

TÍTULO I. COSTAS: EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

- 1. 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.*
- 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.*
- 3. Por Ley se regularán el [Patrimonio del Estado](#) y el [Patrimonio Nacional](#), su administración, defensa y conservación*

(art. 132 de la Constitución Española de 1978).

CAPÍTULO I. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO MARITIMO-TERRESTRE

I. Delimitación

El dominio público es un título atributivo de potestades que garantizan la protección de los bienes que de dicho demanio forman parte. La delimitación de cuál sean estos bienes merecedores de la especial protección que el demanio comporta es una tarea que corresponde al legislador. Sin embargo, el legislador está condicionado por la propia Constitución, la cual ha impuesto a aquel que determinados bienes, que precisamente integran el denominado dominio público marítimo-terrestre, son en todo caso de dominio público y de titularidad estatal.

1. Bienes de dominio público marítimo terrestre constitucionalmente garantizados

Según el art. 132.2 CE "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." Queda pues garantizado al más alto nivel normativo, por una parte, que los bienes anteriormente relacionados están excluidos del tráfico privado y se someten al intenso régimen de protección del dominio público, y, por otra, que su titularidad corresponde a la Administración del Estado, que será por tanto, la Administración que deberá ejercitar todas las potestades inherentes al demanio.

2. Bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos la Ley de Costas

La demanialización de los bienes mencionados por el art. 132.2 CE no era suficiente para paliar la situación en la que se encontraba nuestro litoral en 1988, que, sometido a una intensa especulación y degradación, necesitaba de una regulación más concreta y protectora de la que pudiera proporcionar la entonces vigente Ley de Costas, de 26 de abril de 1969. Para cubrir este objetivo se publica la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante LC), que deroga a la anterior, y es desarrollada un año más tarde por su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (en adelante RC)¹.

En el contexto que se ha indicado, no es de extrañar que la preocupación por las costas llevara al legislador de 1988 a elaborar una ley con un marcado carácter proteccionista que se manifiesta a lo largo de todo su articulado, en el cual son especialmente indicativos los preceptos que delimitan los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre.

El análisis de la delimitación que del demanio marítimo-terrestre lleva a cabo la LC ha de abordarse desde un doble punto de vista, puesto que, por una parte, la Ley asume la tarea de definir los bienes enumerados en el art. 132.2 CE, para que de esta manera no haya dudas acerca del exacto alcance de este precepto, pero, junto a ello, añade a la relación de bienes señalada en la Constitución otra serie de bienes que igualmente se integran en el dominio público marítimo-terrestre.

¹ De la legislación de costas es supletoria la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP).

2.1. Definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre relacionados en el art. 132.2 CE

Bajo el concepto de ribera del mar (y de las rías), el art. 3 LC define la zona marítimo-terrestre y las playas.

La **zona marítimo-terrestre** (ZMT) se conceptúa como el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Concretamente especifica el precepto que han de considerarse incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, todos aquellos terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

Como puede apreciarse, se acoge un concepto extensivo de ZMT, que podría abarcar, en una interpretación literal del precepto, todos aquellos terrenos en los que en alguna ocasión, se haga sentir el mar. Tras las críticas doctrinales a estas imprecisiones, el RC vino a concretar que en las variaciones del nivel del mar no se tendrían en cuenta las que no se produjeran de forma secuencial (art. 4).

Las **playas** se conceptúan como zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales.

El **mar territorial**, por su parte, incluye a las aguas interiores, su lecho y su subsuelo, según los define su legislación específica. Finalmente, la definición de los **recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental** habrá de buscarse, igualmente, en su legislación específica.

En estos últimos supuestos debe estarse a la definición de los espacios marítimos que se ha llevado a cabo a través de Convenios internacionales² y han servido como marco a nuestro ordenamiento, constituido en este punto por la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial y la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la zona económica del mar y sus playas. A estos efectos, los espacios marítimos, enumerados de tierra hacia el mar, son las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la alta mar y la zona. La soberanía del Estado ribereño se extiende hasta el límite exterior del mar territorial –así como al espacio aéreo, a su lecho y subsuelo–, existiendo derechos soberanos o jurisdicción en la zona contigua y en la zona económica exclusiva³. A partir del límite exterior

² Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958, a la que España se adhiere el 25 de febrero de 1971, la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 30 de abril de 1982, ratificada por Instrumento de 20 de diciembre de 1996 (BOE núm. 39, de 14 febrero 1997), en adelante Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

³ En el art. 1 de la Ley 10/1977, de 4 de enero se define el mar territorial como aquel adyacente a las costas españolas delimitado como sigue: el límite interior viene determinado por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base recta que sean establecidas por el Gobierno - las líneas de base recta unen los puntos de referencia apropiados de la costa; el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, delimitó la línea interior de las aguas españolas -; el límite exterior viene determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas

de la zona económica comienza la alta mar, que queda abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral⁴.

náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base recta. Por otra parte, cuando las costas de dos Estados sean adyacentes o se hallen situadas frente a frente, ninguno de dichos Estados tendrá derecho, salvo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. No obstante, esta disposición no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma (art. 15 UNCLOS). Las aguas interiores son las aguas marinas o no continentales que tienen su límite exterior en el mar territorial y en el interior de tierra firme, entrando en esta categoría los puertos y bahías cuyas costas pertenezcan a un solo Estado, lagos y ríos no internacionales, y mares interiores que pertenezcan igualmente a un sólo Estado. La zona contigua, por su parte, tiene una extensión de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, y en ella el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial (art. 3 UNCLOS). La zona económica, también denominada "zona económica exclusiva" fue definida y regulada por la Ley 15/1978, de 20 de febrero, y comprende una franja de 200 millas náuticas de anchura, a contar desde el límite exterior del mar territorial. En ella el Estado ribereño tiene, por una parte, derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; y, por otra, jurisdicción con respecto al establecimiento, la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica marina y, lo que importa a efectos del presente trabajo, la protección y preservación del medio marino. La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia. En ella el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales, sin que estos derechos afecten a la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni a la del espacio aéreo situado sobre tales aguas (arts. 76 a 78 UNCLOS). Definiciones similares de las aguas interiores, del mar territorial, de la zona contigua y de la zona económica exclusiva pueden encontrarse en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que las delimita a los efectos de definir las distintas zonas de navegación. Sobre todo ello, *vid.*, GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SAEZ DE SANTAMARÍA, P., *Curso de Derecho internacional público*, Ed. Civitas, 7ª Edición, Madrid, 2002.

