

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2017/2018
Convocatoria: septiembre

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS EDIFICACIONES CONSTRUIDAS EN EL
LITORAL
The Legal Situation of Buildings Built in the Coast

Realizado por el alumno D. Manuel Hernández Flores

Tutorizado por el Profesor D. Fernando José Betancort Reyes

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

The Spanish Coast is full of buildings, which hurt the Maritime-Terrestrial Public Domain's essence. Due to this problem, the lawgiver approved a law in order to change the trend that was being followed in the coast: The Coast Law of 1988, and its relevant reform in the 2013 year. This Law looks for keeping the own nature of the previous Public Domain and ensuring its public use and, to get it, it sets up several techniques for reclaiming the invaded coast or for regulating a more suitable use to its nature. What happen if one building is located in Maritime-Terrestrial Public Domain? What happen if that building is located next to the Public Domain? Can we do any activities inside it? All these questions will be answered.

RESUMEN

El litoral español está plagado de construcciones, las cuales alteran la esencia del Dominio Público Marítimo-Terrestre. A raíz de este problema, el legislador ha actuado aprobando una ley con vistas a cambiar la tendencia que estaba siguiéndose en el litoral: la Ley de Costas de 1988, junto con su importante reforma en el año 2013. Esta Ley busca conservar la naturaleza intrínseca del Dominio Público anterior y asegurar el uso público que se le supone y, para conseguirlo, establece determinadas técnicas en aras de recuperar el litoral invadido o para regular un uso más adecuado con su naturaleza. ¿Qué sucede si existe una edificación que está en el Dominio Público Marítimo-Terrestre? ¿Qué ocurre si dicha edificación está en terreno anexo al Dominio Público? ¿Se puede hacer alguna actividad dentro de sus límites? A todas estas cuestiones se les procurará dar respuesta.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. BIENES DEMANIALES	1
a. Concepto	2
b. Potestades Demaniales	6
• Afectación	7
• Potestades de Protección	10
• Desafectación	12
c. Usos	13
3. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE	15
1. Antecedentes Históricos	15
2. Régimen Jurídico	17
A. Delimitación del Dominio Público Marítimo-Terrestre	17
B. Usos generales del Dominio Público Marítimo-Terrestre	21
C. Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre. Potestades.	22
4. PROBLEMÁTICA RELATIVA SOBRE LAS EDIFICACIONES SITUADAS EN EL LITORAL	26
4.1. Situación del Litoral Español	26
4.2. Los Usos Permitidos en el Dominio Público Marítimo-Terrestre	27
4.3. La Concesión Demanial en el Dominio Público Marítimo-Terrestre	29
4.4. Servidumbres	34
4.5. El Régimen de los Núcleos Excluidos	38
5. CONCLUSIÓN	40
6. BIBLIOGRAFÍA	43

1. INTRODUCCIÓN

Desde tiempos pretéritos el ser humano se ha establecido en el litoral costero. En él se asentaron culturas que practicaban actividades como la pesca o el comercio y, para el mejor desarrollo de éstas, realizaron construcciones que utilizaron de viviendas. Desde hace unas décadas, el litoral se ha venido aprovechando para el aprovechamiento de un nuevo sector de actividad: el turístico. Éste, a su vez, ha repercutido en otros sectores económicos como la construcción y otras actividades complementarias. Todo ello ha conllevado a la edificación de instalaciones hoteleras y residencias para sus trabajadores. El crecimiento ha sido tal que el litoral español se ha visto plagado de construcciones, lo que ha puesto en peligro la naturaleza de estos espacios públicos.

En 1988 el legislador estatal aprobó la Ley de Costas, que trata de regular un uso controlado de la costa en aras de mantener lo que se conoce como Dominio Público Marítimo-Terrestre. En su Exposición de Motivos, esta ley pretende proteger y conservar los valores naturales y culturales. La protección se traduce en un conjunto de limitaciones y prohibiciones destinadas a los titulares privados de bienes que invadan o estén próximas al Dominio previamente señalado.

Ahora bien, no todo el litoral ostenta el mismo nivel de protección ni toda actividad es incompatible con el demanio, por lo que en función de ante qué lugar y ante qué actividad nos encontramos, se podrán permitir determinados usos. Estos deberán que estar protegidos por su título habilitante correspondiente, bien sea autorización o concesión. Cobra especial importancia la concesión en el Dominio Público Marítimo-Terrestre, como se podrá observar en líneas posteriores.

En las siguientes páginas trataremos de hacer un estudio adecuado sobre qué es el Dominio Público Marítimo-Terrestre, qué actividades se pueden permitir en él y qué debe hacer la Administración para proteger la naturaleza y el uso público de estos bienes.

2. BIENES DEMANIALES

El Dominio Público Marítimo-Terrestre es una manifestación del Dominio Público, también denominado Demanio. Conocer el concepto, su estructura y régimen jurídico es clave para poder realizar un estudio sobre la materia objeto de este trabajo. Y como no podemos estudiar al Dominio Público sin conocer lo que es el propio Dominio Público, comencemos definiendo esta modalidad de bienes

a) Concepto

Como primera aproximación hemos de decir que no estamos ante un concepto fácil de definir: el Profesor MORILLO-VELARDE nos avanza que no estamos ante un concepto unitario¹ puesto que la mayor parte de los conceptos provienen de la Doctrina de autores. Por consiguiente, puede haber tantos conceptos de Dominio Público como autores lo hayan estudiado. No obstante, es posible hablar de dos vertientes² doctrinales: la primera que entiende el Dominio Público como una propiedad especial de la Administración; y la segunda, que concibe el Dominio Público como una serie de potestades que ejercita la Administración sobre estos bienes para su protección sin que ello presuponga titularidad alguna.

La primera corriente doctrinal que obtuvo seguimiento fue la tesis del Dominio Público como propiedad especial de la Administración, iniciada por FERNÁNDEZ DE VELASCO y continuada por autores como PARADA VÁZQUEZ o GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.

FERNÁNDEZ DE VELASCO se caracteriza por ser el primer autor de esta doctrina, que trajo a España las tesis de HAURIOU a principios del siglo XX. Él distinguió entre la propiedad pública y privada del Estado sobre los bienes: *«en ciertas cosas se manifiesta la potestad pública como tal, bien que las cree para ponerlas al servicio de las necesidades colectivas, sea que se limite a completar la obra de la naturaleza, y en este caso dependen del derecho público y constituyen el dominio público, o las exige solamente un particular, una utilidad económica y entonces forman el dominio privado»*. A los bienes de Dominio Público le otorga las cualidades de imprescriptibilidad e inalienabilidad y los distingue del poder de soberanía del Estado estableciendo que el Dominio Público es un dominio patrimonial, lo cual es distinto del que pueda poseer sobre su territorio.

¹ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: «I. Introducción», *Dominio Público*, 1ª Edición, Editorial Trivium, 1992, Madrid, págs.: 14-18

² SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Capítulo XXIII: Los Bienes Públicos», *Principios de Derecho Administrativo General II*, 4ª Edición, Editorial Iustel, 2016, Madrid, p.: 612 y HORGUÉ BAENA, C: «Lección 5: Los Bienes de la Administración. El Dominio Público» en BARRERO RODRÍGUEZ, C. *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General. Volumen II*, 1ª Edición, Editorial Tecnos, 2014, Madrid, págs.: 149-150

El Profesor PARADA VÁZQUEZ también se alinea³ con esta tesis. Si bien no se muestra partidario férreo, comenta que «*al menos la tesis del dominio público como propiedad ha servido [...] para establecer un régimen de protección y seguridad jurídica [...] perfectamente encajables [...] en el concepto de propiedad*».

Otros partidarios del Dominio Público como propiedad especial de la Administración son los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁴. Éstos defienden que «*bajo la denominación de Dominio Público se comprenden unos tipos de bienes de propiedad de la Administración que se afectan a servir de soporte físico de una determinada función pública propia de la Administración propietaria*».

Esta tesis fue la más seguida en nuestro país, aunque no quedó exenta oposición: comienza así la doctrina del Dominio Público como potestad administrativa. El Profesor VILLAR PALASÍ fue el estandarte de la doctrina contraria al demanio como propiedad especial. Este autor⁵ concibió el Dominio Público como títulos de intervención plena, desligando a los bienes demaniales de un título de propiedad y acercándolos a un título de potestad; concepto más cercano a la disciplina del Derecho Administrativo. En la misma dirección se manifiesta el Profesor MORILLO-VELARDE PÉREZ⁶, quien entiende que el Dominio Público tiene como único soberano a la Nación y lo que tienen las Administraciones son potestades demaniales repartidas en función de los criterios de distribución de competencias.

La corriente del Dominio Público como potestad se fue extendiendo por la doctrina y, pronto, más autores se sumaron a ella: ESTEVE PARDO⁷ relata «*la posición jurídica de la Administración con los bienes de Dominio Público no es en modo alguno la de un propietario, sino la de una Administración Pública a la que por ley se le atribuyen poderosas facultades que se enderezan a unos fines u objetivos*». En un sentido similar

³ PARADA VÁZQUEZ, R: «Capítulo II. El Dominio Público», *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 14ª Edición, Editorial Open, 2013, Madrid, p: 51

⁴ MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F.: «¿Qué es el Dominio Público?» en *THEMIS: Revista de Derecho n° 40*, Asociación Civil Themis, Universidad Católica del Perú, 2000, Lima, p.: 267

⁵ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: «IV. Las Tendencias Actuales en la Construcción del Concepto de Dominio Público», *Dominio Público*, 1ª Edición, Editorial Trivium, 1992, Madrid, págs.: 69, 72

⁶ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: «VI. Configuración Técnica de la Potestades Demaniales. Elementos de las Potestades Demaniales», *Dominio Público*, 1ª Edición, Editorial Trivium, 1992, Madrid, págs.: 114-115

⁷ ESTEVE PARDO, J.: «El Régimen de Configuración y Protección del Dominio Público», *Lecciones de Derecho Administrativo*, Séptima Edición, Editorial Marcial Pons, 2017, Madrid, p.: 493

se pronuncian los profesores GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS⁸, quienes opinan que *«la relación de la Administración con los bienes demaniales [...] se articula más adecuadamente en torno al concepto de competencia que el de propiedad o titularidad, por lo que, en rigor, no encaja en ningún patrimonio»*.

Otro autor que se une a esta idea de Dominio Público es el profesor ARIÑO ORTIZ⁹, quien considera que se había partido de una base errónea: *«más que insistir en la titularidad patrimonialista del demanio, cosificándolo como propiedad pública [...] lo que interesaría quizá es destacar la funcionalidad de los bienes. [...] Con ello, no se afirma la posibilidad del Dominio Público en manos privadas, sino que se afirma la existencia de otro modo de publicatio de las cosas, que se produce no por el dato de su titularidad, sino por el dato de su funcionalidad o [...] por el hecho de su afectación a un servicio público»*.

Con tales planteamientos, llegamos ante uno de los grandes hitos de la positivización del Dominio Público. En el año 1978 encontró su reflejo en el texto Constitucional. Concretamente, el artículo 132 de la Constitución recoge la siguiente redacción: *«La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. 132.2 Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley, y en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. 132.3 Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación»*.

La Constitución contiene un mandato al legislador de regular el régimen jurídico de los bienes demaniales, cosa que se produjo en el año 2003 con la ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas -de ahora en adelante, LPAP-. En su artículo 5 regula lo que se entiende por bienes demaniales: *«5.1 Son bienes y derechos de Dominio Público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley le otorgue expresamente el carácter de demaniales»*. Además, en el segundo apartado añade

⁸ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «Tema 25. Los Bienes Públicos. La Expropiación Forzosa», *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 14ª Edición, Editorial Technos, 2017, Madrid, p.: 854

⁹ ARIÑO ORTIZ, G.: «Lección 20. La Afectación de Bienes al Servicio Público», *Lecciones de Administración (y Políticas Públicas)*, 1ª Edición, Iustel, 2011, Madrid, p.: 664

al demanio los bienes insertos en el artículo 132.2 de la Constitución y los inmuebles de la Administración General del Estado que alojen servicios u oficinas -5.3 LPAP- Esta definición parece inclinarse a la tesis del Dominio Público como propiedad especial de la Administración.

La definición aportada en la LPAP es diferente al criterio mantenido previamente por el Tribunal Constitucional, el cual se había manifestado¹⁰ de la siguiente manera: *«la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado»*. El Tribunal Constitucional concibe el demanio como un conjunto de potestades destinadas a la protección de esa clase de bienes. Es por ello por lo que no se entiende muy bien por qué el legislador, quince años después de esta sentencia, ha constituido al demanio en la LPAP como *«bienes de titularidad pública»*.

Finalmente, se contempla un sector doctrinal minoritario que no se posiciona a favor de ninguna de las dos doctrinas previas. SANTAMARÍA PASTOR y HORGUÉ BAENA son los autores que se alinean con esta tesis. El primero¹¹ manifiesta que *«Con independencia de que el problema de la naturaleza del demanio no posee una relevancia jurídica excesiva en cuanto a sus efectos prácticos, es preciso notar que una u otra tesis poseen su parte de razón [...] los bienes demaniales afectados a un servicio público [...] cuadra cómodamente su calificación como objeto de un derecho de propiedad [...] sin embargo, del demanio natural [...] resulta un tanto forzada»*. Por su parte, HORGUÉ BAENA¹² comenta que *«ya se entienda como una propiedad especial o como un conjunto de potestades, consideramos que lo realmente relevante es el objetivo que se persigue con la titularidad pública: que los bienes de Dominio Público [...] no puedan ser apropiados por los particulares, y la Administración asegure el mantenimiento de la finalidad pública a la que estén destinados»*.

