

DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE

1. El problema de las apropiaciones privadas en la ribera del mar

Importancia económica de los recursos marítimos. Necesidad de adecuada regulación. La CE opta por un modelo de publicación: dominio público natural de titularidad estatal.

2. La toma de conciencia sobre el problema

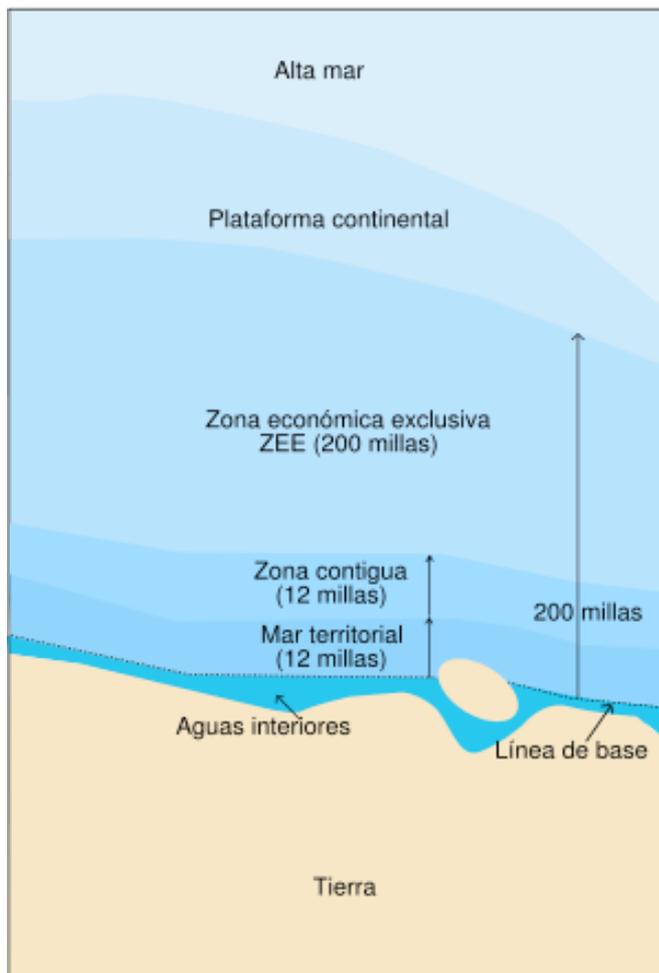
- 50s: inversiones en zona marítima. Se extiende la actuación urbanística y comercial
- Art. 132.2 CE: declaración constitucional y con efectos inmediatos. STC 149/91. Propiedad transformada en concesión administrativa de 30 años prorrogables (tras reforma de 2013 en 75 años). El TC declara constitucional tal práctica.
- Jurisprudencia reconoce existencia de enclaves privados: su transformación en derecho real concesional.

3. La Ley de Costas de 1988 (modificada en 2013: Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la [Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas](#))

- LA ASUNCIÓN LEGAL DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.
- BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

a) **El mar territorial:** Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial y Ley de Puertos: zona en la que España ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción, y añade a éste —que se extiende a 12 millas a todos los efectos— la “zona contigua” —se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta 24 millas desde la línea de base de aquél— y la “zona económica exclusiva” —que se

extiende desde la línea exterior del mar territorial hasta 200 millas contadas desde las líneas de base de éste—, cuya ordenación y control de tráfico compete a la Administración estatal y en las que el Gobierno puede adoptar medidas importantes de fiscalización y sanción para prevenir infracciones aduaneras, de contrabando, de inmigración o sanitarias (Ley de Puertos art. 7, 86 y DA 2ª).



b) **Los puertos:** “los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por la disposición natural del terreno o bien por obras construidas al efecto, y en los cuales exista de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo”. El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el

Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, tiene por objeto la regulación de los puertos estatales o “de interés general” (art. 149.1.20 CE) completando, desde la fundamental perspectiva de la gestión portuaria y el tráfico marítimo (el “servicio público” que los puertos cumplen), el conjunto normativo de la LCo más acentuado hacia el punto de vista demanial.

c) **La zona marítimo-terrestre:** 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” [art. 3.1.a), de la LCo]

d) Las **playas** o 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 de mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales”. Aún en los supuestos de reconocimiento de zonas de propiedad privada en islas o islotes, se califica a las playas en todo caso como integrantes del dominio público marítimo-terrestre.

e) Zonas de dominio público por **definición legal** (LCo, art. 4):

1. acantilados
2. islotes
3. obras e instalaciones de señalización marítima
4. terrenos ganados al mar
5. terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa hayan perdido sus características naturales, etc.