⁴ La libertad de la alta mar comprende, entre otras, la libertad de navegación, de sobrevuelo, de tender cables y tuberías submarinos, de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional, de pesca y de investigación científica (art. 87 UNCLOS). Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional constituyen la denominada "zona" (art. 1.1 UNCLOS), definida como patrimonio común de la humanidad, y en la que ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos, ni apropiarse de parte de la misma o sus recursos. A partir de este límite, pues, el protagonismo en la protección del medio marino se deja a las instancias internacionales, concretamente a la denominada Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, cuyo régimen y funcionamiento se regulan en los arts. 156 ss. UNCLOS, y que se encuentra habilitada, en virtud del art. 145 UNCLOS para establecer las normas, reglamentos y procedimientos apropiados para, entre otras cosas, prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y otros riesgos para éste, incluidas las costas, y la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino, prestando especial atención a la necesidad de protección contra las consecuencias nocivas de actividades tales como la perforación, el dragado, la excavación, la evacuación de desechos, la construcción y el funcionamiento o mantenimiento de instalaciones, tuberías y otros dispositivos relacionados

2.2. Bienes del demanio marítimo-terrestre por determinación de la LC

El art. 132.2 CE establece que serán bienes de dominio público estatal los que determine la ley. Esta remisión a la ley para la determinación de los bienes que integran el dominio público implica que no se está limitando la extensión del demanio marítimo-terrestre a los bienes que el art. 132.1 CE enumera, dejándose al legislador la posibilidad de ampliar dicha relación. Como se ha señalado, la LC ha hecho uso de esta habilitación, incluyendo los arts. 4 y 5 LC en el dominio público marítimo-terrestre los bienes que a continuación se señalan:

1. Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.
2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados de su ribera.
3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.
4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.
5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo que fueran desafectados.
6. Los islotes en aguas interiores y mar territorial.
7. Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.
8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.
9. Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
10. Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo que sean desafectados.
11. Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.
12. Las islas que formadas por causas naturales en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas, salvo que las que sean de propiedad privada de particulares o de entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su ZMT, playas y demás bienes que tengan este carácter según la relación anterior.

con tales actividades; y proteger y conservar los recursos naturales de la Zona y prevenir daños a la flora y fauna marinas.

De la lectura de la anterior relación se puede apreciar cómo el legislador estatal ha optado por una concepción amplia del dominio público marítimo-terrestre, demanializando una serie de bienes que, con anterioridad a la LC quedaban en manos de los particulares. Esta interpretación extensiva del concepto de dominio público marítimo-terrestre llevada a cabo por la LC, que alcanza también a la definición del dominio público marítimo-terrestre relacionado en la Constitución, persigue, según su propia Exposición de Motivos, la sustracción de estos bienes del tráfico jurídico privado, sometiéndolos, además, al especial régimen de protección que el dominio público comporta. La tendencia demanializadora de la legislación de costas ha sido objeto de duras críticas doctrinales⁵. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en las Sentencias recaídas en torno a la LC y al RC -STC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, 17 de octubre, respectivamente-, ha confirmado la tesis del legislador al establecer que éste no se ha excedido en la determinación del dominio público marítimo-terrestre considerando adecuados a la Constitución los preceptos definidores del demanio marítimo.

3. La afectación

La afectación es el acto por el que un bien se destina al uso o servicio público o, en los términos del art. 65 LPAP, *la afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público*. En el caso del dominio público marítimo-terrestre la afectación tiene lugar por distintas vías. En unos casos se produce por imperativo de la Constitución (ZMT, playas, mar territorial, recursos naturales de la zona económica y plataforma continental); en otros mediante la declaración que lleva a cabo una norma con rango de ley, la LC.

Pero también cabe la afectación mediante acto administrativo⁶ que, en el caso del dominio público marítimo-terrestre está prevista expresamente para el supuesto de terrenos del patrimonio del Estado colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o situados en su Zona de Influencia que resulten necesarios para su protección o utilización (art. 17 LC).

La técnica contraria, esto es, la desafectación o exclusión de los bienes del dominio público, tiene, en relación al demanio marítimo-terrestre, un carácter restrictivo, en línea con el entendimiento del legislador de garantizar la protección mediante la demanialización. De esta forma se establece en el art. 18 LC que únicamente podrán desafectarse, y siempre de forma expresa, los terrenos que, en la lista expuesta hemos enumerado como 5 y 10, previo informe preceptivo del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados y previa declaración, por parte del Ministerio competente, de innecesariedad debidamente motivada.

⁵Representadas fundamentalmente por MEILAN GIL, J.L., "Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas", *Jornadas sobre la Ley de Costas*, IVAP, Bilbao, 1990, pp. 33 ss. A favor de los contenidos de la legislación de costas, por todos, MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Costas 22/88", en la misma obra, pp. 19 ss.

⁶ De acuerdo con el art. 66 LPAP, *salvo que la afectación derive de una norma con rango legal, ésta deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación*.

II. Régimen jurídico

1. Titularidad

La titularidad de los bienes de dominio público que estudiamos va a corresponder a una Administración Pública concreta. Según hemos señalado con anterioridad tal Administración, por expreso mandato del art. 132.2 CE, es la Administración del Estado respecto de los precepto que hemos transcrito anteriormente) va a ser la estatal para los bienes que en él se enumeran. También son de titularidad estatal los restantes bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre que se relacionan en los arts. 4 y 5 LC por expresa determinación del Estado.

Dentro de la Administración del Estado, la atribución de las funciones concretas se hace, por la LC y el RC al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, referencia que habrá de entender realizada al Ministerio al que en cada momento, de acuerdo con la estructura departamental que se diseñe, se atribuyan las competencias en materia de costas.

La atribución de la titularidad de los bienes de dominio público a una Administración concreta comporta dos consecuencias fundamentales:

a) En primer lugar, supone que no pueda existir una titularidad, privada o pública, distinta sobre los bienes, lo que significa en el supuesto que nos ocupa que ni los particulares ni ninguna Administración distinta a la del Estado podrán detentar titularidad alguna sobre los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre.

b) En segundo lugar, atribuir la titularidad del dominio público equivale a investir a la Administración titular de intensas potestades a ejercitar sobre los bienes demaniales. La Administración del Estado será, por tanto, la Administración que deba ejercitar las potestades demaniales sobre el demanio marítimo-terrestre.

De lo anterior podemos afirmar que las restantes Administraciones Públicas ni pueden ser titulares de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, ni podrán ejercitar las potestades demaniales sobre los mismos. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que aquéllas ostentan una serie de competencias que, en ocasiones, habrán de ejercitarse en el demanio marítimo-terrestre (urbanismo, carreteras, puertos, etc.). Ha de dejarse sentado que, en estos casos, deberá existir entre las distintas Administraciones que pueden desplegar su actividad sobre el mismo espacio físico, la necesaria coordinación, ejercitando cada una sus competencias o potestades, según le corresponda. La LC, además, ha previsto algunos mecanismos que facilitan estas intervenciones de distintas Administraciones.

Precisamente una de las materias donde la anterior circunstancia puede darse es en la de puertos. La LC, en su art. 4, establece que los puertos, las instalaciones portuarias y las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima son dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal. A este respecto el art. 6.5 RC especifica que los puertos e instalaciones portuarias de competencia de las Comunidades Autónomas (deportivos, de refugio, y en general, los que no desarrollen actividades comerciales y, en general, los que no sean de interés general), se regulan por su legislación específica; ahora bien, el dominio público marítimo-terrestre que ocupen sigue siendo de titularidad estatal, debiéndose armonizar, por tanto, en el mismo espacio, las competencias autonómicas y las potestades demaniales del Estado.