La profesora considera que el Dominio Público es un conjunto de bienes que, por la función pública a la que sirven, deben de ser distinguidos del resto de bienes de la

¹⁰ STC 227/1988 FJ 14º

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Capítulo XXIII: Los Bienes Públicos», *Principios de Derecho Administrativo General II*, 4ª Edición, Editorial Iustel, 2016, Madrid, p.: 612

¹² HORGUÉ BAENA, C: «Lección 5: Los Bienes de la Administración. El Dominio Público» en BARRERO RODRÍGUEZ, C. *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General. Volumen II*, 1ª Edición, Editorial Tecnos, 2014, Madrid, págs.: 149-150

Administración en aras de asegurar la no perturbación por los particulares a través de los principios de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. La distinción entre propiedad especial o conjunto de potestades es insustancial para la realidad fáctica de estos bienes. Simplemente, hemos de atender a que el Dominio Público debe de ser protegido de posibles intromisiones que impidan su disfrute por el conjunto de los ciudadanos. El debate, expuesto anteriormente, es más bien un problema estético que práctico.

b) Potestades Demaniales

De manera previa a la exposición de las distintas potestades demaniales, se realizará una sucinta referencia a tres principios, que delimitan el concepto de dominio público, fundamentales para comprender el régimen jurídico de estos bienes: inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

La inalienabilidad implica la prohibición de enajenar, principalmente porque la Administración no posee titularidad alguna¹³ sobre estos bienes, sino potestades en favor de aquellos entes que las tienen reconocidas. Es por ello que el ente público debe actuar conforme al principio de legalidad, lo que implica que cualquier poder de disposición que quiera hacer la Administración sobre estos bienes debe estar sujeto a las normas administrativas.

La inalienabilidad es consecuencia de la afectación de un bien, pues la inalienabilidad lo que pretende no es tanto proteger el bien, sino proteger el uso o servicio público al cual está afectado¹⁴. Para poder enajenar un bien de dominio público, primero tendría que desaparecer su afectación, aspecto que se estudiará próximamente. Cualquier acto de enajenación que se produzca sobre un bien demanial implicará la nulidad absoluta del propio acto¹⁵.

La imprescriptibilidad se erige como un principio complementario al anterior de inalienabilidad: si la Administración¹⁶ no puede enajenar los bienes demaniales, los

¹³ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: «V. Las Bases Constitucionales del Dominio Público», *Dominio Público*, 1ª Edición, Editorial Trivium, 1992, Madrid, págs.: 90-91

¹⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Capítulo XXIII: Los Bienes Públicos», *Principios de Derecho Administrativo General II*, 4ª Edición, Editorial Iustel, 2016, Madrid, p.: 633

¹⁵ PARADA VÁQUEZ, R.: «Capítulo III. Utilización y Protección del Dominio Público», *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 14ª Edición, Editorial Open, 2013, Madrid, p: 72

¹⁶ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *op.cit.*, págs.: 89-90

particulares tampoco pueden adquirir para sí derechos sobre ellos. El bien demanial, por su afectación, ya está cumpliendo una finalidad en favor de los particulares, por lo tanto, no se permite la adquisición de un bien demanial por prescripción adquisitiva, ni tampoco de derecho alguno ni partes específicas del bien en cuestión¹⁷.

La inembargabilidad se traduce en un mandato al Poder Judicial que impide a jueces, tribunales y autoridades ejecutar los bienes demaniales de la Administración como consecuencia de una declaración de embargo. La inembargabilidad no es más que una consecuencia del principio de inalienabilidad, pues si se permitiese embargar el demanio, se estarían enajenando de manera forzosa a los mismos, por lo que este principio actúa de garantía de la anterior nota de los bienes de Dominio Público¹⁸. A su vez, la inembargabilidad también está protegiendo la propia afectación del bien¹⁹, siendo esa afectación la que permite dispensar a la Administración del deber emanado del artículo 106 de la Constitución -sometimiento de la Administración Pública al control de los Tribunales de Justicia-.

- **Afectación**

Llegamos ante la primera potestad del Dominio Público: la afectación. El Profesor MORILLO-VELARDE PÉREZ²⁰ define a la afectación como «*la adhesión de la cosa a una finalidad de carácter público*». El bien de Dominio Público está destinado a las actividades de carácter finalista de la Administración, siendo esa afectación la relación que une al bien de Dominio Público con la función que cumple. Podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que la afectación constituye el presupuesto principal del demanio, pues sin afectación no puede existir Dominio Público. La afectación fue regulada en la LPAP, la cual en su artículo 65 define como «*la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público*».

¹⁷ Históricamente, no siempre ha sido así. Se permitió en su momento la denominada “prescripción inmemorial”, que implicaba que si en cien años una misma generación -33 años por cada una- ocupaba/utilizaba el bien demanial a su favor, podría operar prescripción a su favor. PARADA VÁQUEZ, R: *op.cit.*, p: 69

¹⁸ HORGUÉ BAENA, C: *op.cit.*, p.: 148

¹⁹ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *op.cit.*: 94-95

²⁰ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: «VI. Configuración Técnica de la Potestades Demaniales. Elementos de las Potestades Demaniales», *Dominio Público*, 1ª Edición, Editorial Trivium, 1992, Madrid, p.: 98

A través de la afectación se tratan de buscar tres fines distintos²¹: 1. Disciplinar el uso común de determinados bienes, garantizándolo de futuras prescripciones adquisitivas; 2. Fortalecer la posición de la Administración en torno a determinados bienes; 3. Crear un título de intervención administrativa eficaz sobre el tráfico de algunos bienes, quedando protegido el control de la Administración sobre estos bienes.

Según el bien afectado tendremos dos tipos de bienes demaniales²²: Dominio Público natural o artificial²³:

El Dominio Público natural, también denominado Dominio Público necesario, es aquel que por razón de sus características físicas -ríos, zona marítimo-terrestre, etc- o por su contribución a la riqueza nacional -minas, espacio radioeléctrico, etc- adquieren naturaleza demanial. Por otra parte, el Dominio Público artificial es aquél que por su naturaleza física se asemeja a la propiedad privada, especialmente construcciones realizadas por el ser humano como edificios o plazas.

Mención especial requiere la inclusión de determinados derechos como bienes demaniales²⁴. Son escasos supuestos en la práctica pero cuentan con posibilidades de darse en la realidad, incluyéndose como pocos supuestos los derechos reales en favor de la Administración sobre bienes privados -como un usufructo que cumpla con un uso o servicio público-, siempre que ese derecho tenga la suficiente relevancia como para ser considerado demanial; o aquellos derechos derivados de la propiedad intelectual e industrial, como el supuesto del artículo 41 de la ley de Propiedad Intelectual: una vez extinguidos los derechos de explotación de obras determinará su paso al Dominio Público, aunque este último caso se escape de la concepción ordinaria de la institución demanial.

Pero lo importante, más allá de calificar un bien demanial como natural o artificial, es observar el modo con que se produce la afectación sobre esos bienes: cómo la afectación

²¹ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *op.cit.*, p.: 106

²² PARADA VÁQUEZ, R: «Capítulo II. El Dominio Público», *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 14ª Edición, Editorial Open, 2013, Madrid, p: 52

²³ Existen autores, especialmente cercanos a las tesis de Hauriou que discuten la validez de esta clasificación, pues este sector entiende que la afectación no se produce por razón de la naturaleza de los bienes, sino por razón de su afectación positiva y legal. PAREJO ALFONSO, L.: «Lección 29. Los Bienes de la Administración Pública (II): los Bienes de Dominio Público», *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, 2016, Valencia, p.: 1072

²⁴ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: «VI. Configuración Técnica de la Potestades Demaniales. Elementos de las Potestades Demaniales», *Dominio Público*, 1ª Edición, Editorial Trivium, 1992, Madrid, págs.: 108-111

transforma a determinados bienes en bienes demaniales. Tenemos hasta cuatro técnicas de afectación²⁵: afectación *ex lege*, afectación expresa, afectación implícita y afectación presunta:

La afectación *ex lege* implica la existencia de una ley que regule y determine expresamente el carácter demanial del bien, con la correspondiente asignación de la función llamada a cumplir. Es la modalidad más usada en el demanio natural -y es que el propio artículo 132 de la Constitución es un ejemplo- incluyendo minas, playas o ríos, entre otros.

La afectación expresa -también denominada por acto formal- constituye el supuesto más usual de declaración de afectación. En ella, la Administración Pública correspondiente constituye un bien como demanial a través de la publicación de acto administrativo donde un bien de la Administración es destinado a un uso o servicio público. El artículo 66 de la LPAP exige que en el acto de afectación se incluyan el bien o derecho afectado, el fin al que se destina, su inclusión en el demanio y el órgano al que le correspondan las distintas potestades demaniales.

La afectación implícita es aquella que surge como resultado de la emisión de un acto administrativo concreto con finalidad distinta de la de afectar pero que, con su emisión, presupone que el bien al que hace referencia está afectado al uso o servicio público. Los supuestos típicos de afectación implícita son la expropiación forzosa y la inclusión en un Plan urbanístico.

La afectación presunta se produce cuando un bien es utilizado para fines usuales de los bienes demaniales sin que haya mediado ley o acto administrativo directo o indirecto que le haya podido otorgar al bien el propio carácter demanial. Esta afectación está presente tanto en la LPAP como en la Ley de Bases del Régimen Local, si bien en la primera no se hace referencia a un período de tiempo concreto de utilización, en la Ley de Régimen Local se prevé que el ente local debe mantener durante 25 años el bien al uso o servicio público para ser considerado demanial.

Por último, en la afectación aparece también una serie de modificaciones que cambian la afectación de un bien o derecho para inmediatamente dedicarle otra afectación distinta: las mutaciones demaniales²⁶. Brevemente diremos que se pueden producir dos tipos de

²⁵ HORGUÉ BAENA, C: *op.cit.*, págs.: 153-154

²⁶ PAREJO ALFONSO, L.: *op.cit.*, p.: 1074

mutaciones: objetivas y subjetivas. Las mutaciones objetivas implican que al bien demanial le ha sido transformado su finalidad inicial para ser afectada a otro uso o servicio público distinto del que inicialmente le fue concedido. Las mutaciones subjetivas consisten en el simple traspaso de las potestades demaniales de un ente público en favor de otro. Las mutaciones demaniales deben realizarse de forma expresa, salvo en supuestos de mutación demanial subjetiva por reestructuración de órganos.

- **Potestades de Protección**

Los bienes de Dominio Público son susceptibles de apropiación por parte de los propios particulares, los cuales deben ser repelidos por parte de la Administración que ostente las potestades sobre el bien demanial en cuestión para mantener su integridad o recuperar la posesión perdida. Y es que, aparte de los tres principios clásicos del régimen jurídico del Dominio Público, tenemos otras potestades de protección del demanio. El profesor SANTAMARÍA PASTOR²⁷ las engloba en tres categorías distintas: técnicas de garantía de su identidad, técnicas de garantía de su integridad y técnicas de garantía de su indisponibilidad.

Las técnicas de garantía de su identidad se dividen en tres: inventario, inmatriculación registral y deslinde.

La técnica de inventario se configura como un deber de la Administración de enumerar aquellos bienes demaniales que posea, haciendo constar el mayor número de detalles sobre los mismos para que queden perfectamente identificados. Este inventario no tiene carácter constitutivo ni eficacia jurídica frente a terceros: sólo se establece para realizar una lista interna²⁸ de los bienes demaniales de cada Administración.

La técnica de inmatriculación registral implica la inclusión de los bienes demaniales en el registro de la propiedad. Esta técnica resulta obligatoria a través de la LPAP -artículo 36- a pesar de que pueda implicar un reconocimiento de la propiedad privada²⁹ sobre los bienes de Dominio Público, algo que no sucede en ningún caso.

²⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *op.cit.*, págs.: 651-665

²⁸ Aunque si pueden constituir un principio de prueba de la posesión de esa Administración.

²⁹ El profesor Morillo-Velarde Pérez, adversario de las teorías del Dominio Público como propiedad de la Administración, nos refleja que el hecho de que los bienes demaniales sean objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad sólo constituye una ampliación de las potestades de defensa del demanio, nunca implicaría un reconocimiento de su privatización. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *op.cit.*, págs.: 151-152

La técnica de deslinde sirve para fijar los límites concretos del bien demanial frente a las propiedades privadas mediante la colocación de mojones, lo que se conoce como amojonamiento. Al estar en régimen de autotutela, puede el amojonamiento ser impuesto por la Administración a los particulares, sin perjuicio de las acciones de defensa que puedan tener los propietarios disconformes con el deslinde realizado. El acto de incoación se realiza de oficio o a instancia de los colindantes. Luego, se realiza un acto denominado apeo, donde los colindantes y la Administración plantean dónde pueden estar situados los mojones levantándose acta de lo sucedido. La resolución final debe dictarse en el plazo de dieciocho meses y debe notificarse a los afectados, produciéndose entonces el amojonamiento efectivo.

Las técnicas de garantía de su integridad se dividen principalmente en dos: imposición de servidumbres y potestades de recuperación posesoria y desahucio administrativo.