- TÉCNICAS DE DEFENSA:

A) **EL DESLINDE.** La LCo priva de cualquier valor a “las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por

asientos del Registro de la Propiedad” (art. 8). El artículo 13 de la LCo: el deslinde administrativo que constate las características físicas enumeradas en los primeros artículos de la Ley, declarará, no solamente la posesión, sino “la titularidad dominical a favor del Estado” sin que cualquier inscripción del Registro de la Propiedad pueda prevalecer frente “a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”.

Cabe incoar el procedimiento de deslinde cualquiera que sea el momento en que se hubiese practicado el anterior y aunque no se hubiera producido alteración física o morfológica determinante del cambio de su configuración ni modificaciones legislativas en la definición de los bienes de dominio público sino meros errores u omisiones en los ya realizados) , aun en el supuesto de que el anterior deslinde hubiese abarcado todo el dominio público marítimo-terrestre, se trataría de rectificar un deslinde anterior, supuestamente mal hecho, [STS 29-07-2003 \(RC 8106/98\)](#) y [STS 10-07-2003 \(RC 5297/98\)](#)

La Ley de Costas es clara: la costa, sea playa o acantilado, es propiedad pública. Pese a que la ley daba un plazo de cinco años para delimitar la zona pública de costa, 17 años después el Gobierno ha deslindado un 70% del litoral. En los 2.896 kilómetros restantes de costa, la falta de deslinde implica que no se puede resolver un expediente sancionador por una ocupación indebida. El deslinde es esencial, porque de lo contrario no puede haber sanción a quien construye en el dominio público. La jurisprudencia viene entendiendo que no se puede resolver un expediente sancionador por una ocupación indebida de un bien de dominio público marítimo terrestre si previamente no está aprobado el deslinde". "El término dominio público marítimo-terrestre aparece por primera vez en 1988. Si después de la ley no se ha delimitado el terreno, la justicia entiende que no puede haber sanción". Los deslindes anteriores, realizados con mojones en los años sesenta, no sirven ante los jueces. Una vez realizado el deslinde, si una casa se encuentra en zona pública, lo más frecuente es que el ministerio dé 30 años de licencia

de ocupación. A partir de esa fecha se derriba la obra. Otras veces las obras son claramente ilegales y se derriban antes. Entre agosto de 2004 y 2005 se derribaron 56 casas en esta situación y se abrieron 1.880 expedientes sancionadores. El deslinde es un complejo trámite en el que el ministerio delimita la franja de costa que es pública. No es sencillo porque la ley define el territorio de dominio público con conceptos geográficos, como "las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas e incluyendo escarpes y guijarros, dunas" o "el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos". La zona pública también incluye "las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas, las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan". En estas áreas está prohibida cualquier construcción, salvo las imprescindibles, como un puerto o un faro. Tras la zona de dominio público viene una franja de 100 metros llamada zona de servidumbre, en la que en teoría sólo están permitidos los cultivos y las instalaciones deportivas. Esto es aplicable a aquellas zonas que en 1988, cuando se aprobó la ley, no estaban construidas o calificadas como urbanizables. El objetivo es que a largo plazo haya una primera línea de costa libre (toda la anterior al paseo marítimo o a la carretera), seguida de una zona deportiva o de cultivos para ir aumentando la altura de las construcciones al alejarse de la playa. Para fijar estas zonas, el ministerio tiene que hacer un estudio sobre el terreno, con fotografías aéreas, con informes del Ayuntamiento y la comunidad autónoma y alegaciones de los vecinos. "En cada trámite de deslinde hay muchísimas alegaciones porque es un terreno de mucho valor y a veces afecta a mucha gente que cree que tiene un terreno en una zona que en realidad es pública. Últimamente, los deslindes acaban con frecuencia en la Audiencia Nacional y los vecinos aportan "estudios técnicos cada vez más complejos con los que cuestionar la bondad de los deslindes aprobados". España tiene 7.876 kilómetros de costa, pero la zona sobre la que la Dirección General de Costas tiene competencias es de 10.000 kilómetros, porque incluye los terrenos hasta los que sube la marea,

como las rías. Entre enero y octubre de 2005 se aprobaron 400 kilómetros de deslinde con una inversión de 3,3 millones de euros.

La técnica de deslinde sirve para la **determinación del dominio público marítimo-terrestre** y se practicará por la Administración del Estado, incoándose de oficio o a petición de un interesado (artículos 11 a 16). Determinadas personas han de ser citadas, como los colindantes y, aparte, La Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento afectados deberán de **informar** en un mes.