El anterior es uno sólo de los ejemplos de competencias concurrentes que se han de ejercitar sobre el dominio público marítimo-terrestre, espacio en el que se van a desarrollar abundantes usos que se rigen por su legislación específica concreta (v.gr., urbanística, de cultivos marinos, de puertos, de puertos deportivos, de establecimientos industriales). Esta legislación debe, en todo caso, respetar las determinaciones de la legislación de costas. Y, por otra parte, las competencias pueden corresponder tanto a órganos de la propia Administración del Estado como a Administraciones distintas –autonómica o local-. Por ello se hace necesaria la previsión de mecanismos efectivos de coordinación interadministrativa, como son la planificación, la emisión de informes preceptivos en la tramitación de los procedimientos de habilitación de dichas actividades, o incluso la creación de órganos colegiados con participación de las diversas Administraciones implicadas.

2. Indisponibilidad

Los principios que han de inspirar el régimen jurídico de todos los bienes de dominio público son los de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, en virtud del mandato establecido en el art. 132.1 CE⁷. Las peculiaridades que estos principios ofrecen en relación al dominio público marítimo-terrestre son, básicamente, las que a continuación reseñamos.

En materia de dominio público marítimo-terrestre el legislador estatal puso especial cuidado en la formulación y articulación de estos principios, así como de las medidas previstas para su cumplimiento, con el claro objetivo de desaparición de las titularidades privadas, que durante largo tiempo se han detentado en nuestras costas.

De ahí que en las disposiciones transitorias de la legislación de costas se haya diseñado un complejo régimen que varía según los supuestos:

a) El apartado 1 de la disposición transitoria primera LC establecía la posibilidad de que los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que se hubieran declarado de propiedad particular por sentencia judicial firme a la entrada en vigor de la LC, pasaran a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento de dicho demanio por un plazo de treinta años, prorrogables por otros treinta. Esta posibilidad se supeditaba, en dicha disposición, al requisito formal de solicitar la oportuna concesión en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley de Costas e inscribirla en el Registro de usos del dominio público marítimo-terrestre regulado en el art. 37 LC y a la exigencia de carácter sustantivo de respetar los usos y aprovechamientos existentes. En todo caso, estos concesionarios están exentos de la obligación de abonar el canon demanial.

b) Por su parte, de acuerdo con el apartado 2 de la disposición transitoria primera LC, los terrenos de la zona marítimo-terrestre amparados por el art. 34 de la Ley

⁷Y en su desarrollo, recoge estos principios, con carácter general para todos los bienes de dominio público el art. 6 LPAP. Que el dominio público sea inalienable significa que es indisponible, que no cabe una enajenación del mismo sin desafectación previa. El dominio público también es imprescriptible, por lo que no cabe que juegue aquí la prescripción (adquisición de derechos por el uso prolongado) para que los particulares puedan apropiarse de él. Finalmente, la inembargabilidad supone que ninguna Sentencia podrá ejecutarse mediante el embargo de un bien de dominio público.

Hipotecaria⁸, sujetan su régimen a lo establecido en la LC para la utilización del dominio público, estableciéndose no obstante la posibilidad de que titulares legalizaran su situación en el plazo de un año contado desde la entrada en vigor de la LC, pudiendo solicitar, a estos efectos, la correspondiente concesión. La disposición transitoria segunda RC añadiría, la preferencia, durante un período de diez años, de los titulares de estos terrenos para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, pudieran otorgarse sobre dichos terrenos.

c) El principio de inalienabilidad justifica también la determinación de la LC respecto a la imposibilidad de adquirir la propiedad de los terrenos ganados al mar por los particulares así como los desecados de su ribera (art. 9 LC). Ya se ha señalado que los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y los desecados de su ribera se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre por el art. 4.2 LC. Pero debe tenerse presente que, de conformidad con la legislación tradicional de puertos, podía ganarse la propiedad de los mismos, circunstancia que ha sido respetada por la disposición transitoria segunda, 2, LC, en cuya virtud se mantienen en su situación jurídica –siempre y cuando se ganaran al mar o desecaran con título administrativo suficiente–, siendo, por tanto, de propiedad privada. Sin embargo ha de distinguirse a su vez, dentro del espacio ganado al mar, entre sus playas y su zona marítimo-terrestre, que seguirán siendo de dominio público por expresa determinación de la disposición transitoria segunda, 2, LC, y el resto de dicho espacio, efectivamente de propiedad privada. Por lo demás, la inexistencia de título administrativo suficiente, determina la aplicación plena de los nuevos postulados de la legislación de costas, por lo que, sin dicho título, los terrenos ganados al mar y los desecados en su ribera continúan siendo de dominio público.

d) Por otra parte, la imprescriptibilidad legitima también la terminación con otra práctica que se amparaba en la derogada Ley de Puertos de 1928, que permitía que los particulares que durante veinte años vinieran disfrutando, sin título, de un aprovechamiento de dominio público para industria marítima pudieran hacerlo, aunque para respetar situaciones anteriormente creadas, se convierta tal situación en una concesión.

d) La LC ha puesto fin a una práctica con respaldo legal también en la legislación tradicional de puertos, que permitía que los aprovechamientos de dominio público se ganaran por prescripción adquisitiva⁹. Establecía así el art. 57 de la Ley de Puertos de 1928 que: "El que durante veinte años hubiese disfrutado de un aprovechamiento del dominio público para industria marítima, sin oposición de la Autoridad ni de tercero, continuará disfrutándolo, aun cuando no pueda acreditar que obtuvo la correspondiente autorización; entendiéndose este derecho mientras la clase de industria o aplicación del espacio ocupado no hayan sufrido variaciones ni alteraciones en los veinte años referidos, y habiendo de caducar en caso contrario, a menos que no se obtenga autorización como para una obra nueva en la forma prevista en esta Ley." El principio de imprescriptibilidad consagrado constitucionalmente implicará la imposibilidad de adquirir derechos de aprovechamiento mediante la prescripción, aunque, la LC reconoce las situaciones

⁸Esto es, adquiridos de buena fe y a título oneroso de persona que en el Registro apareciera con facultades para transmitirlos, en cuyo caso el art. 34 LH dispone que el adquirente será mantenido en su adquisición una vez que haya inscrito su derecho.

⁹La prescripción adquisitiva es una institución que se consagra en el régimen del dominio público de aguas, y en esta legislación tiene justamente su origen la Ley de Puertos de 1880. La Jurisprudencia se limitaba a admitirla, reconociendo el derecho del usuario a legalizar la situación (SSTS 25 abril 1956, 14 noviembre 1961 y 16 febrero 1979, entre otras).

de los titulares de derechos de utilización del dominio público marítimo-terrestre al amparo del 57 LP 1928, quienes se convierten, en virtud de la Disposición Transitoria Sexta.3 LC, en titulares de una concesión de utilización por un plazo máximo de diez años, siempre y cuando en el acta de notoriedad que a tal efecto aporten se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 57 LP y, en particular, que se trate de aprovechamiento para industria marítima y que no haya sufrido variación ni alteración en el transcurso de los veinte años necesarios para la adquisición del derecho.