La imposición de servidumbres implica la constitución de una zona de protección alrededor del demanio o la simple prohibición de hacer para proceder al impedimento de actividades que puedan poner en peligro el correcto ejercicio del Dominio Público. En el Dominio Público Marítimo-Terrestre encontramos varias como la servidumbre de protección de costas, consistente en una zona de 100 metros tierra adentro desde la ribera del mar, la servidumbre de tránsito, franja de seis metros a contar desde la ribera del mar, o como las de acceso al mar, entre otras.

La potestad de recuperación posesoria y desahucio administrativo constituyen la medida de protección máxima contra la usurpación de los bienes demaniales. Constituye una potestad en virtud del poder de autotutela de la Administración, sin límite temporal, mediante la cual se busca la recuperación de la posesión -que no titularidad/propiedad- del bien de Dominio Público ocupado -fundamentado en lo establecido en el artículo 55.1 de la LPAP³⁰-. Para ello, la Administración tiene el único límite de aportar un principio de prueba de que ese bien es un bien demanial. Una vez aportada la prueba, se da traslado a la parte ocupante para que cese en su ocupación en un plazo máximo de ocho días. Si no desaloja el bien demanial, la Administración podrá proceder a ejecutar forzosamente su acto de desalojo. El desahucio administrativo, por su parte, constituye una modalidad específica de recuperación posesoria pues se produce cuando cesa un título de

³⁰ *Las Administraciones públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.*

legitimación de ocupación por un tercero. El procedimiento es el mismo que la recuperación posesoria salvo que se requiere un acto por el cual se declare la extinción o caducidad del uso del bien demanial. Estas potestades son revisables en vía jurisdiccional.

Las técnicas de garantía de su indisponibilidad son la inexpropiabilidad y la inembargabilidad. La inexpropiabilidad se deriva de las acciones de expropiación protagonizadas por entes públicos e implica la prohibición de estas expropiaciones. Las expropiaciones entre entes públicos se han diluido para dar paso a las mutaciones demaniales subjetivas, por lo que este principio carece de utilidad práctica a pesar de que se den ejemplos en la realidad que han sido dirigidos hacia la técnica de la mutación.

- **Desafectación**

Una vez expuesto todo lo referente a los bienes de Dominio Público llega el momento de elevar la posibilidad de que el bien demanial deje de cumplir la función para la cual fue constituido como demanial: puede darse la circunstancia de que el bien demanial ya no sirva al uso o servicio público el bien debe ser desafectado, retornando a ser un bien patrimonial de la Administración.

La norma general es que la desafectación debe realizarse mediante un acto expreso de desafectación pues así lo establece el propio artículo 69.2 de la LPAP, pero existen excepciones³¹: puede darse la desafectación implícita si, con un acto, se ponga de manifiesto la pérdida de esa demanialidad. La ley exige que estos supuestos estén previstos en la ley, siendo el supuesto de reversión de bienes expropiados un supuesto típico de desafectación implícita. Más dudas ofrece la existencia de la desafectación presunta³², de escasa presencia doctrinal. El profesor Santamaría Pastor³³ es quien la refleja pues considera «*un absurdo*» que bienes demaniales que ya no cumplen la función dada por la afectación se mantengan demaniales por la sola inexistencia de un acto formal que decreta su desafectación.

³¹ Hay que decir que hay parte de la doctrina que considera que sólo puede desafectarse mediante acto expreso, como el profesor Parada Vázquez, que niega la existencia de desafectaciones implícitas o presuntas. PARADA VÁQUEZ, R: *op.cit.*, p: 53

³² En este supuesto, nos encontramos también con opiniones distintas. A la ya conocida del profesor Parada Vázquez, debemos sumar al profesor Morillo-Velarde Pérez, quien, tras disertar sobre los beneficios que daría la desafectación tácita, nos recuerda que el ordenamiento jurídico no parece admitir esa posibilidad. Por su parte, el profesor Parejo Alfonso nos refleja que, si bien es imposible que pueda darse en el Dominio Público estatal, deja dudas la posibilidad en el Dominio Público de los bienes de entidades locales, aunque está más proclive a la imposibilidad de ésta. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *op.cit.*, p.: 154 y PAREJO ALFONSO, L.: *op.cit.*, p.: 1073

³³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *op.cit.*, Madrid, p.: 624

Mención especial merecen los supuestos de desafectación de los bienes del demanio natural, cuya pérdida de utilidad se conoce como desnaturalización. En estos supuestos, tenemos varias soluciones:

- Si estamos ante un bien demanial afectado por la Constitución, debe modificarse la Constitución³⁴.
- Si estamos ante un bien demanial afectado *ex lege*, mediante desafectación expresa con declaración de innecesariedad.
- Si estamos ante un bien demanial consistente en un río que ha perdido su condición de Dominio Público por el cese o sequedad de su cauce, estaremos ante un supuesto de desafectación “implícita”, pues los propietarios de las riberas del río obtendrán ese cauce por accesión, sin necesidad de acto expreso alguno³⁵.

c) Usos

Como se expuso con anterioridad, el Dominio Público supone que el bien o derecho en cuestión sirve a un servicio o uso público, por lo tanto, los particulares pueden hacer uso de los bienes demaniales. Pero no nos encontramos ante un uso universal del demanio: según el bien demanial ante el cual estemos, tendremos un uso más o menos expansivo.

En primer lugar, haremos referencia a aquél demanio que cumple un servicio público³⁶. Este tipo de bienes demaniales son usualmente utilizados por la propia Administración de forma exclusiva. Ahora bien, es posible que se pueda dar un uso restringido para los particulares que vayan a recibir el servicio en concreto. En estos casos, la regulación concreta se remite al Reglamento de Servicios de las Entidades Locales pues, lo importante es el servicio en sí y no tanto el bien de Dominio Público.

En segundo lugar, los bienes demaniales afectados a un uso público tienen distintos regímenes de uso por parte de los particulares. Concretamente, nos encontramos frente a tres clases de usos: uso común general, uso común especial y uso privativo.

El uso común general implica que los ciudadanos pueden utilizar el Dominio Público, siempre con atención a las características de los bienes en cuestión, sin necesidad de título

³⁴ PAREJO ALFONSO, L.: *op.cit.*, p.: 1073

³⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *op.cit.*, pág.: 625

³⁶ PARADA VÁQUEZ, R: «Capítulo III. Utilización y Protección del Dominio Público», *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 14ª Edición, Editorial Open, 2013, Madrid, págs.: 58-59

habilitante alguno. El uso común general es regido por los principios de libertad, igualdad y gratuidad: libertad³⁷ pues el particular puede realizar las actividades y usos que desee siempre que respete la naturaleza del bien demanial, los actos de afectación y las disposiciones legales o reglamentarias que pesen sobre el bien en cuestión³⁸; igualdad pues se ha de garantizar el acceso a todos los ciudadanos; y gratuidad puesto que no se puede cobrar prestación económica alguna por el uso de los bienes.

El uso común especial³⁹ aparece cuando no se puede garantizar alguno de los principios previamente mencionados de libertad, igualdad y gratuidad. Aparecen entonces circunstancias de peligrosidad o de alta intensidad que hacen que la Administración limite su uso. La Administración se ve en la necesidad de solicitar determinados títulos habilitantes o la concurrencia de determinadas circunstancias para su uso, véase el carnet de circulación para poder realizar conducción automovilística, permiso de caza para poder realizar esta actividad o también en el ámbito de la caza, el establecimiento de vedas que impiden el ejercicio de esta actividad durante determinados períodos de tiempo.

El uso privativo⁴⁰ surge cuando se realiza una ocupación del Dominio Público, excluyendo o limitando el uso de los demás particulares, implicando con ella la instalación de una obra fija y permanente o que se transforme el bien demanial que se pretenda usar. Este uso privativo implica la necesaria tenencia de un título habilitante⁴¹ que permita al particular ese uso privativo, que puede revestir la forma de autorización o de concesión demanial. La forma que revista ese título habilitante depende de las propias circunstancias del uso privativo, circunstancias que se ha encargado de reflejar el artículo 86.2 y 86.3 de la LPAP: se precisará autorización cuando la ocupación del bien demanial se realice con bienes muebles o con instalaciones desmontables mientras que, se precisará concesión demanial cuando se ocupe el demanio con obras e instalaciones fijas o cuando esa ocupación sometida a autorización exceda de cuatro años. El régimen jurídico⁴² varía, aunque son comunes la solicitud de una tasa si esa utilización privativa implica beneficio

³⁷ Actualmente, el principio de igualdad ha perdido fuerza en la realidad jurídica pues los problemas medioambientales han matizado en gran medida al principio de igualdad, reduciendo los usos potencialmente contaminantes o intensivos. PARADA VÁQUEZ, R: *op.cit.*, p.: 60

³⁸ El artículo 76 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales así lo refleja: «*El uso común general de los bienes de dominio público se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las Leyes, reglamentos y demás Disposiciones Generales*».

³⁹ PARADA VÁQUEZ, R: *op.cit.*, págs.: 60-61

⁴⁰ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: *op.cit.*, p.: 129

⁴¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *op.cit.*, págs.: 643-644

⁴² SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *op.cit.*, págs.: 644-646

económico para el autorizado/concesionario y las causas de extinción también son las mismas: las incluidas en el artículo 100 de la LPAP -muerte del solicitante, caducidad del título, mutuo acuerdo, desafectación del bien demanial...-:

Las autorizaciones se otorgarán directamente a sus solicitantes salvo que estén limitadas, debiendo de realizarse en régimen de concurrencia. Son transmisibles siempre y cuando no se hayan tenido en cuenta circunstancias personales del interesado o que estuviesen limitadas, siendo necesario plácet de la Administración en estos casos. Su duración debe de ser inferior a cuatro años y pueden ser revocadas unilateralmente sin derecho a indemnización.

Las concesiones se otorgarán siempre en régimen de concurrencia, pueden ser transmisibles con plácet de la Administración, su duración máxima es de 75 años -prórrogas incluidas-, y, si son revocadas, generan derecho a indemnización en una operación denominada rescate.

Una última mención debemos hacer a lo que se denominan reservas demaniales⁴³ -o dominiales-. Éstas consisten en el uso privativo del bien de Dominio Público en favor de la Administración. Su implantación debe responder a una utilidad pública -generalmente actividades de investigación o explotación-, debe de ser acordada en Consejo de Ministros, publicarse en el Boletín Oficial del Estado -de ahora en adelante BOE- e inscribirse en el Registro de la Propiedad. Su duración terminará cuando se produzca el cumplimiento del fin al que sirva.

3. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Una vez estudiado el régimen jurídico de los bienes demaniales, procedemos a comenzar el estudio del régimen jurídico del Dominio Público Marítimo-Terrestre.

3.1. Precedentes Históricos

La primera consideración que hay que realizar sobre el dominio público marítimo terrestre es que, históricamente, no se le ha dado demasiada importancia. De hecho, la relevancia de esta zona no cobra vida hasta bien entrado el siglo XIX, con la promulgación de la primera Ley de Aguas en España en el año 1866. Pero, a pesar de ello, ha habido diversas referencias hacia este ámbito a lo largo de la historia.

⁴³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *op.cit.*, págs.: 646-647

Las primeras manifestaciones legales sobre el mar y el litoral provienen del derecho romano, donde eran consideradas *res communes*, quienes estaban destinadas a la comunidad y al servicio de cada persona en particular, sin que estos bienes fuesen titularidad de nadie más allá del común de las personas, en contraste con la categoría de «bienes públicos»⁴⁴, que suponen la titularidad del Estado sobre esos bienes. Esta categoría se mantuvo incluso en el Derecho Justiniano. Pero dentro del litoral, el derecho romano y Justiniano diferenciaba entre dos categorías distintas. No es lo mismo el *litus maris* que la ribera del mar:

- El *litus maris* se encuentra comprendido por la superficie de tierra cubierta por el mar, sea de forma temporal o permanente. Esta idea fue refrendada por dos textos jurídicos icónicos del derecho romano como lo son el Digesto y la Instituta.
- La ribera del mar -zona contigua al *litus maris*- que era considerada como *res communes*.

De la *Litus Maris* queda meridianamente claro que es inapropiable, cosa distinta a lo que podría plantearnos el supuesto de la ribera marítima. Pese a lo establecido con anterioridad, el derecho romano sí que permitió aprovechamientos privados sobre la ribera del mar, pero nunca otorgó derecho de propiedad alguno, constituyendo así un derecho de superficie: las construcciones edificadas sobre la ribera pertenecían al constructor; ahora bien, el suelo no era propiedad de nadie más allá del común de las gentes. Esas construcciones sólo podrían construirse en función de su actividad y, para su construcción, debía recibirse un permiso en forma de *decretum praetoris*⁴⁵.

Luego, el Derecho medieval español⁴⁶, a través de distintos textos legales⁴⁷, reguló aspectos sobre esta zona. Como resumen, diremos que consolidaron la idea de que la ribera del mar no es apropiable, pero sí las construcciones realizadas sobre ésta, constituyéndose un derecho de superficie al igual que en la época romana.

⁴⁴ Estos “bienes públicos” se dividían a su vez en dos tipos de bienes: los *res in pecuniae populi* y los bienes que por naturaleza tienen fin público. Los primeros son bienes asimilados a la categoría de demanio artificial, mientras que los segundos tienen naturaleza de demanio natural. Ejemplos de la primera categoría lo son puentes o calzadas, mientras que ejemplos de lo segundo lo son ríos o fuentes.

