía correspondiente.

5.3. Valoración de la situación del caso en el momento actual.

A la sentencia de 25 de marzo se suma la última resolución dictada en relación con el caso, la **Sentencia de 29 de julio de 2014** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que

resuelve el recurso de apelación planteado por las Asociaciones ecologistas contra el Ayuntamiento de Carboneras y la empresa Azata del Sol S.L. en relación con la sentencia 266/2008 de 5 de septiembre dictada por el Juzgado Contencioso-Administrativo N° 2 de Almería. En ella se determina que la licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Carboneras para la construcción del hotel, y que el Juzgado había ordenado revisar de oficio, no incurre en vicio de nulidad de pleno derecho, por lo que desestima la solicitud de revisión de oficio y ratifica el acuerdo del Ayuntamiento.

En lo que a este trabajo interesa, las últimas sentencias suponen permitir la perpetuidad del hotel, la finalización de las obras (en el caso de que la promotora pueda asumir su continuación) y la extensión de tan solo 20 metros de la servidumbre de protección, en lugar de los 100 metros defendidos por asociaciones ecologistas e instancias jurisdiccionales inferiores, jerárquicamente hablando.

Ahora bien, todo este enredo jurisprudencial de veintidós sentencias pronunciadas en un sentido y dos en otro deberá ser resuelto por el Tribunal Supremo. Tendrá que decidir, en primer lugar, sobre el recurso presentado por Greenpeace contra la sentencia de 21 de marzo de 2014 del TSJA que hizo urbanizable el suelo, y qué sentencia prevalece, si ésta o la dictada en 2012 por la Sala Primera. Y en segundo lugar, sobre el recurso presentado por la Junta de Andalucía contra la sentencia de 29 de julio del TSJA que valida la licencia de obras concedida, pues está en juego el futuro del hotel y las construcciones a él adosadas.

Finalmente, el TS, como última instancia decisora del caso, además de éstos, tendrá que resolver los recursos presentados por Azata del Sol contra las dos sentencias del TSJA de 2006 que decidieron que el retracto ejercido por la Junta sobre los terrenos fue ajustado a derecho. Si el Supremo diese ahora la razón a los recursos de Azata del Sol –como ha hecho la Sala Tercera del TSJA- y acordara que el retracto no fue ajustado a derecho, el caso del Algarrobico daría una vuelta de 360 grados, haciendo que los suelos en los que se asienta el hotel fuesen devueltos a sus propietarios, permitiendo, quizá, la terminación de las obras y apertura del hotel.⁵⁷

⁵⁷ ELMUNDO.ES “Tres preguntas que debe responder aún el Supremo sobre el Algarrobico” [en línea]. En: *www.elmundo.es* (7 agosto 2014) <<http://www.elmundo.es/andalucia/2014/08/07/53e3302eca474118568b4571.html>> [10.12.2014].

6. CONCLUSIONES.

Primera. La nueva delimitación del dominio público marítimo-terrestre y su consiguiente reducción van a permitir proteger de manera más realista el litoral, lo que en la práctica redundará en una mayor protección del medio ambiente. Algo que la LC de 1988 no había conseguido. Por mucho que se hable de una, desde mi punto de vista inexistente, “privatización del dominio costero español”, la realidad es que el objetivo es el contrario, dotar de mayor seguridad jurídica a las situaciones ya existentes en el litoral.

Segunda. Las singularidades sin fin que esta ley de reforma tiene se alejan mucho de la pretendida igualdad y abstracción de un buen texto legal, cuyo colmo es el régimen especial de la isla de Formentera o sin sentidos como el hecho de mantener en el mismo texto la regulación del deslinde contenida en el art. 13.bis y, al tiempo, el apartado 4 de la disposición transitoria primera, a los que se suman la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos afectados por la disposición transitoria primera de la LC sobre los que se hubiesen realizado obras e instalaciones destinadas a cultivos marinos o salinas aún siendo naturalmente inundables y la exclusión de doce núcleos del dominio público marítimo-terrestre sin motivación aparejada. Estas singularidades ponen en entredicho la falta de arbitrariedad con que el legislador ha actuado en la Ley 2/2013, por lo que sería de agradecer la citada motivación.