3. Potestades de la Administración

Como hemos determinado con anterioridad, la Administración titular del dominio público está investida de intensas potestades para asegurar la protección del mismo. En relación al dominio público marítimo-terrestre la Administración del Estado ostenta las siguientes potestades:

a) Deslinde: Esta potestad, ejercitable para la determinación de los bienes integrantes del demanio marítimo-terrestre, encuentra una detallada regulación en la legislación de costas. Por lo que nos interesa, destacaremos, en cuanto al procedimiento, que el deslinde puede iniciarse de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, se aprueba por la Administración del Estado y en el mismo han de ser oídos la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados. La iniciación del procedimiento tiene una serie de efectos, como la posibilidad de que la Administración del Estado realice o autorice, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados y a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente; implica la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, que se levanta de forma implícita con la resolución del expediente de deslinde. El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde es de 24 meses. En todo caso, el deslinde debe practicarse cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre por cualquier causa.

Los efectos del deslinde aprobado son fundamentalmente dos: declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y conlleva que las inscripciones del Registro de la Propiedad no puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados, debiendo rectificarse las situaciones contradictorias inscritas (art. 13 LC). Por lo que respecta a los puertos e instalaciones portuarias, el deslinde del dominio público marítimo-terrestre se practicará conforme a lo establecido en la LC, con independencia de que coincida o no tal deslinde con la zona de servicio (art. 18.3 RC).

b) Publicidad posesoria: Directamente relacionada con la anterior, esta potestad supone que los bienes de dominio público marítimo-terrestre no necesitan de la inmatriculación en el Registro de la Propiedad como garantía de su titularidad. No obstante, la Administración del Estado puede, cuando lo estime conveniente, inmatricular dichos bienes (art. 13.2 LC). A estos efectos, el art. 29.4 RC considera conveniente la inscripción de aquellos bienes cuya publicidad posesoria no sea ostensible por sus características naturales, así como cuando cualesquiera otras circunstancias físicas o jurídicas lo aconsejen.

c) Otras potestades: El régimen de las restantes potestades administrativas a ejercitar sobre el dominio público marítimo-terrestre (investigación y recuperación de

oficio, desahucio administrativo) no difiere respecto al general para todos los bienes de dominio público. La recuperación de oficio consiste en la potestad de la Administración titular de un bien de restablecer una situación posesoria alterada por un particular sin necesidad de acudir a los Tribunales; como complemento de la potestad de recuperar su bienes, la Administración está habilitada para investigar e inspeccionar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su titularidad; por su parte, el desahucio administrativo es la potestad mediante la cual la Administración puede excluir de los bienes de dominio público a los ocupantes que lo hagan de forma indebida. La potestad sancionadora, por su parte, es objeto de una detallada regulación en la legislación de costas, razón por la cual le dedicamos más atención en páginas posteriores.

Todas las potestades inherentes al demanio marítimo-terrestre cuentan con un componente de obligación, de deber, que supone que la Administración titular está obligada a llevarlas a cabo. En virtud de ello, el art. 13 RC establece que la Administración del Estado, está obligada "a ejercer las acciones necesarias para la integridad y protección del dominio público marítimo-terrestre, no pudiendo allanarse a las demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran."

CAPÍTULO II. LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La titularidad estatal de estos espacios especialmente protegidos, no obsta para que puedan ser usados tanto por la Administración que ostenta dicha titularidad, como por otras Administraciones o por los particulares. El aprovechamiento o utilización del dominio público marítimo-terrestre es posible, ahora bien, sometido a los requisitos y limitaciones establecidos en la legislación de costas. Podemos hablar por ello de usos permitidos y usos prohibidos.

I. Tipología de usos

Desde el punto de vista de las típicas categorías acuñadas en el Derecho Administrativo de la utilización del dominio público, el demanio marítimo es susceptible de utilizarse desde cualquiera de ellas.

a) El uso común general, o utilización natural del dominio público marítimo-terrestre, es libre, público y gratuito, y consiste en la utilización que puede efectuar cualquier ciudadano sin excluir el uso por los demás, y sin que concurren especiales circunstancias de intensidad o peligrosidad, por lo que no requiere título habilitante alguno. Ejemplos de estas utilidades son los siguientes: *pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley*¹⁰.

b) El uso común especial, por su parte, se define que aquel que reúne especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, o requiera ejecución de obras e instalaciones. Requiere, por ello, título habilitante otorgado por la Administración competente.

c) El uso privativo, en fin, es aquel que excluye el uso por los demás y que, por esta razón, también supone el otorgamiento de título administrativo previo.

II. Principios de utilización del dominio público marítimo-terrestre.

La legislación de costas parte de una premisa básica: el dominio público marítimo-terrestre se puede utilizar y, por tanto, es susceptible de aprovechamiento. Ahora bien, dicha utilización ha de tener lugar de acuerdo con una serie de principios que sistematizamos a continuación:

1) Las actividades o instalaciones no han de poder ubicarse en otro lugar (art. 32.1 LC). De acuerdo con el art. 60.2 RC, estas actividades o instalaciones son aquellas que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre; o las de 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 dominio¹¹.

¹⁰ *Vid.*, art. 31 LC, en el que se recogen a título meramente enunciativo algunas de estas utilidades.

- 2) La ocupación debe ser la mínima posible.
- 3) La ocupación del dominio público no implica, en ningún caso, ni la cesión del mismo ni de las facultades demaniales de la Administración del Estado.
- 4) La Administración del Estado conserva, en todo caso, las facultades de tutela y policía sobre el dominio público afectado por la utilización.
- 5) El titular del uso del uso asume la responsabilidad por los daños que la actividad pueda ocasionar al demanio.
- 6) Cuando el uso pueda producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración está facultada para exigir al solicitante la presentación de estudios y garantías económicas para la protección de aquéllos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes.
- 7) Debe quedar garantizado el sistema de eliminación de aguas residuales con anterioridad al otorgamiento del título administrativo habilitante para la utilización (el incumplimiento da lugar a caducidad del título, levantamiento de las instalaciones, y sanción, en su caso¹²).

III. Usos prohibidos

No obstante aquel punto de partida de la posible utilización, bajo las pautas expuestas, del dominio público marítimo-terrestre, determinadas utilidades quedan, en todo caso, prohibidas:

- a) edificaciones destinadas a residencia o habitación;
- b) actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos;
- c) el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión;
- d) el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración;
- e) la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales;
- f) el anuncio de actividades en el dominio público marítimo-terrestre que no estén debidamente autorizadas.

Se permiten, sin embargo, las siguientes:

- a) previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio;
- b) el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados (art. 32.2 LC).

¹¹La inexorable ubicación de la actividad o instalación en el demanio es un concepto jurídico indeterminado, que habrá de interpretarse caso por caso. En este sentido diversos supuestos habrían de ser evaluados en función del tramo del litoral ante el que nos encontremos, entre otros factores. Piénsese en si no podría tener otra ubicación un chiringuito, un depósito de artes de pesca, etc.

¹² art. 32.3 LC

IV. Especial consideración de las playas.

1. Principios de utilización

Las playas son objeto de especial tratamiento en la LC y el RC. En este punto, se parte del establecimiento de una serie de principios de su utilización, que se sistematizan a continuación:

1. Las playas no serán de uso privado, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley sobre las reservas demaniales.