⁴⁵ GUERRERO MARTÍN, C: «Capítulo I. Antecedentes Históricos». *La Problemática Jurídica de los Inmuebles Situados en el Litoral*, 1ª Edición, Mc Graw Hill, 1998, Madrid, págs. 1-3

⁴⁶ GUERRERO MARTÍN, C: *op.cit.*, págs. 3-6

⁴⁷ Carta Puebla de Tortosa, Fueros de Valencia, Las Partidas de Alfonso X...

Una vez visto eso, llegamos al Siglo XIX⁴⁸, que fue donde comenzó la regulación sobre la materia con la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1866 que respondía a una necesidad de soberanía. Esta Ley sólo hacía referencia al mar litoral y a las playas, por lo que hay que trasladarse al siglo XX para encontrar la norma de referencia en favor de la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre: la actual Ley 22/1988 de Costas, con su correspondiente reforma de la ley 2/2013 y junto con su reglamento de desarrollo el Real Decreto 876/2014 de 10 de octubre, así como el Real Decreto Legislativo 2/2011 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

3.2. Régimen Jurídico

A. Delimitación

El Dominio Público Marítimo-Terrestre se encuentra actualmente definido y delimitado en la ley de Costas 22/1988, la cual en sus artículos 3, 4 y 5 recoge lo que se entiende por tal. En primer lugar, hemos de diferenciar cuatro grandes grupos: ribera del mar y rías - artículo 3.1-, mar territorial y aguas interiores -artículo 3.2-, recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental -artículo 3.3- y el demanio Marítimo-Terrestre legalmente establecido -artículos 4 y 5-.

La ribera del mar y rías se compone de dos subclases de Dominio Público Marítimo-Terrestre: la zona marítimo-terrestre y las playas. La zona marítimo-terrestre viene definida en el propio artículo 3.1 en su apartado a): Se corresponde con el *«espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas»*. A partir de esta definición legal podemos entender que esta zona incluye los territorios comprendidos desde la mar en su máxima bajamar hasta donde hayan llegado más lejos las olas marinas dentro de la tierra propiamente dicha, siempre de acuerdo con los criterios técnicos establecidos reglamentariamente. Esta apreciación ha suscitado polémica puesto

⁴⁸ PARADA VÁQUEZ, R: «Capítulo V. El Demanio Marítimo. Costas y Puertos», *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 14ª Edición, Editorial Open, 2013, Madrid, págs.: 129-133

que no estaba antes del año 2013⁴⁹, lo que algunos detectaron que esa remisión a un reglamento pervertiría la delimitación legal que se hace de la zona marítimo-terrestre.

La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015 de 5 de noviembre⁵⁰ nos dice que esa remisión al reglamento de costas no implica sino la tecnificación de la comprobación de los límites de la zona, sin que cambie el componente sustantivo de la norma pues el reglamento se limita a reflejar los métodos técnicos que se han de utilizar para comprobar la extensión de esta zona. Este artículo del reglamento de costas -concretamente el 4- nos relata que el método para calcular la extensión de la zona marítimo-terrestre será observar el límite máximo que alcancen las olas en un número mínimo de 5 veces en un período de tiempo mínimo de 5 años, salvo en aquellos casos en que la evidencia científica demuestre que otro método es más válido.

En la zona marítimo-terrestre se incluyen también otros lugares como albuferas o marismas y, en general, aquellos terrenos bajos que se inundan por el flujo de las aguas - párrafo segundo del artículo 3.1. a). Por su parte, los terrenos bajos que se inundan artificialmente no⁵¹ formarán parte de la zona marítimo terrestre

Las playas, por su parte, incluyen las zonas de depósitos de materiales como arenas, guijarros o gravas. Lo más destacable que podemos encontrar es la mención a las dunas, que ha cambiado con la reforma de la ley de costas del 2013, y es que previamente se incluían las dunas sensu stricto, pero, tras la reforma, el artículo 3.1. b) incorpora a las dunas aquél terreno que sea necesario para la protección de las dunas y de la propia playa.

El siguiente componente del Dominio Público Marítimo-Terrestre es el mar territorial y las aguas interiores, incluidas en el artículo 3.2 tanto de la Ley de Costas como del Reglamento. Separaremos al mar territorial de las aguas interiores. El mar territorial posee su propia legislación, concretamente la ley 10/1977 de 4 de enero es la que recoge su definición en los artículos segundo, tercero y cuarto. Así, el mar territorial quedaría delimitado como aquél que va desde el límite de la zona marítimo-terrestre -línea de

⁴⁹ La redacción anterior establecía que para comprobar hasta donde habían alcanzado las olas deberían utilizarse las referencias comprobadas que se dispongan, procedimiento contenido en el artículo 4.a) del anterior Reglamento de Costas 1471/1989, de 28 de julio.

⁵⁰ STC 233/2015, de 5 de noviembre: FJ: 3º

⁵¹ Las sentencias del Tribunal Constitucional 100/2016 -en su fundamento jurídico 3º.5- y 57/2016 -fundamento jurídico 3º b)- dejan claro que el legislador puede delimitar negativamente al demanio marítimo-terrestre, pudiendo dejar fuera aspectos que previamente pudiesen haber estado definidos como demaniales, y es que la anterior redacción del artículo 3 podría prever que terrenos que se inundan por filtración de aguas artificiales fuesen demaniales. Esa posibilidad acaba con esta redacción, manteniendo como demaniales a aquellos terrenos que hubiesen adquirido ese carácter demanial.

bajamar- hasta 12 millas náuticas contadas desde esa zona marítimo-terrestre. Este mar territorial cumple la doble función⁵² de ser frontera de un Estado y fijar los límites de soberanía de este último surte sus efectos en el vuelo y en el subsuelo, tal y como especifica el artículo primero de su ley.

Sobre las aguas interiores no hay mucho que decir, más allá de lo que el Decreto de Puertos del Estado y la Marina Mercante, en su artículo 8.1 refleja: son aguas interiores aquellas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, incluyendo las de los puertos y cualquiera otras comunicadas permanentemente con el mar hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, así como los tramos navegables de los ríos hasta donde existan puertos de interés general.

Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental del artículo 3.3 de la Ley de Costas y su Reglamento tienen su sustento en la ley 15/1978 de 20 de febrero. Esta zona está formada por el territorio comprendido desde el límite del mar territorial - desde las bases rectilíneas en caso de archipiélagos- hasta doscientas millas náuticas mar adentro, salvo que frente a las costas exista un Estado, situándose entonces el límite en una distancia equidistante entre los dos Estados. En esta zona económica el Estado español tiene exclusividad sobre los recursos naturales insertos en ella, reglamentando sobre la conservación, exploración y explotación de esos recursos, según el artículo 1 de esa ley.

Por último, nos encontramos con el demanio Marítimo-Terrestre legalmente establecido, que incluye aquellos terrenos que no se integran directamente en las definiciones anteriores de Dominio Público, aunque guardan cierta relación con éstas, por lo que el legislador se ocupa de recoger a estos bienes como incluidos en el Dominio Público Marítimo-Terrestre para una mejor defensa de éste. Dentro de los bienes incluidos en los artículos 4 y 5 de la Ley de Costas, algunos de los más relevantes son los terrenos acantilados sensiblemente verticales que estén en contacto con el mar o con el Dominio Público Marítimo-Terrestre, los terrenos deslindados que hayan perdido la condición de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre, los islotes situados en aguas interiores y mar territorial, las obras e instalaciones construidas en este dominio o los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal -quizá la más relevante-, que se lleva por el

⁵² GUERRERO MARTÍN, C: «Capítulo IV. La Determinación del Dominio Público Marítimo-Terrestre». *La Problemática Jurídica de los Inmuebles Situados en el Litoral*, 1ª Edición, Mc Graw Hill, 1998, Madrid, p.: 67

Real Decreto Legislativo 2/2011 referenciado previamente. Este último encuentra su acomodo en el artículo 67 de dicho Real Decreto Legislativo:

Los puertos de interés general constituyen el principal bien demanial que ostenta el Dominio Público portuario estatal, que se integra en el Dominio Público Marítimo-Terrestre. El Dominio Público portuario estatal está formado por los terrenos, obras e instalaciones afectadas al servicio de los puertos, los terrenos que se adquieran por expropiación, las obras e instalaciones realizadas en el Dominio Público portuario estatal, bien sea realizado por alguna Administración o por los concesionarios y los espacios de agua incluidos en la zona de servicio⁵³ de los puertos. Este Dominio Público siempre será de titularidad estatal, si bien podrá estar gestionado por Comunidades Autónomas o podrá estar adscrito a ellas en caso de puertos de titularidad autonómica.

La competencia sobre el Dominio Público Marítimo-Terrestre le es otorgada al Estado por mandato directo de la Constitución Española, la cual aparece en el artículo 132.2: *«Son bienes de dominio público estatal [...] la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos de la zona económica y la plataforma continental»*. Ahora bien, esto no implica que otros entes puedan tener también competencias sobre estos bienes demaniales: en un Estado unitario y descentralizado como España, la distribución de competencias abre la posibilidad a la participación de los Entes territoriales, además del Estado.

El Tribunal Constitucional se ha posicionado en numerosas ocasiones en torno a esta cuestión. Nos relata⁵⁴ que *«la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad»*.

Y es que hay competencias de otros entes que inciden sobre este bien demanial: ordenación del territorio, que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma según el artículo 148.1. 3º de la Constitución y que ha sido transferida en Canarias a los Municipios o el desarrollo de legislación básica de principios como el de protección del

⁵³ Esta zona de servicio será delimitada por el Ministerio de Fomento y estará incluida por terrenos de tierra y espacios de agua que sean necesarios para los usos portuarios

⁵⁴ STC 149/1991: FJ: 1º C; STC 6/2016: FJ: 4º D

Medio Ambiente del artículo 45 de la Constitución que las Comunidades Autónomas pueden efectuar son ejemplos de competencias que entes distintos del Estado pueden ejercer sobre el Dominio Público Marítimo-Terrestre, lo que nos ilustra sobre la multiplicidad de competencias que pueden confluír, teniendo siempre presente que la delimitación del Dominio Público Marítimo-Terrestre le corresponde en exclusiva al Estado. Atendiendo a esta confluencia, la propia Ley de Costas prevé la adjudicación a los distintos entes de diversas competencias, como en los artículos 114 y 115 de la Ley, donde recogen que las Comunidades Autónomas tendrán la competencia de urbanismo, puertos u ordenación del territorio, siempre que la tengan recogida en su Estatuto y los municipios, siempre que se lo permita la Comunidad autónoma, tendrán competencias en limpieza y seguridad en las playas o explotar servicios de temporada establecidos en las playas.

B. Usos Generales del Dominio Público Marítimo-Terrestre

El uso general del Dominio Público Marítimo-Terrestre, también conocido como uso público o uso común del anterior, se configura como aquel derecho⁵⁵ que se les otorga a los particulares para poder acceder al demanio Marítimo-Terrestre y realizar actividades propias de esta zona, tal y como recoge el artículo 31 de la Ley y 60 del Reglamento, que se deberán desarrollar bajo las ya conocidas premisas de libertad, igualdad y gratuidad. Concretamente, los artículos recogen actividades tales como *«pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones»*, todas ellas actividades de cotidiano uso en la plaza en que se desarrollan. De este tipo de uso se derivan dos tipos de deberes⁵⁶:

- En primer lugar, se produce un deber hacia el ciudadano de hacer uso de estos bienes demaniales respetando el derecho que también ostentan los demás ciudadanos a disfrutar de los mismos. Así mismo, no podrán realizar actos que perjudiquen las condiciones naturales del demanio en cuestión.

⁵⁵ Existen diversas teorías sobre su naturaleza, desde que no es ningún derecho, sino ejercicio de la libertad del ser humano, con su principal exponente Otto Mayer, o desde los que, dentro de afirmar que efectivamente es un derecho, consideran que puede ser de naturaleza privada -entendiendo al dominio público como patrimonio de la Administración deducen que las actividades que se realicen en ellos son derechos reales de los particulares, por ejemplo, pasear es derecho real de servidumbre o pescar, derecho de propiedad-, con exponentes como Salemi, o lo que consideran que puede ser de naturaleza pública -entendiendo que, al derivar de una norma estatal, adquieren ese cariz de público- con exponentes como Ranelletti, Zanobini o D'Alesio. GUERRERO MARTÍN, C: «Capítulo X. El Uso Común», *La Problemática Jurídica de los Inmuebles Situados en el Litoral*, 1ª Edición, Mc Graw Hill, 1998, Madrid, págs.: 210-211

⁵⁶ GUERRERO MARTÍN, C: *op.cit.*, p.: 214

- En segundo lugar, se produce un deber hacia la Administración de garantizar este uso frente actuaciones que lo impidan, que puede ser instado mediante acción pública recogida en el artículo 109 de esta Ley.

A sensu contrario, la Ley y el Reglamento de Costas impiden que los particulares puedan tener playas privadas, que puedan estacionar y circular vehículos no autorizados, ni realizar campamentos o acampadas, ni campaña publicitaria alguna, bien sea acústica o visual -salvo que formen parte de las instalaciones permitidas en el demanio y sea compatible con su protección-, ni los anuncios de actividades no autorizadas en este bien demanial ni, en general, cualquier ocupación del Dominio Público Marítimo-Terrestre, permitiéndose sólo excepcionalmente en aquéllas actividades o instalaciones que no puedan tener otra ubicación por su propia naturaleza⁵⁷. Este último principio queda consagrado en el artículo 32.1 de la Ley de Costas -61.1 del Reglamento- y es la norma básica de ocupación del demanio, que se estudiará con posterioridad.

C. Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre. Potestades.

El Dominio Público Marítimo-Terrestre, por su propia concepción de bien demanial, se ve revestido de las notas propias de esa categoría: son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Es por esto por lo que los entes públicos titulares de estos bienes ostentan potestades para poder mantener la integridad del demanio Marítimo-Terrestre de las actitudes que cualquier individuo pueda realizar contra éste sin tener legitimidad en su uso.

De forma preliminar, el artículo 10 de la Ley de Costas nos advierte que la Administración del Estado tiene *«el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre»*, lo que nos pone sobre la pista de la primera de las potestades de protección que ostenta el Estado: la potestad de investigación. Para ello, debemos atender al Reglamento de costas, que en su artículo 15 desarrolla su funcionamiento. En primer lugar, la competencia la ostenta el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que podrá ejercitar dicha

⁵⁷ A pesar de este principio, el legislador se ha ido abriendo a la posibilidad de permitir usos complementarios a los bienes de Dominio Público. En particular, podemos encontrarnos con el uso complementario que se les da a los faros en el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2011, el cual permite que, aparte de señalización marítima, pueda darse un uso alojativo siempre que no limiten el servicio de señalización y siempre que el faro pueda acoger el uso alojativo por sus propias características. BETANCORT REYES, F. J.: «Ordenación Territorial y Urbanística de los Faros para Uso Alojativo» en SANSÓN RODRÍGUEZ, M^a. V.: *Anales de la Facultad de Derecho n° 32*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2015, San Cristóbal de La Laguna, págs.: 37-38

competencia de oficio o a instancia de parte. Una vez incoado el expediente para comenzar la investigación, el Servicio Periférico de Costas efectuará las pruebas correspondientes para comprobar la situación del bien demanial en cuestión, pudiendo abrir trámite de información pública por un mes -o quince días de manera excepcional-. Una vez realizada dicha investigación, pueden darse tres resoluciones, siempre de manera motivada:

- Archivo de las actuaciones
- Iniciar deslinde
- Inicio de recuperación posesoria

Esta última de las soluciones nos pone de manifiesto una nueva potestad de defensa, la potestad de recuperación posesoria que, como su propio nombre indica, consiste en la restitución a la legalidad de una interferencia en la posesión de la Administración sobre un bien demanial. La competencia sobre la recuperación posesoria la ostenta el mismo Ministerio que la potestad de investigación, iniciándose de oficio o a instancia de parte. Puede ser realizada sobre bienes sometidos a deslinde o, en caso de no haber sido realizado éste, en bienes sobre los cuales no quepa duda alguna de su condición de Dominio Público. Una vez constatada la cualidad de demanial, el Servicio Periférico de Costas notificará al individuo que perturbe la posesión para que presente alegaciones en un plazo de ocho días.

Ya resuelto el expediente, se procederá a la ejecución de ésta, solicitándose ayuda a la Delegación/Subdelegación del Gobierno en caso de que se precisase la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Todo esto, sin perjuicio de las posibles sanciones que acarree esta ocupación del demanio. La recuperación posesoria encuentra su sustento legal en el artículo 10.2 de la Ley de Costas y su desarrollo en el artículo 16 del Reglamento.

Pero la potestad más representativa de defensa del Dominio Público Marítimo-Terrestre es, sin lugar a duda, la potestad de deslinde, que fue referenciada de forma sucinta en el epígrafe 2, pero merece un estudio más detallado, puesto que la propia Ley de Costas el otorga una especial posición dedicándole un capítulo a esta figura, así como el Reglamento. Y es que ésta es la potestad más potente que tiene la Administración para establecer la extensión del demanio frente a los particulares colindantes.

En primer lugar, debemos establecer que el deslinde puede ser iniciado de oficio o a instancia de parte, debiendo ser aprobado por la Administración del Estado, con un plazo de 24 meses a partir de esa incoación del procedimiento. Esa incoación faculta a la Administración a realizar tomas de datos en los predios colindantes, con la correspondiente indemnización en caso que provoque daños, así como la suspensión de otorgamiento de autorizaciones o concesiones en las zonas a deslindar. Una vez iniciado el procedimiento -regulado en el artículo 21 del Reglamento-, serán oídos los propietarios de los inmuebles incluidos en el Dominio Público Marítimo-Terrestre, así como los inmuebles colindantes a éste, con previa notificación, así como todos aquellos terceros que acrediten su condición de interesados-.

A continuación, el Servicio Periférico de Costas elaborará un plano de delimitación provisional y, junto a los datos catastrales de las fincas colindantes, procederá en quince días a publicar la incoación del procedimiento en el Boletín Oficial de la Provincia, su propio tablón, en un diario de gran circulación en la Provincia y en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dando plazo de un mes para que cualquier interesado formule alegaciones. También, se solicitará el informe correspondiente a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento⁵⁸, solicitándose a este último que suspenda cautelarmente la concesión de licencias de obras en ese terreno.

En caso de estar ante el Dominio Público de ámbito portuario, tendrá que solicitarse informe del Ministerio de Fomento en el plazo de 2 meses y, si existiesen discrepancias, resolverá el Consejo de Ministros. Además, el Servicio Periférico de Costas deberá notificar al Registro de la Propiedad el acuerdo de incoación para que haga constar esta circunstancia en cada una de las fincas incluidas y las colindantes, así como para solicitar la certificación de dominio y cargas de las fincas de los propietarios. Esta acción podrá realizarse también de forma posterior, si o bien el Servicio Periférico de Costas o bien el Registrador de la Propiedad advirtiesen la existencia de nuevos predios colindantes con el Dominio Público, solicitándose las mismas dos actuaciones previamente mencionadas.

⁵⁸ Antes de la reforma del año 2013 la solicitud de informe a estos dos entes era potestativa o, al menos, no quedaba claro que fuese obligatorio, pues la ley establecía que “*serán oídos*”. La reforma ha instaurado la obligatoriedad de la recabación de un informe por parte de estos dos entes. NÚÑEZ LOZANO, M.C.: «Capítulo II: El Deslinde. Las Consecuencias de la Demanialización de Espacios», *La Reforma de la Ley de Costas de 2013*, 1ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, 2013, Valencia, p.: 78

Luego, se producirá el conocido apeo⁵⁹, que deberá ser notificado con al menos diez días de antelación y con especificación de si se hará de forma conjunta o de manera separada en tramos, con plazo de quince días a partir del acto del apeo para plantear las alegaciones que corresponda.

Transcurrido el plazo de alegaciones y, una vez resueltas éstas, se procederá a realizar por parte del Servicio Periférico de Costas un proyecto de deslinde -incluido en el artículo 24 del Reglamento-, que incluirá una memoria de las actuaciones realizadas, junto a la justificación del apeo propuesto, un plano topográfico con el trazado del deslinde, un pliego de condiciones de replanteo y posterior amojonamiento y un presupuesto estimado. Ese proyecto se elevará al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, quien por Orden Ministerial lo elevará a definitivo⁶⁰.

Una vez aprobado el deslinde, se notificará a los propietarios con sus propiedades insertas en el Dominio Público, los colindantes, Comunidad Autónoma, Ayuntamiento, Catastro, Registro de la Propiedad e interesados, publicándose en el Boletín Oficial del Estado. Esa aprobación llevará consigo la especificación de los planos que se aprueban, que se podrán incorporar en los mapas catastrales. Así mismo, implica la realización del amojonamiento físico y, con él, el reconocimiento de la posesión y titularidad dominical en favor del Estado sobre los bienes que se incluyan dentro del amojonamiento, el levantamiento de la suspensión de otorgamiento de concesiones y autorizaciones y la cancelación de las notas marginales en aquellos bienes que no queden insertos en el Demanio. La resolución del deslinde bastará para poder rectificar las situaciones jurídicas contrarias al deslinde. Estos propietarios tendrán un derecho de concesión automático por un tiempo de 75 años, que será disfrutado por ellos salvo renuncia expresa y tendrán derecho de ocupación y mantenimiento.

Aparte, si un cambio de legislación sobre el Dominio Público Marítimo-Terrestre provoca una extensión distinta del mismo o si el propio demanio se ve alterado por causas naturales⁶¹, se podrá proceder a una revisión del deslinde, según el artículo 27 del Reglamento de Costas. El procedimiento será el mismo que el de un deslinde normal y

⁵⁹ Ver primer párrafo de la página 11.

⁶⁰ En caso de que deba ser modificado se deberá iniciar un procedimiento de información pública, que se tramitará simultáneamente con la audiencia, previa notificación, a los propietarios que se encuentren incluidos o sean colindantes con el Dominio Público Marítimo-Terrestre y a los interesados ya confirmados.

⁶¹ Siempre que se demuestre que tras un temporal y con un período de retorno de cincuenta años, no se vuelve a alcanzar el deslinde practicado con anterioridad.

los inmuebles que tras la revisión se integren en el demanio Marítimo-Terrestre tendrán también un derecho de concesión durante 75 años, salvo renuncia expresa de sus propietarios.

Por último, para restablecer la naturaleza del demanio, se procederá a la demolición -acompañada de la sanción que corresponda-, tal y como se expresa en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley. Esta solución se establece cuando haya finalizado la concesión que se ostente o cuando hayan sido construidas sin dicha concesión y no puedan ser legalizadas, consiguiéndose así acabar con usos que perviertan la integridad del Dominio Público Marítimo-Terrestre.

4. PROBLEMÁTICA RELATIVA SOBRE LAS EDIFICACIONES SITUADAS EN EL LITORAL

4.1 Tenencia de Propiedades en el Litoral

Si por algo se ha realizado una legislación relativa a la protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre es por la amenaza que ha supuesto la mano del ser humano en el medio ambiente de la costa. No en vano, la propia Constitución Española de 1978 ha dedicado un principio rector de la política social y económica a este punto: el artículo 45 relata que *«Todos tienen el derecho a disfrutar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»*, mientras que, en su apartado segundo concluye con un *«Los poderes públicos velarán [...] con el fin de restaurar el medio ambiente»*. Este mandamiento constitucional se ha traducido en la publicación de la Ley de Costas que, en el punto segundo de su exposición de motivos de la reforma del 2013, queda reflejado así: *«El litoral es un ecosistema sensible y vulnerable que precisa protección, lograrla es un objetivo fundamental de esta reforma»*.

Derivado de esas disposiciones, la ley es tajante con respecto al uso que se puede dar en el demanio: se dedicará a usos públicos y comunes, permitiéndose sólo aprovechamientos privados en casos excepcionales cuando sólo puedan situarse en el Dominio Público por su propia naturaleza. Sin embargo, pese a lo que se dispone en la ley, el litoral español presenta otra imagen completamente diferente: éste presenta un grado de urbanización, especialmente en aquellos lugares en los que abunda una explotación turística o en lugares donde, tradicionalmente, sus habitantes se hayan dedicado a actividades pesqueras o

relacionadas con actividades. Especialmente decisiva fue la explotación turística⁶², que provocó un boom en el litoral traducido en la construcción de multitud de edificios destinados tanto a la explotación hotelera como a la vivienda de los trabajadores.

Esta situación se contrapone con lo preceptuado en la legislación vigente pero el legislador, sabedor del gran impacto económico que supondría el privar de la titularidad privada⁶³ a los ciudadanos que ostenten propiedades en el litoral, no configuró una solución legal estricta, sino que creó un derecho de concesión sobre esos bienes que invaden el demanio, postergando para el futuro una solución que tarde o temprano tendrá que realizar. Sin perjuicio de lo anterior, el Poder Ejecutivo ha ido realizando diversas actuaciones de deslindes⁶⁴ buscando ir corrigiendo poco a poco esta situación preocupados por la degradación que se produce en los valores ambientales de la costa, separando los bienes de titularidad privada de los bienes que invadían el Dominio Público para proceder a su regularización. Estas actuaciones de deslinde obtuvieron una mala respuesta social⁶⁵ que se enfocó más en los propietarios que perdían esa condición que en la protección que se le quiere dar al litoral.

Con este panorama nos encontramos en la actualidad: un litoral plagado de edificaciones, una legislación que prohíbe estas edificaciones y un poder político que va aplazando las actuaciones que permitan devolver al demanio su carácter natural a través de la figura de la concesión, la cual, por si no tuviera suficiente, ha sido objeto de prórroga. Procedemos a observar la situación que a través de la regulación de la Ley de Costas.