Tal vez existan razones suficientes para que pueda llegar a considerarse que, en atención a esa justificación, no existe tal arbitrariedad, pero, aún entonces, podrá decirse que la norma es discriminatoria, ya que establece desigualdades evidentes respecto a otros muchos núcleos que, probablemente en condiciones idénticas, no han recibido un mismo trato por parte del legislador.

Tercera. La aplicación de las modificaciones legales va a suponer la revisión de los deslindes actuales cuando está a punto de terminar el deslinde de toda la costa después de casi treinta años, prolongando un proceso incierto que durará aún unos cuantos años con el propósito de reducir la franja de dominio público y reintegrar los terrenos a sus legítimos propietarios, que en un contexto de subida generalizada del nivel del mar a consecuencia del cambio climático se verán inundadas, quizá, antes de que finalice dicho re-deslinde.

Cuarta. Sin embargo, la carencia más significativa que puede, tenga la ley, son las buenas intenciones sin aplicación eficaz por parte de los Tribunales. Los casos conocidos con el calificativo de “parques de papel”, en referencia al hecho de permitir que una zona pueda gozar de la máxima protección legal, como es el caso del Parque Natural Cabo de Gata, y que al mismo tiempo esté afectada por riesgos medioambientales tales como una urbanización o desarrollismo agresivo (Ej. del Hotel de la playa “El Algarrobico”) o realizada sin contar con recursos hídricos suficientes.

7. BIBLIOGRAFÍA.

CAZORLA PRIETO, Luis María. *Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Trabajos Parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales, 2005.

ELMUNDO.ES “Tres preguntas que debe responder aún el Supremo sobre el Algarrobico” [en línea]. En: *www.elmundo.es* (7 agosto 2014) <<http://www.elmundo.es/andalucia/2014/08/07/53e3302eca474118568b4571.html>> [10.12.2014].

ELPLURAL.COM "El Hotel ‘El Algarrobico’, un pleito largo que ya dura ocho años” [en línea]. En: *www.elplural.com* (14 enero 2014)<<http://www.elplural.com/2014/01/14/el-hotel-el-algarrobico-un-pleito-largo-que-ya-dura-ocho-anos/>> [20.11.2014].

EUROPAPRESS.ES "Historia del Algarrobico paso a paso” [en línea]. En: *Europa press/sociedad* (25 marzo 2014). <<http://www.europapress.es/sociedad/noticia-historia-algarrobico-paso-paso-20140325203253.html>> [19.11.2014].

GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. “Reflexiones en torno a la ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”. *IX congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo*. Santiago de Compostela, 2014.

GREENPEACE.ORG "Destrucción a toda costa" [en línea]. En: *www.greenpeace.org/ título*. <<http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/>> [17.10.2014].

IDEAL.ES “La Audiencia Nacional confirma como área natural de interés general El Algarrobico” [en línea]. En: *www.ideal.es* (17 diciembre 2008) <<http://www.ideal.es/granada/20081217/local/almeria/audiencia-nacional-afirma-algarrobico-200812171227.html>> [22.11.2014].

LAINFORMACIÓN.COM “Vuelta a España por diez vergüenzas urbanísticas de la costa” *www.noticias.lainformacion.com* 12 agosto 2012 <http://noticias.lainformacion.com/medio-ambiente/vuelta-a-espana-por-diez-verguenzas-urbanisticas-de-la-costa_GYKCPs5Op4BStNaPCZtck6/> [28.11.2014].

LÓPEZ PORTO, Paulo. "Fuera de ordenación ¿qué es?" [en línea]. En: *lopezabogados.org* 21 febrero 2014. <<http://lopezabogados.org/web/fuera-de-ordenacion-que-es/>> [26.09.2014].

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: Un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”. *IX congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo*. Santiago de Compostela, 2014.

NOTARIOSYREGISTRADORES.COM "Comparativa artículos de la ley de costas, antes y después de la ley 2/2003 que la reforma” [en línea]. En: *www.notariosyregistradores.com* (10 junio 2013) <<http://www.notariosyregistradores.com/CORTOS/2013/11-ley-costas-2013-comparativa.htm>> [26.05.2014].

PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Madrid: Iustel, 2009.

RTVE.ES "Mi casa es ilegal” [en línea]. En: *A la carta. Comando Actualidad*. (27 mayo 2014). <<http://www.rtve.es/alacarta/videos/comando-actualidad/comando-actualidad-casa-ilegal/2585113/>> [12.10.2014].