2. Las instalaciones que en ellas se permitan, además de cumplir con lo establecido en el artículo anterior, serán de libre acceso público, salvo que por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso.

3. Las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que reglamentariamente se determinen.

4. La ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a servicios de temporada, no podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquélla en pleamar y se distribuirá de forma homogénea a lo largo de la misma. Se solicitará de la Administración del Estado la distribución cuando se estime que existen condiciones especiales.

5. Quedarán prohibidos el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y acampadas¹³.

Quienes vulneren las prohibiciones establecidas en este artículo deberán desalojar de inmediato a requerimiento verbal de los Agentes de la Administración, el dominio público ocupado, sin perjuicio de la instrucción de expediente sancionador cuando sea procedente. El Servicio Periférico de Costas podrá interesar de la Subdelegación del Gobierno la colaboración de la fuerza pública cuando ello sea necesario.

2. Régimen de los establecimientos expendedores de comidas y bebidas

Las concesiones y autorizaciones de ocupación del dominio público por establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de la playa, además de cumplir las disposiciones que les sean aplicables con carácter general y las específicas reguladoras de su actividad, deben ajustarse a los siguientes criterios en cuanto a dimensiones y distancias:

a) Las instalaciones fijas, salvo en casos excepcionales debidamente

¹³ Se entiende por acampada la instalación de tiendas de campaña o de vehículos o remolques habitables. Se entenderá por campamento la acampada organizada dotada de los servicios establecidos por la normativa vigente (art. 68 RC).

justificados, tendrán una ocupación máxima de 150 metros cuadrados, de los cuales 100, como máximo, serán cerrados, y se situarán con una separación mínima de 200 metros de otras similares, tanto si éstas se ubican en el dominio público marítimo-terrestre como si se encuentran en zona de servidumbre de protección.

b) Las instalaciones desmontables tendrán una ocupación máxima de 20 metros cuadrados y se colocarán con una separación mínima de 100 metros de cualquier otra instalación fija o desmontable.

Por otra parte, se determinan otros requisitos relativos a conducciones de servicio y sistemas de saneamiento. Así, se establece que todas las conducciones de servicio a estas instalaciones deben ser subterráneas. Por otra parte, se dispone que el sistema de saneamiento garantizará una eficaz eliminación de las aguas residuales, así como la ausencia de malos olores. Con este objeto, las instalaciones deben conectarse a la red de saneamiento general, si ésta existe, quedando en todo caso prohibidos los sistemas de drenaje o absorción que puedan afectar a la arena de las playas o a la calidad de las aguas de baño.

3. Extensión de las ocupaciones.

En defecto de planeamiento, la ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluso las correspondientes a servicios de temporada, debe observar, además de lo indicado con anterioridad, las siguientes determinaciones:

a) Se dejará libre permanentemente una franja de seis metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar.

b) Las longitudes de los tramos libres de ocupación deberán ser, como mínimo, equivalentes a las que se prevé en explotación, sin que estas últimas puedan superar los 100 metros, salvo que la configuración de la playa aconseje otra distribución.

c) Las zonas de lanzamiento y varada se situarán preferentemente en los extremos de la playa o en otras zonas donde se minimice su interferencia con los usos comunes del dominio público marítimo-terrestre a que se refiere el artículo 31 LC, ya señalados, y en conexión con accesos rodados y canales balizados.

4. Navegación en las playas.

En las zonas de baño debidamente balizadas está prohibida la navegación deportiva y de recreo, y la utilización de cualquier tipo de embarcación o medio flotante movido a vela o motor. El lanzamiento o varada de embarcaciones debe hacerse a través de canales debidamente señalizados. No obstante lo anterior, en los tramos de costa que no estén balizados como zona de baño se entiende que

ésta ocupa una franja de mar contigua a la costa de una anchura de 200 metros en las playas y 50 metros en el resto de la costa.

Dentro de estas zonas no se puede navegar a una velocidad superior a tres nudos, debiendo adoptarse las precauciones necesarias para evitar riesgos a la seguridad humana. Está prohibido, por otra parte, cualquier tipo de vertido desde las embarcaciones.

V. Títulos habilitantes del uso de dominio público marítimo-terrestre

Así regulada, la utilización del dominio público marítimo-terrestre se sujeta a la obtención previa de alguno de los siguientes títulos habilitantes en los casos que a continuación se señalan:

1. Las reservas

Cuando es la Administración del Estado la que pretende utilizar el dominio público marítimo-terrestre para los fines de su competencia, habrá de aprobarse, por el Consejo de Ministros, la "declaración de reserva". Concretamente las reservas pueden darse para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios, limitándose su duración al tiempo necesario para el cumplimiento de los citados fines (art. 47 LC).

Estas reservas no podrán amparar en ningún caso la realización de otros usos o actividades distintas de las que justificaron la declaración, y su explotación y aprovechamiento podrá ser llevado a cabo directamente por la Administración del Estado o mediante contrato celebrado por ésta con un particular.

2. La adscripción

Es el mecanismo previsto para habilitar la utilización del dominio público marítimo-terrestre por las Comunidades Autónomas para la construcción, ampliación o modificación de los puertos y vías de transporte de su competencia.

Mediante la adscripción, la Comunidad Autónoma se subroga en el ejercicio de las potestades de uso y aprovechamiento, pudiendo por tanto conceder o autorizar la utilización del demanio adscrito. La Administración del Estado conserva las potestades de defensa y conservación.

La adscripción tiene lugar a través de un informe emitido por la Administración del Estado en el procedimiento de aprobación del proyecto de construcción, modificación o ampliación del puerto o de la vía de transporte.

En el supuesto de que los bienes dejaran de utilizarse para la finalidad a la que se adscribieron, o fueran necesarios para la actividad económica o el interés general, deberán revertir a la Administración del Estado.

El descrito sería el mecanismo a utilizar en el caso de un uso turístico de gran relevancia en el litoral: el de los puertos deportivos, que son de competencia de las

Comunidades Autónomas pero su construcción requiere utilizar dominio público de titularidad estatal que, mediante esta vía, se pone a disposición de aquellas.

3. Autorizaciones

La autorización es el título que habilita las actividades en las que, sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad¹⁴, así como las que supongan ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

Su plazo será, como máximo, de un año, pudiendo ser revocadas por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización en los siguientes supuestos: cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso público.

Los vertidos constituyen objeto de especial atención por la LC, que somete a los residuos sólidos y líquidos a autorización administrativa¹⁵. El régimen de los vertidos de tierra al mar se regula en los arts. 56 ss. LC, debiéndose destacar que el plazo máximo de las autorizaciones de vertidos difiere respecto al general previsto para las autorizaciones, estableciéndose en treinta años. Respecto al procedimiento de otorgamiento de estas autorizaciones, debe estarse al previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

4. Concesiones

La ocupación del dominio público marítimo-terrestre con obras o instalaciones no desmontables o con instalaciones desmontables por plazo superior al año, necesita de la oportuna concesión otorgada por la Administración del Estado (si se trata de dominio público adscrito a una Comunidad Autónoma será ésta la competente para otorgarla).