4.2 Los Usos Permitidos en el Dominio Público Marítimo-Terrestre

⁶² El impacto turístico no fue estudiado desde un punto de vista geográfico, sino siempre desde un punto de vista económico, aspecto que ha provocado la desatención sobre la degradación que se estaba produciendo. MORALES MATOS, G. y SANTANA SANTANA, A.: «Procesos de Construcción y Transformación del Espacio Litoral Grancañario Inducidos por el Fenómeno Turístico» en Eria, Revista Cuatrimestral de Geografía nº 32, Universidad de Oviedo, 1993, Oviedo, págs.: 226-227

⁶³ La única forma de poder reconocer propiedad privada es en el caso de que se acredite que se ostenta dicha propiedad con anterioridad a la Ley de Puertos de 1880 a través del Título inscrito en el Registro de la Propiedad, identificación de la finca correspondiente y la acreditación de venta por parte del Estado. Sin ella, no hay posibilidad alguna de reconocimiento de titularidad privada. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «XVI. Enclaves Preexistentes; Marismas; y Terrenos Ganados al Mar» en SÁNCHEZ GOYANES, E.: *El Derecho de Costas en España*, 1ª Edición, Editorial La Ley, 2010, Las Rozas, págs.: 938-940

⁶⁴ En el año 2010 había 4.659 kilómetros de Costas deslindados, del total de los 7880 kilómetros aproximados que nos proporciona la Ley de Costas de 1988 en su exposición de motivos. PONS CÀNOVAS, F.: «Capítulo I: Planteamiento General. Crónica de una Reforma Anunciada», *El Nuevo Régimen Jurídico de las Costas. ¿Contribuirá de Forma Eficaz a la Protección y al Uso Sostenible del Litoral?*, 1ª Edición, Thomas Reuthers, 2015, Pamplona, p.: 31

⁶⁵ PONS CÀNOVAS, F.: *op.cit.*, p.: 36

En el Dominio Público Marítimo-Terrestre se permite un uso de actividades cotidianas en él, pero, además, se puede tolerar que los particulares puedan realizar actividades que no se ajusten al uso tradicional del mismo siempre que, por su propia naturaleza, no puedan situarse en otro lugar, principio consagrado en el artículo 32.1 de la Ley de Costas y 61.1 de su Reglamento. Concretamente, si nos ceñimos al esquema general de los bienes demaniales, es posible que se permitan en esta plaza usos comunes especiales y usos privativos. Tales usos deben ir siempre precedidos de un título habilitante que bien puede constar de una autorización o una concesión.

Los usos y actividades que se someten a autorización no difieren de las consideraciones generales del Dominio Público, pues se aplica a aquellos usos y actividades que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y las ocupaciones del demanio con instalaciones desmontables o bienes muebles -51 Ley y 110 Reglamento-. Especialmente, se menciona la autorización para explotación de servicios de temporada, para vertidos y para extracción de áridos y dragados.

La explotación de servicios de temporada en playas -113 Reglamento- es una competencia que está destinada hacia los Ayuntamientos quienes, por sí mismos o por terceros⁶⁶, pueden solicitar⁶⁷ directamente al Servicio Periférico de Costas o a través de la Comunidad Autónoma la autorización correspondiente que durará como máximo cuatro años, debiendo mostrar una propuesta de delimitación de zonas a ocupar, planos de las instalaciones y servicios y estudio económico-financiero. El Servicio Periférico de Costas, una vez otorgue la autorización, solicitará un canon al Ayuntamiento correspondiente y, si le otorga la misma a un tercero, éste deberá constituir un depósito en la Caja General de Depósitos en concepto de futura ejecución subsidiaria por si el tercero no retira las instalaciones al fin de su autorización.

También, en caso de que se realice alguna instalación, deberá el Servicio Periférico de Costas comprobar si estas instalaciones se ajustan a lo establecido en la autorización otorgada. Esta autorización es intransferible y puede ser revocada sin indemnización por la Administración, según el artículo 55.1 de la Ley de Costas, cuando se produzcan daños

⁶⁶ El Servicio Periférico de Costas puede entregar autorizaciones a otras personas físicas o jurídicas, siempre que el ayuntamiento no presente solicitud en plazo, la solicitud sea ilegal o que el ayuntamiento, en el año anterior, hubiese incumplido con las condiciones establecidas. Se hará concurso donde el propio ayuntamiento podrá participar en igualdad con el resto de solicitados.

⁶⁷ La solicitud se presentará después de que, al final del último trimestre anual, el Servicio Periférico de Costas tantee a los ayuntamientos costeros la posibilidad de solicitar la autorización para esta explotación, teniendo entonces dos meses de plazo para presentar la solicitud.

al Dominio Público, se menoscabe el uso general, se corra peligro de inundación por el mar y cuando se produzca un cambio legislativo incompatible⁶⁸ con la situación del aprovechante.

El uso de vertidos -56 y ss Ley de Costas, 115 y ss Reglamento- también reviste el título de autorización -sin perjuicio de que se requiera de concesión en caso de levantar una edificación a tal fin-, que se sujetará a legislación autonómica correspondiente. En la autorización, deberá precisarse el tiempo de vigencia -nunca superior a treinta años-, instalaciones necesarias, cantidad anual de vertido, límites cualitativos y plazos de vertidos, evaluación de impacto medioambiental y canon a aportar. Estas autorizaciones podrán ser modificadas por la Administración y estarán sometidas al continuo control de ésta, realizándose las obras necesarias para el adecuado funcionamiento del vertido.

Por último, el uso de extracción de áridos y dragados -63 Ley de Costas, 126 y ss Reglamento- siempre llevará una evaluación sobre el impacto que produzca sobre la playa, prohibiéndose su extracción para la construcción salvo que se destinen a regeneración o creación de playas. La autorización deberá contener el plazo por el que se otorga la autorización, cantidad a extraer, procedimiento y maquinaria de extracción, destino de los materiales extraídos y garantías de control de las condiciones. Las autorizaciones pueden ser modificadas o revocadas sin indemnización alguna si la extracción provoca daños en el Dominio Público Marítimo-Terrestre, incluso, se podrán decretar zonas de prohibición de extracción si el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente así lo designa para proteger la playa y la biosfera submarina.

Aparte de las anteriores, nos encontramos con los usos que conlleven ocupaciones del demanio con instalaciones fijas o con tiempo de duración superior a cuatro años, que llevan el revestimiento de concesión. Sin embargo, en el Dominio Público Marítimo-Terrestre es tan relevante esta figura que merece tener su propio apartado.

4.3. La Concesión Demanial en el Dominio Público Marítimo-Terrestre

La concesión demanial es la técnica de policía administrativa más potente sobre el Dominio Público Marítimo-Terrestre pues es capaz de establecer un uso privativo sobre ése, contraviniendo así la propia naturaleza de los bienes demaniales, que están destinados a un uso común libre, igual y gratuito. En efecto, la concesión demanial genera un derecho

⁶⁸ Siempre que el titular de la autorización, tras tres meses de haber sido advertido de tal cambio, no adapte la explotación a la legislación nueva.

de uso privativo firme⁶⁹ que, a diferencia de las autorizaciones, sólo se puede revocar mediante rescate o justiprecio, puesto que las concesiones suelen estar formadas por instalaciones fijas que impiden que se pueda privar de forma discrecional debido a la prolongación en el tiempo de estas instalaciones.

Se precisa concesión cuando se busca ocupar el Dominio Público Marítimo-Terrestre con obras o instalaciones fijas o cuando la ocupación se realice mediante instalaciones desmontables durante más de cuatro años -64 Ley, 131 Reglamento-, garantizándose con su obtención el uso privativo de la zona demanial ocupada, con excepción del acceso que se otorgue a funcionarios y autoridades en actuaciones de salvamento, defensa nacional, represión de contrabando o desarrollo de funciones de policía.

Dentro de las concesiones, nos encontramos con dos tipos según la forma de obtenerlas: las concesiones ordinarias y las concesiones del régimen transitorio, a las cuales la profesora NÚÑEZ LOZANO⁷⁰ denomina «*concesiones compensatorias*».

Las concesiones ordinarias son las que se constituyen sobre el Dominio Público Marítimo-Terrestre ya delimitado. Puede ser solicitada a instancia de parte o de oficio - en este último caso siempre mediante concurso público- por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, teniendo los solicitantes que aportar proyecto básico al Servicio Periférico de Costas donde se reflejarán aspectos tales como características de las instalaciones y obras a colocar, la extensión de demanio a ocupar acompañando planos de la zona, información fotográfica, actividad a realizar, memoria justificativa, presupuesto, determinación de posible afección a espacios de Red Natura 2000, estudio económico-financiero, evaluación sobre cambio climático sobre el demanio a ocupar y un proyecto de construcción -artículos 42 Ley de Costas y 85, 87, 88 y 90 del Reglamento de Costas-.

⁶⁹ MENÉNDEZ REXACH, Á.: «XI. Principios Generales del Régimen de Utilización del Dominio Público Marítimo Terrestre. Uso Común General; Usos Especiales (con previa autorización; con previa concesión); adscripción; reserva» en SÁNCHEZ GOYANES, E.: *El Derecho de Costas en España*, 1ª Edición, Editorial La Ley, 2010, Las Rozas, págs.: 755-756

⁷⁰ NÚÑEZ LOZANO, Mª. C.: «La Discutible Extensión Temporal de las Concesiones en Dominio Público Marítimo-Terrestre» en RODRÍGUEZ VIDAL, J. y NÚÑEZ LOZANO, Mª. C.: *Litoral de Andalucía*, 1ª Edición, Universidad de Huelva, 2015, Huelva, p.: 266

El Servicio Periférico de costas elevará un expediente⁷¹ al Ministerio para que decida -a través de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar- si otorga o no⁷² la concesión en un plazo de seis meses, siendo el silencio desestimatorio. El potencial concesionario deberá aceptar las condiciones de otorgamiento de la concesión. Si no contesta en el plazo de diez días, se entenderá que ha desistido. El Servicio Periférico de Costas publicará en el Boletín Oficial del Estado la resolución de la concesión otorgada.

La concesión será otorgada por el plazo que se estime conveniente y se indique en la concesión, siendo el máximo de duración de 75 años⁷³, estableciendo el Reglamento de Costas -artículo 135- algunos supuestos donde la duración será inferior:

- Los usos que desempeñen una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre durarán un máximo de cincuenta años.
- Los usos que presten un servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio durarán un máximo de treinta años.

En el caso que se otorguen concesiones que duren menos de su duración máxima establecida podrán ser prorrogadas tantas veces como se quiera, hasta que lleguen a dicha duración. Reseñar que los usos que tengan duración máxima distinta de 75 años podrán ser prorrogados hasta una quinta parte más de la duración establecida⁷⁴, pudiendo llegar a 60 y 36 años, respectivamente -135.5 in fine Reglamento-.

El otro tipo de concesiones son las establecidas legalmente -las que denomina NÚÑEZ LOZANO como *compensatorias*-. Éstas surgen de propiedades que, a raíz de la entrada de la Ley de Costas en el año 1988 o bien, a raíz de un deslinde, pasan a estar integradas

⁷¹ Con la previa reclamación de informes por parte del ayuntamiento y Comunidad Autónoma donde se emplace la futura la concesión, así como del Ministerio de Defensa, de la Capitanía Marítima u otros organismos que se vean implicados -152.6 Reglamento de Costas-. A la vez que se recaban estos informes, se abrirá un período de 20 días de información pública

⁷² Tiene carácter discrecional. El reglamento en su artículo 152.12 establece que el Ministerio decidirá con carácter discrecional

⁷³ Estamos ante un cambio legislativo cuanto menos sorprendente. Antes de la reforma de 2013 el plazo máximo de duración quedó establecido en 30 años prorrogables en otros treinta, pero ahora ese plazo ha aumentado a esos 75 años.

⁷⁴ Siempre que presente proyecto para la regeneración de la playa y lucha contra la erosión y efectos producidos por el cambio climático expresamente aprobado por la Administración.

en el Dominio Público Marítimo-Terrestre. Con esta conversión de propiedad⁷⁵ en bien demanial, nos encontraríamos con una expropiación en toda regla, pues la Administración tendría que compensar la pérdida de esa propiedad. Pero para evitar estar desembolsando cantidades de dinero, el legislador transformó ese justiprecio pecuniario en un derecho de ocupación y aprovechamiento formalizado a través de la correspondiente concesión, que deberá solicitarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley -en los deslindes es la Administración quien, de oficio, las entrega- limitándose a los usos que presenten en el momento de su conversión de bien demanial.

Las concesiones derivadas por la entrada en vigor de la Ley se disfrutarán por un período de treinta años, prorrogables⁷⁶ por otros treinta más -Disposición Transitoria Primera Ley de Costas-, aunque si atendemos al artículo 174 del Reglamento de Costas, encontraremos que estas concesiones pueden ser ampliadas aún más, hasta los setenta y cinco años previstos de manera general -restándoles una quinta parte si están situados en la ribera del mar-: uso de vivienda y uso ambiental, hasta 75 años, uso de restauración y usos no incluidos en el listado, hasta 30 años, uso de actividad económica distinto de restauración, instalaciones marítimas, infraestructura de servicios urbanos, dotacionales, actividades sociales o culturales, hasta 50 años.

Esta prórroga supone un aspecto muy polémico, puesto que supone dos consecuencias⁷⁷: se avala una aplicación contradictoria con la Disposición Transitoria Sexta de la Ley⁷⁸ y con el artículo 32.1 -sólo se puede ocupar el demanio marítimo-terrestre cuando, por su naturaleza, no se pueda constituir en otro lugar-; y también supone una cuasi perpetuación en el tiempo de la concesión⁷⁹ -no hay que olvidar que en el momento de entrada en vigor de la reforma del 2013 restaban apenas cinco años para el cese de las concesiones de 1988, lo que nos lleva a presuponer que el legislador tenía reparos a afrontar los costes

⁷⁵ VILLALBA PÉREZ, F.: «VIII. Autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre» en PÉREZ GÁLVEZ, J.F.: *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*, 1ª Edición, Wolters Kluwer, 2013, Las Rozas, págs.: 733-734

⁷⁶ Nunca se podrán prorrogar cuando se den condiciones que se opongan a la ley -Disposición Transitoria Sexta Ley de Costas-.

⁷⁷ NÚÑEZ LOZANO, M^a. C.: *op.cit.*, págs.: 276-280

⁷⁸ Mirar nota 76.