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. *El Derecho de Costas en España*. Madrid: Laley, 2010. pp. 61-137, 573-581 y 597-600

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Los bienes públicos (Régimen jurídico)*. Madrid: Tecnos, 1997. pp. 37-45 y 127-161.

TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, Juan José y FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, Fernando Carlos. *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

URBANÍSTICA91. “La cronología judicial del caso ‘El Algarrobico’” [en línea]. En: *urbanística.com* (29 agosto 2014). <<http://urbanistica91.com/doctrina/la-cronologia-judicial-del-caso-el-algarrobico/>> [19.11.2014].

VEINTEMINUTOS.ES “Cronología de la construcción del Hotel Algarrobico, en Carboneras” [en línea]. En: *www.veinteminutos.es* (25 marzo 2014) <<http://www.20minutos.es/noticia/2095105/0/cronologia-construccion/hotel-algarrobico/almeria-andalucia/>> [19.11.2014].

ZAMBONINO PULITO, M. *Las marinas en la reforma de la Ley de Costas. 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*. Madrid: La Ley, 2013. pp. 891 y ss.

ZAMORANO WISNES, J. “*La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*”. Madrid: La Ley, 2013.

7.1 Legislación.

España. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de mayo de 2013, núm. 129, pp. 40691-40736. <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5670>.

España. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de julio de 1988, núm. 181, pp. 23386-23401 <<http://www.boe.es/boe/dias/1988/07/29/pdfs/A23386-23401.pdf>>.

España. Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de agosto de 1985, núm. 189, pp. 25123-25135 <<https://www.boe.es/boe/dias/1985/08/08/pdfs/A25123-25135.pdf>>.

España. Texto consolidado de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de mayo de 2013. <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762&tn=1&vd=&p=20121017>>.

7.2 Jurisprudencia.

España. Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº2 de Almería. Auto de 21 de febrero de 2006 <<http://urbanistica91.com/wp-content/uploads/2014/09/Auto-de-21-de-febrero-de-2006-del-Juzgado-Contencioso-Administrativo-de-Almer%C3%ADa..pdf>>.

España. Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº2 de Almería. Sentencia de 5 de septiembre de 2008. <http://0-laleydigital.laley.es/almena.uva.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlji9tynt_SvVK1-B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee--999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9-fB8_In7ROq-v3-Tv2s-m1bJp6_V0Wvzu652d83vLT2b5J_OqzctP8uUnqzK7zj6h37PyIqvrAlJMq1_YXC-r5fXiszf1Ov-FbT'ZpPtv5hdm0XWfl02r62S5-Ly7zN9mEPm-rNitf5c1nuzu_sKpnef3kmj5t5tXVi-yyuMjaolo-yWqBVcxmn33nq52dnXu7e5_uP9z7hZd53VCDz36yuMiXbf4L58XF_Dn9v5X2WdMUzUIVAmKe1dP5y-wi_-w767poVvV6li-nRTbOmtW7X1gu3xJur7kRv_v_ALwbmjoBAQAAWKE>.

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 149/1991, de 4 de julio. <<https://www.boe.es/boe/dias/1991/07/29/pdfs/T00014-00053.pdf>>.

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 227/1988, de 29 de noviembre. <<https://www.boe.es/boe/dias/1988/12/23/pdfs/T00002-00037.pdf>>.

España. Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª). Sentencia de 21 de marzo de 2014. <http://0-laleydigital.laley.es/almena.uva.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlji9tynt_SvVK1-

B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee—999577733
ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9-fB8_In7ROq-v3-Tv2s-y8iKr62pSTKtf2Fwv
q-X14rM39Tr_hW02aT7b-YXZtF1n5dNq-tk9_F5c5m-yCX3eVm1Wvsqbz_b2f2FVz_L6y
TV92syrqxfZZXGRtUW1fJLVAquYzT77zlc7Ozv3d_YPHu4-_IWXed1Qg89-srjIl23-C-ff
xfw5_b-V9lnTFM1JVQJintXT-cvsIv_sO-u6aFb1epYvp0U2zprVu19YLt8Sbq-5Eb_7_wD
Z3Avq2gAAAA==WKE>.