El otorgamiento de una concesión puede implicar la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa, incorporándose los bienes y derechos expropiados al dominio público marítimo-terrestre.

Caracteres de la concesión son su intransmisibilidad mediante actos *inter vivos*¹⁶, su inscribibilidad en el Registro, su divisibilidad si se otorgó para una pluralidad de usos y su temporalidad.

¹⁴Concurren circunstancias de intensidad cuando el uso pretendido sea incompatible con el uso común general; de peligrosidad cuando el ejercicio de la actividad signifique un peligro o riesgo para la integridad de personas o bienes; de rentabilidad cuando la utilización del demanio marítimo sea un factor determinante de la rentabilidad económica de aquel.

¹⁵Los residuos sólidos únicamente se permiten cuando sean utilizables como rellenos.

¹⁶ Se excepcionan de la regla general de intransmisibilidad, previa autorización administrativa, las concesiones que sirvan de soporte a la prestación de un servicio público, las concesiones acuícolas y las concesiones vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos

Respecto a esta última nota, el plazo máximo de las concesiones en el demanio marítimo-terrestre es de treinta años, a cuyo término la Administración estatal o autonómica, según cuál fuera la que otorgó la concesión, habrá de decidir entre el levantamiento o mantenimiento de las instalaciones, y, en este último caso, deberán revertir a la Administración las obras e instalaciones objeto de la concesión.

5. Disposiciones comunes a autorizaciones y concesiones

El procedimiento de otorgamiento de autorizaciones o concesiones se puede iniciar mediante una solicitud o mediante la convocatoria de concurso por parte de la Administración, y podrán ser beneficiarios de las mismas las personas físicas o jurídicas españolas y comunitarias, y los demás extranjeros si tienen domicilio fiscal en España, cumplen las condiciones requeridas por la legislación de contratos, y manifiestan su sometimiento a la jurisdicción de los Tribunales españoles en relación a las incidencias derivadas del título otorgado.

Autorizaciones y concesiones van a extinguirse por las siguientes causas: vencimiento del plazo; revisión de oficio; revocación de las autorizaciones, y de las concesiones cuando se alteren los supuestos físicos existentes en el momento de otorgamiento; renuncia; mutuo acuerdo; extinción de la concesión de servicio público del que el título demanial sea soporte; caducidad decretada por la Administración por incumplimiento del adjudicatario; rescate (expropiación).

Finalmente, hemos de destacar que el otorgamiento de una concesión o de una autorización que habiliten un uso en el dominio público marítimo-terrestre está sujeto al denominado "canon" de ocupación, que es la contraprestación de carácter público que ha de satisfacerse a la Administración por la utilización del dominio público.

CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

I. Limitaciones en los espacios contiguos al demanio

La efectividad de la protección del demanio marítimo-terrestre va a depender en buena medida del uso que se haga de los terrenos inmediatamente contiguos al mismo. Permitir en estos terrenos cualquier utilización sin control dejaría en meras declaraciones de intención los contenidos de la LC. Esta es la razón por la que dicha Ley ha establecido importantes limitaciones en los espacios colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, con la única excepción de los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional conforme a su legislación específica. Esta regulación, por lo demás, tiene carácter mínimo y complementario respecto de la que las Comunidades Autónomas dicen en función de sus competencias en el espacio colindante al dominio público marítimo-terrestre.

La regulación establecida en la LC aplicable a los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre parte de definir qué ha de entenderse por protección del litoral determinando que aquélla comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones.

De entre las medidas adoptadas para alcanzar estos objetivos, merece especial atención la regulación de las servidumbres legales a que se han de sujetar los terrenos adyacentes al demanio marítimo-terrestre. A ellas haremos referencia en primer lugar, para pasar después a describir el régimen de las restantes limitaciones establecidas en estos espacios.

1. Servidumbres legales

1.1. Servidumbre de protección

Están sujetos a la servidumbre de protección los espacios comprendidos en los primeros 100 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, extensión que podrá ser ampliada a otros 100 metros cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, debiendo esta ampliación ser acordada con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente.

Los usos que se pretendan llevar a cabo en esta zona se sujetan a autorización administrativa, cuyo régimen se ha expuesto en páginas atrás, con la única excepción de la realización de cultivos y plantaciones, en cuyo caso no es necesario aquel título. El art. 26 LC atribuía la competencia para el otorgamiento de estas autorizaciones a la Administración del Estado. Sin embargo, de acuerdo con la STC 149/1991, de 4 de julio, esta atribución ha de entenderse realizada a la Administración de las Comunidades Autónomas.

Tampoco es necesaria la autorización administrativa para depositar temporalmente, en los primeros 20 metros de esta zona, objetos o materiales arrojados por el mar, o

realizar operaciones de salvamento marítimo. En todos los demás casos, la actividad a realizar requiere autorización.

No toda utilización está sin embargo permitida. En general en esta zona se permiten las obras, instalaciones y actividades que no puedan tener otra ubicación, así como las que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público y las instalaciones deportivas descubiertas.

Junto a ello se enumeran, en el art. 25 LC, una serie de usos cuya realización queda expresamente prohibida: a) las edificaciones destinadas a residencia o habitación; b) la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual; c) las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos; d) el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; e) el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración; f) la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

Algunas de las anteriores prohibiciones son, no obstante, susceptibles de autorización por el Consejo de Ministros siempre que no se trate de zonas de especial protección (zonas húmedas, playas, etc.). Es el caso de la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual y del tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, que podrán autorizarse por razones de utilidad pública debidamente acreditadas. Por su parte, también pueden ser autorizadas por el Consejo de Ministros las edificaciones destinadas a residencia o habitación y las instalaciones industriales cuando sean de excepcional importancia y razones económicas justificadas lo hagan conveniente..

1.2. Servidumbre de tránsito

Se sujetarán a esta servidumbre los terrenos comprendidos en una franja de seis metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, extensión susceptible de ser ampliada en aquellos tramos de tránsito difícil o peligroso hasta un máximo de 20 metros.

La servidumbre conlleva la obligación de dejar esta zona permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, aunque cabe ocuparla de forma excepcional por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre, en cuyo caso, habrá de sustituirse la zona ocupada por otra nueva servidumbre en condiciones análogas. Junto a ello, se determina también la posibilidad de que la zona sujeta a servidumbre de tránsito sea ocupada para la ejecución de paseos marítimos.

1.3. Servidumbre de acceso al mar

Con el objetivo último de garantizar el uso público del demanio marítimo-terrestre, se someten a la servidumbre de acceso al mar los terrenos colindantes al mencionado demanio, , en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso.

A tales efectos, el art. 28 LC determina que los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral deben establecer, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos fuera del dominio público marítimo-terrestre, debiendo estar todos los accesos señalizados y abiertos al uso público a su terminación. En concreto, en

zonas urbanas y urbanizables, los accesos de tráfico rodado deberán estar separados entre sí un máximo de 500 metros, y los peatonales, 200 metros.