⁷⁹ Resulta un aspecto un tanto confuso, puesto que, en la Ley del 2013, tras la reforma, mantiene su Disposición Transitoria Primera estableciendo que las concesiones otorgadas con anterioridad a esta reforma tienen una duración de treinta años prorrogables en otros treinta. Sin embargo, la Ley que reforma a la Ley de Costas -la que efectúa la reforma, la LPUSL-, en su artículo 2.3, establece que las anteriores sí podrán prorrogarse hasta los setenta y cinco años de plazo máximo. Por tanto, la Disposición Transitoria Primera no queda en una situación idónea.

de demolición de las instalaciones no prorrogadas-. Por su parte, las concesiones recibidas por deslinde tendrán una duración de 75 años -13 bis.2 Ley de Costas-.

Las concesiones son transmisibles, bien sea por actos ínter vivos o mortis causa según lo establecido en el artículo 70.2 de la Ley de Costas y en el 144 de su Reglamento. En el caso de las transmisiones ínter vivos las supedita a que el nuevo adquirente se ve reconocido por parte de la Administración⁸⁰ como cumplidor con las condiciones de la concesión mientras que, en la transmisión mortis causa, la supedita a la manifestación por parte de los herederos del concesionario de continuar con la concesión en el plazo de cuatro años desde su muerte.

Con las transmisiones mortis causa no tenemos novedad alguna, cosa que no sucede con las transmisiones ínter vivos, pues éstas estaban prohibidas⁸¹ antes de la reforma de 2013, lo cual no es una cuestión baladí: si nos remontamos a las nociones sobre Bienes Demaniales del primer epígrafe, recordaremos perfectamente que una de las notas de éstos es la de la inalienabilidad, principio que, a tenor de esta reforma, se ve vulnerado⁸², ya que ésta nos pone de manifiesto una intención del legislador de «privatizar» el Dominio Público Marítimo-Terrestre, pues tolera que se vaya comercializando las concesiones entre los interesados en ello.

Finalmente, las concesiones se extinguen por los motivos enumerados en el artículo 78 de la Ley de Costas: vencimiento del plazo, revisión de oficio en los términos establecidos en la ley 39/2015 -106 y ss-, alteración de los supuestos físicos que imposibilite el cambio de título, renuncia aceptada por la Administración que no perjudique al Dominio Público o terceros, mutuo acuerdo, caducidad, rescate, tener prohibición de contratar, falta de comunicación expresa de continuación en casos mortis causa, no reconocimiento previo de la Administración en transmisiones ínter vivos o por revocación de la concesión si las instalaciones corren peligro de ser alcanzadas por el mar, debiendo notificarse en dieciocho meses contados una vez se inicie expediente de extinción.

⁸⁰ Aparte, la Administración posee derecho de tanteo y retracto,

⁸¹ El antiguo artículo 70.2 comenzaba con la siguiente premisa: *Las concesiones no serán transmisibles por actos intervivos.*

⁸² PONS CÀNOVAS, F.: «Capítulo V: La Utilización y Protección del DPMT», *El Nuevo Régimen Jurídico de las Costas. ¿Contribuirá de Forma Eficaz a la Protección y al Uso Sostenible del Litoral?*, 1ª Edición, Thomas Reuters, 2015, Pamplona, p.: 218

Caso especial es el de extinción por caducidad⁸³, puesto que aquí nos situamos en un plano en el cual la concesión se ha otorgado, pero el concesionario no la ha ejecutado o no ha cumplido con las exigencias que se le imponían. En concreto, el artículo 165 del Reglamento nos precisa una lista con los supuestos de caducidad: no iniciación o terminación de las obras en el plazo establecido, abandono sin justa causa, impago de canon o tasas durante un año, alteración del fin de la concesión, incumplimiento de condiciones establecidas, privatización de la ocupación cuando estuviese destinada a servicio público, invasión de demanio no otorgado, aumento de superficie, altura o volumen en más de un 10% sobre el proyecto autorizado; no constitución de depósito para reparación o levantamiento de obras e instalaciones, obstaculización de servidumbres o por cualquier supuesto contemplado en la concesión que se castigue con la caducidad de la misma.

El Servicio Periférico de Costas incoará el procedimiento una vez constata la existencia de alguna de las circunstancias, otorgando un plazo de ocho días para realizar alegaciones y resolverá la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar -o el propio Servicio Periférico si tiene la competencia delegada- en el plazo de dieciocho meses. Si la competencia la ostenta otro ente, se le requerirá informe y, si se formula oposición por parte del concesionario, al Consejo de Estado.

4.4 Servidumbres

Si atendemos a lo referido en el presente trabajo, observaremos que es muy complicado atender a una invasión del Dominio Público Marítimo-Terrestre: no es muy probable encontrarse con algún inmueble construido sobre la playa o la zona marítimo-terrestre⁸⁴.

Y es que el principal problema al que se enfrenta este demanio son las zonas limítrofes al propio bien demanial, hecho que motivó que se importase del Derecho Civil⁸⁵ la figura de la servidumbre para asegurar la continuidad de la sostenibilidad de los bienes demaniales en cuestión. Estas servidumbres funcionan como limitaciones a la propiedad

⁸³ Esta caducidad es distinta de la que conocemos en el ámbito civil y del procedimiento administrativo, pues funciona como una cláusula de eficacia sobre el negocio jurídico sobre el cual se proyecta, así como también se erige como sanción hacia el concesionario incumplidor. RODRÍGUEZ-ARANA, J.: «XII. La Caducidad de las Concesiones de Dominio Público Marítimo Terrestre» en SÁNCHEZ GOYANES, E.: *El Derecho de Costas en España*, 1ª Edición, Editorial La Ley, 2010, Las Rozas, págs.: 767, 773-774

⁸⁴ En Canarias a todos se nos viene a la mente el núcleo de Cho Vito, en la Villa de Candelaria. Este enclave es uno de los ejemplos de invasión del Dominio Público Marítimo-Terrestre, pues esas casas estaban construidas en plena zona marítimo-terrestre, ya que a muchas viviendas les llegaban las propias olas.

⁸⁵ GUERRERO MARTÍN, C: «Capítulo VIII. La Propiedad de Inmuebles en el Litoral», *La Problemática Jurídica de los Inmuebles Situados en el Litoral*, 1ª Edición, Mc Graw Hill, 1998, Madrid, p.: 172

privada no indemnizables⁸⁶ y tienen un doble cometido⁸⁷: en primer lugar, funcionan como aparato de defensa de la integridad del Dominio Público, pues suponen un impedimento a que puedan existir apropiaciones del demanio por particulares, siendo así una extensión del principio de imprescriptibilidad consagrado en el artículo 132.1 de la Constitución; en segundo lugar, funcionan como prevención a posibles daños que se puedan realizar en la costa. No hay que perder de vista que la entrada en vigor de la Ley de Costas en el año 1988 supuso una defensa del carácter medioambiental de este demanio en específico, buscando así mantener la integridad de éste a la vez que se desarrolle un desarrollo económico por sus lindes.

La Ley de Costas regula tres tipologías de servidumbres legales: la servidumbre de protección, la servidumbre de tránsito y la servidumbre de acceso al mar.

La servidumbre de protección, heredera de la antigua servidumbre de salvamento, está recogida en el artículo 23 y siguientes de la Ley de Costas y 44 y siguientes de su Reglamento. Ésta consiste en el establecimiento de una zona de cautela dónde se prohíben determinados usos y, especialmente, la construcción de inmuebles. Dicha servidumbre se compone de la franja de tierra que se ubica en un mínimo de 100 metros tierra adentro contados desde el límite interior de la ribera del mar, longitud que puede ser ampliada a otros cien metros más, bajo acuerdo previo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento que correspondan, en casos en los que las características físicas de la zona recomienden aumentar dicha servidumbre.

La servidumbre de protección descenderá de los cien -o hasta doscientos- metros siempre que, según la disposición transitoria 3ª, la zona tuviese la clasificación expresa de suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley, que provocará que la servidumbre de protección se extienda por veinte metros, respetando siempre los usos y construcciones establecidos acorde a la legalidad urbanística y se permitirán nuevos usos y construcciones siempre que no presenten perjuicio alguno al Dominio Público Marítimo-Terrestre y se garantice la efectividad de la servidumbre de protección⁸⁸.

⁸⁶ Serán indemnizable pocos casos como el visto con anterioridad en el deslinde, en casos en el que sea necesario ocupar temporalmente la propiedad privada o cuando estemos ante casos de servidumbres de acceso permanentes. PARADA VÁQUEZ, R: *op.cit.*, págs.: 145-146

⁸⁷ GUERRERO MARTÍN, C: *op.cit.*, págs.: 175-176

⁸⁸ Se dan dos circunstancias: el uso o construcción está permitido en zona de protección o no. En caso de no estar el uso permitido -generalmente, uso residencial o zonas que no puedan tener otra ubicación o sea conveniente su emplazamiento en esta servidumbre- se concederán autorizaciones de forma excepcional conforme al Plan Vigente o normas subsidiarias, debiendo acreditarse los siguientes requisitos:

Los usos que se permiten en la zona de servidumbre de protección se dividen en tres tipos: usos permitidos, usos prohibidos y usos sujetos a autorización:

Los usos permitidos en la servidumbre de protección son los incluidos en el artículo 24 de la Ley, que podrán realizar actividades de cultivo y plantación. Además, el artículo 24.2 de la Ley -45.2 del Reglamento- nos comenta que en los primeros 20 metros de esta servidumbre se permite el depósito temporal de objetos o materiales arrojados por el mar tolerándose asimismo actuaciones de salvamento marítimo, aparte de soportar la servidumbre de acceso, que se determinará con posterioridad. Nunca se podrán realizar cerramientos en esta zona ni tener actividades destinadas al tratamiento de aguas residuales.

Estarán prohibidos⁸⁹ -artículo 25 de la Ley y 46 del Reglamento- los usos de habitación y o residencia, tránsito de tráfico en intensidad superior a 500 vehículos al día, actividades de destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, salvo que se aprovechen para aportarlos a las playas, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, vertido de escombros, sólidos y aguas residuales sin depuración y la publicidad a través de vallas o carteles y por medios acústicos o audiovisuales.

Estarán sujetas a autorización aquellas actividades que por su propia naturaleza no puedan tener otra ubicación, como las salinas, cultivo marítimo o instalaciones deportivas descubiertas, así como aquellas actividades convenientes para el uso de este bien demanial. También se someterán a autorización otros usos, como los terraplenes y desmontes, los cuales se podrán autorizar siempre que no superen los tres metros de altura y se haga un tratamiento de los taludes con plantaciones y recubrimientos -en caso de que supere los tres metros, deberá efectuarse una evaluación sobre su necesidad e incidencia sobre el demanio y servidumbre de protección-. Otros usos como la tala de árboles se

homogeneización urbanística de fachadas, existencia de un conjunto de edificaciones situadas a distancia inferior a 20 metros que mantenga la alineación urbanística, tolerancia desde la ordenación urbanística hacia estas construcciones, que sea edificación cerrada, que tenga alineación ajustada a los inmuebles preexistentes y que la fachada no supere el 25 por ciento de la longitud total junto con las otras fachadas. En caso de estar en zona declarada conjunto histórico o declaración de análoga protección, se estará a lo dispuesto en la planificación especial.

⁸⁹ Excepcionalmente, se podrá aprobar por Consejo de Ministros usos prohibidos, como lo son ejecución de vías para el tránsito de más de 500 vehículos diarios y la colocación de tendidos de alta tensión, así como uso habitacional y de residencia e industrial, aunque en estos dos últimos deberá de ser de forma excepcional y que sea conveniente situarlo en el litoral -en zona de servidumbre de protección no próximas a playas o zonas húmedas- por razones económicas. Todo esto recogido en el artículo 48 del Reglamento.

permitirán cuando sea compatible con el Dominio Público y no merme las masas arboladas, siempre bajo plácet del órgano competente en materia forestal.

La regulación de estos usos se encuentra desarrollada en el artículo 47 del Reglamento y su otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma correspondiente -artículo 49 del Reglamento-, deberán respetar los Planes urbanísticos vigentes y su recepción por el interesado será preceptiva en caso de inscripción en el Registro de la Propiedad.

La siguiente servidumbre es la servidumbre de tránsito. Incluida en los artículos 27 de la Ley y 52 del Reglamento, consiste en una franja de seis metros -que podrá ser ampliada hasta 20 en zonas de difícil acceso- contados desde el límite interior de la ribera del mar destinados a permitir el paseo público peatonal y de vehículos de salvamento marítimo. No podrá ser ocupada⁹⁰, salvo que excepcionalmente se hagan obras en el Dominio Público Marítimo-Terrestre donde se sustituirá la servidumbre por otra nueva en condiciones análogas según determine la Administración General del Estado, concretamente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente con informe previo de la Comunidad Autónoma. Todos los usos que afecten a la efectividad de la servidumbre serán prohibidos, tanto en el vuelo como en el suelo, salvo canalizaciones subterráneas de servicios cuando no puedan tener otra ubicación.

La última servidumbre es la servidumbre de acceso al mar, regulada en los artículos 28 de la Ley y 53 y siguientes del Reglamento. Ésta recae sobre los terrenos colindantes con el Dominio Público Marítimo-Terrestre destinados a asegurar la entrada a la costa para los ciudadanos, consistente en realizar fuera del Demanio Marítimo-Terrestre unos accesos para el tráfico rodado y para el acceso peatonal. Los terrenos colindantes por los cuales se vaya a realizar el acceso serán declarados de utilidad pública a efectos de que se efectúe una expropiación o que se imponga la servidumbre correspondiente por la Administración General del Estado -Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, específicamente-.

Para ello, el Servicio Periférico de Costas realizará un informe sometido a información pública durante 30 días y solicitará a Comunidad Autónoma y Ayuntamiento otro informe durante igual período de tiempo -reducible a 15 días excepcionalmente-. Una vez se apruebe el proyecto, se producirá implícitamente la declaración de necesidad de ocupación, procediéndose a la expropiación o imposición de servidumbre -ambas generan

⁹⁰ Sí podrá ser ocupada para la construcción de un paseo marítimo -artículo 52.3 del Reglamento-.

derecho a indemnización⁹¹-. Se deberán realizar tantas servidumbres de acceso como fueren necesarias, siempre dejando una distancia en suelos urbanos y urbanizables entre las servidumbres de 200 metros en caso de acceso peatonal o 500 metros en caso de acceso al tráfico rodado y deberán estar todas debidamente señalizadas. El propietario no podrá hacer obra alguna salvo que proponga alguna otra alternativa de acceso con beneplácito de la Administración General del Estado.

Por último, nos encontramos con la zona de influencia. No es una servidumbre en sí misma considerada, pero es una cautela dirigida a los entes públicos urbanizadores. Esta zona, prevista en los artículos 30 de la ley y 59 del Reglamento, se configura como un deber al planificador de que, en una zona de 500 metros contados a partir del límite interior de la ribera del mar, establezca reservas de suelo para aparcamiento de vehículos que garanticen el estacionamiento fuera de la servidumbre de tránsito. También, se impone el deber de que las construcciones eviten la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que la densidad de edificación supere la media de suelo programado en el municipio correspondiente. Por tanto, esta zona de influencia surtirá efecto cuando estemos ante zonas cercanas al Dominio Público Marítimo-Terrestre que están pendientes de urbanizar.

4.5. El Régimen de los Núcleos Excluidos

Un último apunte que nos deja la reforma de la ley de Costas del año 2013 se recoge en la Disposición Adicional Séptima de esa reforma: *«Se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos correspondientes a los núcleos de población que se enumeran en el anexo de esta Ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo.»* Es decir, zonas⁹² que, legalmente, forman parte del Dominio Público Marítimo-Terrestre, son excluidas del mismo por motivos de degradación del demanio. El Profesor GONZÁLEZ SANFIEL⁹³ nos refleja que esta técnica legislativa se compone de dos actos en uno: de un lado, se produce la

⁹¹ GUERRERO MARTÍN, C: *op.cit.*, p.:194

⁹² Los núcleos que se benefician de esta medida son los incorporados en el Anexo de la Ley de Costas. Son los siguientes: Santa Grossa y el puerto de Santa Pola en la provincia de Alicante, el poblado marítimo de Chilches en Castellón, Empuriabrava y la Platja d’Aro en Gerona, Ría de Punta Umbria, Caño del Cepo y el Casco Urbano de Isla Cristina en Huelva, Pedregalejo y el Palo en Málaga, Moaña en Pontevedra y Oliva en Valencia.

⁹³ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: «Los Núcleos Singularmente Excluidos del Dominio Público Marítimo-Terrestre: Reflexiones sobre la Desafectación» en NÚÑEZ LOZANO, M^a.C. *Estudios Jurídicos Sobre el Litoral*, 1^a Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, 2016, Valencia, p.: 578

desafectación de la zona y, de otro lado, el deslinde de la zona es realizado directamente por la ley.

- Se produce desafectación puesto que el lugar se ha degradado de tal forma que, físicamente, no se ajusta a lo establecido para el bien demanial del cual formaba parte. Es decir, no recoge las características del Dominio Público Marítimo-Terrestre.
- También se produce un deslinde, ya que se está determinando qué lugares forman parte del demanio y qué partes quedan fuera de éste, aunque sea a través de un mecanismo tan sui géneris como un deslinde legal.

La desafectación de estos bienes no supone necesariamente un reconocimiento de propiedad privada⁹⁴ sobre ellos, si bien es lo que la Disposición Adicional Séptima -de ahora en adelante D.A. 7ª- más parece indicar -*los terrenos excluidos podrán ser transmitidos a sus ocupantes*-. Parece una suerte de transformación en bien patrimonial de la Administración -provocada por la desafectación- y, luego, una transmisión del bien al particular que las ocupe. El Reglamento de Costas no realiza ninguna precisión al respecto, por lo que nos quedamos con la *incógnita* de saber ante qué estamos: propietarios, titulares de derecho de uso y disfrute... A estos ocupantes se les identificará mediante un procedimiento que deberá ser elaborado por los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas -con el organigrama actual, Ministerio de Política Territorial y Función Pública- y la escritura pública que se les entregue servirá como título de rectificación de situaciones en el registro de la Propiedad y Catastro -D.A. 7ª.3-.

Esta medida tuvo varios reproches que señalaban a la inconstitucionalidad de la medida. En concreto, alegaban que se vulneraba tanto el derecho a la igualdad del artículo 14 de la Constitución, como la propia definición de Dominio Público Marítimo-Terrestre, del ya conocido 132.2. El Profesor GONZÁLEZ SANFIEL⁹⁵ apunta algunas decisiones jurisprudenciales que harían ver que la medida de los núcleos constitucionales es ajustable a la Carta Magna:

En primer lugar, no viola el principio de igualdad porque la clasificación de estos territorios como núcleos excluidos no presupone que otros núcleos no puedan llegar a ser

⁹⁴ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: *op.cit.*, p.: 579

⁹⁵ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: *op.cit.*, págs.: 581-583

considerados como tales. Simplemente, se determina que los doce núcleos enumerados en la ley están excluidos. Esta disposición la realizó el Tribunal Supremo en su sentencia de veinticinco de febrero de 2004 en su fundamento jurídico séptimo con referencia al principio de igualdad aplicado a terrenos incorporados al Dominio Público mediante frente a otros terrenos que aún no han sido deslindados.

En segundo lugar, no es contradictorio con la definición de Dominio Público Marítimo-Terrestre, ya que la Constitución lo que realiza en el artículo 132 es una remisión a la ley. Es decir, será la ley quien determine qué se entiende por Dominio Público Marítimo-Terrestre. Esta precisión la realizó el Tribunal Constitucional en la sentencia 43/2007, de 1 de marzo, en su fundamento jurídico 12.

Estos argumentos harían ver que los núcleos excluidos pasarían el filtro de constitucionalidad requerido, aunque estamos a la espera de que el Tribunal Constitucional se posicione en este aspecto.

5. CONCLUSIÓN

En vista de lo estudiado y expuesto, podemos determinar las siguientes conclusiones con respecto a las construcciones situadas en el Dominio Público Marítimo-Terrestre, así como del propio demanio:

En primer lugar, la *privatización* que se está produciendo al consentirse la transmisión ínter vivos de las concesiones. Estas transmisiones fueron una innovación producida por la reforma de la Ley de Costas del año 2013 y hemos de apuntar que estamos ante un peligroso instrumento pues supone permitir que un bien de Dominio Público deje de verse revestido de la nota de la *alienabilidad*⁹⁶ ya que los concesionarios pueden transmitir sus derechos de concesión a cambio de dinero, lo cual pone en jaque la naturaleza de dichos bienes.

Cierto es que tanto la Ley en el artículo 70 como el Reglamento en su artículo 141.2 condicionan la transmisión a un reconocimiento previo de cumplimiento del potencial concesionario de las condiciones establecidas en la concesión por parte de la Administración, aunque estas condiciones son un tanto insuficientes pues, aparte de las propias de la concesión -muchas de ellas requieren que el propio concesionario haga uso

⁹⁶ Siempre desde un punto de vista relativo: el bien demanial continúa siendo demanial, lo que cambia es su concesionario

del demanio- se les añaden la clásica de impedir otorgar a quien tenga prohibición para contratar con la Administración e impedimento a quienes se les haya declarado en concurso y no presenten garantía suficiente. Estamos, bajo mi punto de vista, frente a unos requisitos lo suficientemente laxos para establecer que nos encontramos ante una situación de libre transmisión de concesiones.

En segundo lugar, observemos como el poder político está tratando al propio Dominio Público Marítimo-Terrestre. A lo largo de las páginas hemos ido realizando una recopilación sobre el tema y podemos atrevernos a expresar lo siguiente: al poder político parece no interesarle recuperar el demanio invadido.

Quizá la expresión anteriormente utilizada pueda resultar un tanto radical. No creo que no le interese, pero atendiendo a la realidad fáctica, podríamos llegar a esta conclusión. Existen varios factores que son los que nos llevan a considerar esta resolución:

- La parca previsión de deslindes. En algún estadio anterior de este trabajo se mencionó que aún quedan aproximadamente 3.000 kilómetros de costa por deslindar. No parece que en un futuro próximo se vaya a producir el deslinde de lo anterior, bien sea por el alto coste de la práctica de los deslindes, bien sea por el gran rechazo social que producen éstos.
- Escasa previsión presupuestaria. La recuperación del demanio traería consigo un desembolso en concepto de rescates de concesiones, que significaría una mayor dotación presupuestaria a los órganos de Costas. Se echa en falta una estrategia nacional -como el Plan Nacional de Deslindes- seguida en países como Francia y Reino Unido⁹⁷, que ostentan organismos que ayudan a la conservación del Dominio Público Marítimo-Terrestre como lo son el *Conservatoire du Littoral* y el *National Trust*, respectivamente.
- Los núcleos excluidos. Observando el litoral, no resultaría extraño que esta figura de los núcleos excluidos se viese, de nuevo, utilizada pues el Alto Tribunal ya estableció que podría haber más enclaves que en el futuro se puedan insertar como núcleos excluidos.
- Prórroga de las concesiones. En mi opinión, el aspecto más polémico que incluyó la reforma del año 2013. La decisión de aplicar la prórroga de 75 años a todas las concesiones no muestra más que una cosa: la escasa determinación que tenía el

⁹⁷ PARADA VÁZQUEZ, R.: *op.cit.*, p.: 134

poder ejecutivo del año 2013 de recuperar el Dominio Público Marítimo-Terrestre, cuyas concesiones estaban próximas a concluirse. Podríamos decir que se ha ampliado bien a raíz del punto anterior -escasa dotación presupuestaria-, o bien a raíz de una nula actitud política en pro de la recuperación del demanio, quedando una especie de aroma de *eternización* de la ocupación Dominio Público Marítimo-Terrestre un tanto peligroso, bajo mi punto de vista.

Después de estos puntos, podríamos establecer que los propietarios y concesionarios de inmuebles situados en el Dominio Público Marítimo-Terrestre pueden estar tranquilos a corto y medio plazo: no parece haber voluntad política de recuperar el demanio invadido. De hecho, la figura de los núcleos excluidos nos hace presagiar que muchos núcleos costeros se declararán como tales, pues es más cómodo aplicar esta medida que efectuar las correspondientes demoliciones cuando la concesión llegue a su fin. Mientras tanto, quedará regulado un uso restrictivo del Dominio Público correspondiente sin que amenace la tenencia de sus inmuebles.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G.: Lecciones de Administración (y Políticas Públicas), 1ª Edición, Iustel, 2011, Madrid
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General. Volumen II, 1ª Edición, Editorial Tecnos, 2014, Madrid
- ERIA, Revista Cuatrimestral de Geografía nº 32, Universidad de Oviedo, 1993, Oviedo
- ESTEVE PARDO, J.: Lecciones de Derecho Administrativo, Séptima Edición, Editorial Marcial Pons, 2017, Madrid
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: Manual Básico de Derecho Administrativo, 14ª Edición, Editorial Technos, 2017, Madrid
- GUERRERO MARTÍN, C: La Problemática Jurídica de los Inmuebles Situados en el Litoral, 1ª Edición, Mc Graw Hill, 1998, Madrid
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.: Dominio Público, 1ª Edición, Editorial Trivium, 1992, Madrid
- NÚÑEZ LOZANO, M.C. Estudios Jurídicos Sobre el Litoral, 1ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, 2016, Valencia
- NÚÑEZ LOZANO, M.C.: La Reforma de la Ley de Costas de 2013, 1ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, 2013, Valencia
- PARADA VÁZQUEZ, R: Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico, 14ª Edición, Editorial Open, 2013, Madrid
- PAREJO ALFONSO, L.: Lecciones de Derecho Administrativo, 8ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, 2016, Valencia
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F.: 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, 1ª Edición, Wolters Kluwer, 2013, Las Rozas
- PONS CÀNOVAS, F.: El Nuevo Régimen Jurídico de las Costas. ¿Contribuirá de Forma Eficaz a la Protección y al Uso Sostenible del Litoral?, 1ª Edición, Thomas Reuthers, Pamplona, 2015
- RODRÍGUEZ VIDAL, J. y NÚÑEZ LOZANO, M^a. C.: Litoral de Andalucía, 1ª Edición, Universidad de Huelva, 2015, Huelva
- SÁNCHEZ GOYANES, E.: El Derecho de Costas en España, 1ª Edición, Editorial La Ley, 2010, Las Rozas

- SANSÓN RODRÍGUEZ, M^a. V.: Anales de la Facultad de Derecho n° 32, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2015, San Cristóbal de La Laguna
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: Principios de Derecho Administrativo General II, 4^a Edición, Editorial Iustel, 2016, Madrid
- THEMIS: Revista de Derecho n° 40, Asociación Civil Themis, Universidad Católica del Perú, 2000, Lima