La previsión se complementa con la prohibición de obras e instalaciones que interrumpen el acceso al mar sin que se proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad en condiciones análogas a las anteriores, a juicio de la Administración del Estado. Para cerrar el sistema, la LC contiene la declaración de utilidad pública, a efectos de expropiación, de los terrenos necesarios para la realización o modificaciones de otros accesos públicos al mar y aparcamientos.

2. Otras limitaciones

a) Zona de influencia: comprende una extensión de 500 metros, como mínimo, de anchura a partir del límite interior de la ribera del mar, que se concreta en los instrumentos de planificación territorial y urbanística. En la Zona de influencia han de observarse las siguientes reglas: previsión de reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito; adaptación de las construcciones a lo establecido en la legislación urbanística, debiéndose evitar la formación de pantallas arquitectónicas y la acumulación de volúmenes, no pudiendo ser la densidad de edificación superior a la media del suelo urbanizable programado.

b) Tramos finales de los cauces: en ellos debe mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras. Para autorizar su extracción, hasta la distancia que en cada caso se determine, se requiere el informe favorable de la Administración del Estado, en cuanto a su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre.

c) Yacimientos de áridos: cuando se emplacen en la zona de influencia, están sujetos al derecho de tanteo y retracto en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, a favor de la Administración del Estado, para su aportación a las playas. Con esta misma finalidad, dichos yacimientos se declaran de utilidad pública a los efectos de su expropiación, total o parcial en su caso, por el departamento ministerial competente y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios.

3. Régimen de las construcciones existentes a la entrada en vigor de la LC.

Todas estas limitaciones son aplicables a partir de la entrada en vigor de la LC. En relación a las construcciones existentes en dicha fecha, la LC, ha previsto un régimen diferenciado según la zona de que se trate:

1) En relación a los terrenos sometidos a la **servidumbre de protección**, así como los que se ubicaren en la **zona de influencia**, su régimen varía en función de la clasificación urbanística de los mismos (disposición transitoria tercera LC). Así, las limitaciones serán distintas según se clasifique el suelo como: a) urbanizable no programado, no urbanizable, o urbanizable programado o apto para la urbanización sin Plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de la Ley; b)

urbanizable programado o apto para la urbanización con Plan parcial aprobado definitivamente; c) urbano.

a) En los terrenos que a la entrada en vigor de la LC estuvieran clasificados como suelo urbanizable no programado, o como suelo no urbanizable, o como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización sin Plan parcial, las determinaciones de la LC son de aplicación íntegra.

b) En el suelo urbanizable programado o apto para la urbanización con Plan parcial aprobado definitivamente se ejecutarán las determinaciones del Plan respectivo, con sujeción a lo que a continuación se verá para el suelo urbano.

c) En los terrenos clasificados como suelo urbano la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros, y estarán sujetos a las limitaciones establecidas en la Ley. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, pudiéndose autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre.

En las construcciones al amparo de autorización anterior a la LC y contrarias a ésta, podrán realizarse, previa autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente, obras de reparación y mejora, siempre que no impliquen aumento de volumen de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios, debiéndose ajustar íntegramente a la LC las nuevas construcciones en caso de demolición total o parcial (disposición transitoria decimotercera, 1, c, RC).

2) Por lo que respecta a las limitaciones por razón de la **servidumbre de tránsito**, en las construcciones al amparo de autorización anterior a la LC y contrarias a ésta no se permitirán obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación previa autorización de la Administración del Estado, autorización que no se otorgará si no se garantiza, cuando sea necesario, la localización alternativa de la servidumbre (disposición transitoria cuarta, 1, b, LC).

3) En cuanto a la **servidumbre de acceso al mar** no se permiten obras que interrumpen el acceso al mar, a menos que los interesados propongan una solución alternativa que garantice su efectividad en condiciones análogas a las anteriores, a juicio de la Administración del Estado. Las servidumbres de paso existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas¹⁷, deben de mantenerse en los términos en que fueron impuestas y los accesos públicos al mar construidos con anterioridad a la citada fecha deberán permanecer destinados al uso público, debiéndose abrir al mismo cuando no lo estuvieren (disposición transitoria tercera, 5 y 6 LC).

II. Régimen sancionador

Con el objeto de asegurar la protección de las costas, en el Título V de la LC se regula el régimen sancionador, que completa el haz de potestades que ostenta la Administración del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre. El Título se compone de tres Capítulos que regulan respectivamente las infracciones, las sanciones y el procedimiento y los medios de ejecución.

¹⁷Esta servidumbre era la equivalente en la Ley de Costas de 1969 a la actual de acceso al mar.

Previamente a su análisis, debe dejarse sentado que el ejercicio de la potestad sancionadora ha de llevarse a cabo con sujeción a los principios a los que, con carácter general, la somete el Título IX de la LPAC (legalidad, tipicidad, proporcionalidad, prohibición absoluta de indefensión y culpabilidad).

1. Infracciones

En el art. 90 LC se relacionan las acciones u omisiones que se consideran infracciones, infracciones que se clasifican en graves y leves, según el grado en que afecten al dominio público:

a) las que causen daños o menoscabo a los bienes de dominio público marítimo-terrestre o a su uso, así como la ocupación sin el debido título administrativo;

b) la ejecución de trabajos, obras e instalaciones, vertidos, cultivos, plantaciones o talas en dicho demanio sin el debido título;

c) el incumplimiento de lo establecido en materia de servidumbres y de las determinaciones contenidas en las normas aprobadas conforme a la LC;

d) el incumplimiento de las condiciones de los correspondientes títulos administrativos, sin perjuicio de su caducidad;

e) la publicidad prohibida en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección;

f) el anuncio de actividades a realizar en el demanio marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre sin título administrativo o en pugna con sus condiciones;

g) la obstrucción al ejercicio de las funciones de policía que corresponden a la Administración;

h) el falseamiento de la información suministrada a la Administración por propia iniciativa o a requerimiento de ésta;

i) el incumplimiento total o parcial de otras prohibiciones establecidas en la presente Ley y la omisión de actuaciones que fueren obligatorias conforme a ella.

Las infracciones graves se enumeran en el art. 91.2, determinándose el carácter de leves de las restantes infracciones del art. 90 no incluidas en el art. 91.2. Son infracciones graves:

a) la alteración de hitos de los deslindes;

b) la ejecución no autorizada de obras e instalaciones en el DPMT, así como el aumento de superficie, volumen o altura construidos sobre los autorizados;

c) la extracción no autorizada de áridos y el incumplimiento de las limitaciones a la propiedad sobre los mismos;

d) la interrupción de los accesos públicos al mar y de la servidumbre de tránsito;

e) la realización de construcciones no autorizadas en la zona de servidumbre de protección;

f) las acciones u omisiones que impliquen un riesgo para la salud o seguridad de vidas humanas, siempre que no constituyan delito, y, en todo caso, el vertido no autorizado de aguas residuales;

g) la utilización del DPMT y de sus zonas de servidumbre para los usos no permitidos por la LC;

h) la realización de obras sin el título correspondiente en la zona de servidumbre de protección si se desatiende el requerimiento de la Administración para la cesación de la conducta o si notificada la incoación del expediente sancionador se persiste en tal conducta;

i) las acciones y omisiones que produzcan daños irreparables o de difícil reparación en el DPMT o supongan un grave obstáculo al ejercicio de las funciones de la Administración;

j) la reincidencia en faltas leves antes del plazo establecido para su prescripción.

2. Sanciones

2.1. La multa

La multa es la sanción que corresponde imponer a la Administración por las acciones u omisiones que constituyan infracción. Sus cantidades varían según la gravedad y el tipo de infracción, pudiendo reducirse su cuantía hasta la mitad si concurre la siguiente circunstancia atenuante: que se haya procedido a corregir la situación creada. Para las infracciones graves se prevén las siguientes sanciones:

- a. En los supuestos de los apartados a, d, f, g e i del art. 91.2 LC, multa de hasta 300.506,05 euros (50 millones de pesetas).
- b. En los supuestos de los apartados b, e y h del citado artículo, multa del 50% del valor de las obras e instalaciones cuando estén en dominio público o en la zona de servidumbre de tránsito, y del 25% en el resto de la zona de servidumbre de protección.
- c. En los supuestos del apartado c), multa equivalente al 100% del valor de los materiales extraídos o hasta 300.506,05 euros (50 millones de pesetas) en caso de incumplimiento de las limitaciones a la propiedad.
- d. En los supuestos del apartado j), la multa que proceda por aplicación de lo establecido en los apartados anteriores, según la naturaleza de la infracción.

Para las infracciones leves la sanción será de multa, en la cuantía que se determine reglamentariamente para cada tipo de infracción, aplicando los criterios del apartado anterior, de modo que aquélla no sea superior a la mitad de la que resultaría con arreglo a dichos criterios, ni, en todo caso, a 60.101,21 euros (10.000.000 de pesetas.)

La imposición de la sanción corresponde a la Administración competente por razón de la materia¹⁸. En el caso de que sea la Administración del Estado la competente para imponer la sanción, se habilita a diferentes órganos en función de la cuantía de las multas¹⁹, habilitándose, no obstante, al Gobierno para actualizar los límites con arreglo a los cuales se distribuye la competencia para su imposición.

2.2. Principios aplicables a la potestad sancionadora

La potestad sancionadora de la Administración en materia de costas se somete a unas reglas específicas establecidas en la LC y el RC que a continuación sistematizamos:

1) En el caso de que un mismo hecho u omisión constituyera dos o más infracciones, deberá aplicarse únicamente la que conlleve mayor sanción.

2) Si la infracción constituye delito o falta a juicio de la Administración, ésta habrá de dar traslado al Ministerio Fiscal para que éste inicie los trámites oportunos con el objeto de someter la cuestión a la jurisdicción penal. Recaída sentencia en este ámbito, la sanción penal impuesta excluye a la sanción administrativa, en aplicación del denominado principio *no bis in idem*, esto es, un mismo hecho no puede ser objeto de dos sanciones -aunque sean de distinto orden, en este caso, penal y administrativo-.

3) El infractor, con independencia de la sanción que se imponga, cuenta con una obligación adicional consistente en la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, debiendo indemnizar los daños irreparables y los perjuicios causados

4) Las infracciones prescriben a los cuatro años, si son graves, y al año si son leves. La prescripción no afecta a la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior.

2.3. Procedimiento

El procedimiento para la imposición de sanciones se inicia mediante denuncia del funcionario o de la autoridad, pudiéndose iniciar igualmente, por los particulares a través del mecanismo de la acción pública, cuyo régimen estudiaremos con más detenimiento en páginas posteriores. La denuncia da lugar a la apertura del expediente sancionador por el órgano competente, el cual deberá notificar tal apertura al presunto infractor para que éste formule las alegaciones que estime oportunas, tras de lo cual se le comunicará la resolución. El plazo para notificación de la resolución de los procedimientos sancionadores es de doce meses, transcurrido el cual sin que

¹⁸Con el límite de que los Alcaldes únicamente podrán imponer multas de hasta 6.010,12 euros. A las Comunidades Autónomas sólo se les limita en relación a las infracciones en materia de vertidos industriales y contaminantes, en cuyo caso, podrán imponer multas de hasta 1.202.024,21 de euros.

- a. ¹⁹ Jefe del servicio periférico, hasta 30.050,61.
- b. Delegado Insular del Gobierno, Gobernador Civil o Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, en su caso, hasta 60.101,21 euros.
- c. Director general, hasta 300.506,05 euros..
- d. Ministro, hasta 1.202.024,21 euros.
- e. Consejo de Ministros, más de 1.202.024, 21 euros.

se produzca aquélla ha de dictarse resolución declarando la caducidad del procedimiento y ordenando el archivo de las actuaciones.

La incoación del expediente sancionador tiene como efecto la paralización por el órgano competente de las obras o la suspensión de la actividad, pudiendo interesar, para ello, la colaboración de la fuerza pública.

2.4. Ejecución forzosa

El incumplimiento por parte del infractor de la obligación de abonar la multa o de cumplir la obligación accesoria de reparación, da lugar a que el acto administrativo sancionador pueda ser ejecutado con carácter forzoso a través de los medios de ejecución forzosa previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, de acuerdo con los requisitos en dicha Ley previstos y que son la multa coercitiva, el apremio sobre el patrimonio y la ejecución subsidiaria y la compulsión sobre las personas –que si bien no se menciona expresamente en la LC no existe impedimento para que pueda ser utilizado, de acuerdo con las exigencias que se establecen en el ordenamiento jurídico para ello-.

III. La protección procesal

La preocupación por proteger un bien escaso y de altos valores naturales como es el litoral, ha llevado al legislador a dotarlos de la máxima protección procesal.

1. Impugnación por la Administración

Por una parte, cualquier Administración Pública (estatal, autonómica o local) podrá impugnar directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con petición expresa de suspensión, los actos de otra Administración que infrinjan la LC o normas de desarrollo, a cuyos efectos el art. 119 LC los declara contrarios al interés general.

2. Acción pública

La observancia de lo establecido en la legislación de costas puede ser exigida ante los órganos administrativos y ante los Tribunales por cualquier persona física (incluyendo los menores e incapacitados válidamente representados) o jurídica, nacional o extranjera, incluyéndose, por tanto, las asociaciones de vecinos, sindicatos, colegios profesionales, etc. En esto consiste la acción pública regulada en el art. 109 LC, que, como puede apreciarse, constituye el mecanismo de cierre de todo el sistema de protección articulado por la legislación de costas, al permitir que los propios particulares denuncien su incumplimiento.

Para que la acción pública se tramite, va a constituir requisito necesario que los particulares fundamenten los hechos que supongan infracción de la normativa sobre costas, archivándose el expediente si la Administración no considera las pruebas suficientes, salvo que los hechos manifestados por el interesado se imputen al mismo

órgano en el que se presenten, que en este caso lo elevará al inmediato superior (art. 202.3 RC).

En el supuesto de que los denunciantes sufrieran gastos, éstos deberán ser abonados por la Administración, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: justificación de los mismos; comprobación por la Administración de la existencia de infracción; que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador en trámite o finalizado.