El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, **se notificará al Registro de la Propiedad**, interesando **certificación de dominio y cargas** de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado **y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales**, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas.

Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá **nota marginal** en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar:

- a) La incoación del expediente de deslinde.
- b) La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde.
- c) La advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, pudiendo así, las fincas incorporarse, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o estar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección.

d) La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico registrales contradictorias con el deslinde.»

La providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la **suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones** en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección hasta que se resuelva.

El deslinde aprobado:

- Declara la **posesión y la titularidad dominical a favor del Estado**, dando lugar al **amojonamiento** y **sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados**. Esta redacción no ha cambiado.

- Es título suficiente para **rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias** con el deslinde, lo que precisa desarrollo reglamentario.

- Es título para que la Administración proceda a la **inmatriculación** de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de **anotación preventiva** la correspondiente reclamación judicial.

- La Administración del Estado **deberá inscribir** en el Registro de la Propiedad los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la [Ley Patrimonio AAPP](#). Tiene dos años que vencieron el **31 de mayo de 2015**.

Los deslindes **se revisarán** cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre.

Los **titulares** de los terrenos que tras la revisión del deslinde **se incorporen al dominio público marítimo-terrestre** pasarán a ser titulares de un derecho de

ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la **concesión**, salvo renuncia expresa del interesado, por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon.

Los titulares de las **obras e instalaciones** que tras la revisión del deslinde **se incorporen a la zona de servidumbre de protección** podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie. Deben de suponer una mejora en la eficiencia energética y en el consumo de agua. Vale con una declaración responsable, salvo en las obras o instalaciones afecten a la servidumbre de tránsito donde se precisará, con carácter previo, informe favorable de la Administración del Estado.

Las **acciones civiles** sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado prescriben a los cinco años, computados a partir de la fecha de la aprobación del deslinde. Misma redacción 8art. 14)

Disposiciones adicionales que tratan del deslinde.

1ª. Las líneas de deslinde **se publicarán** en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

2ª. La Administración General del Estado deberá proceder a iniciar la **revisión de los deslindes** ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la presente Ley.

3ª. Deslinde en determinados **paseos marítimos**.

4ª. Deslinde de la isla de **Formentera**.

5ª. **Reintegro del dominio** de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre a aquellas personas –o sus causahabientes–

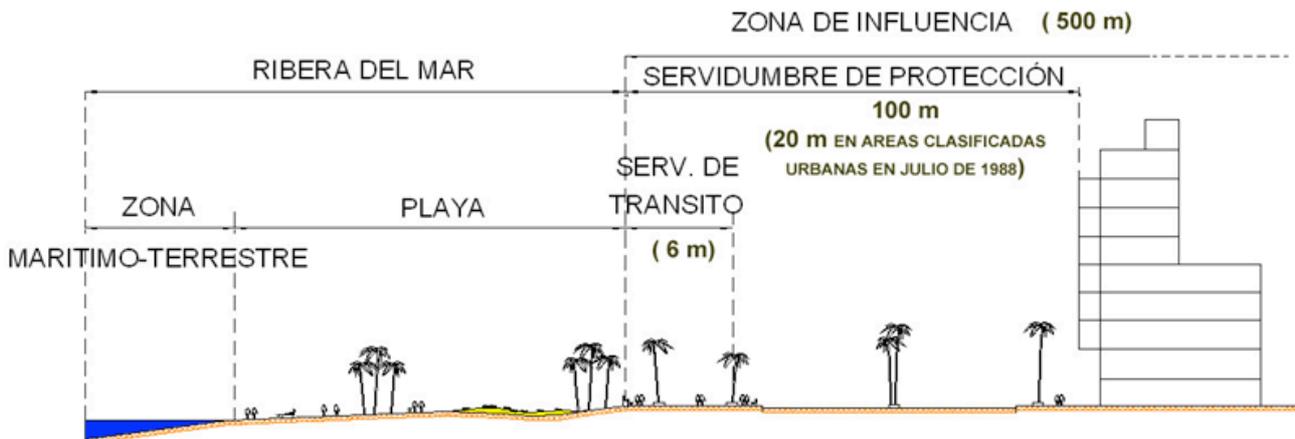
que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley de 1988, eran **propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad**, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, una vez revisados los correspondientes deslindes.

6ª. Reintegro del dominio de los terrenos de las **urbanizaciones marítimo-terrestres** que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, a favor de las personas que, a la entrada en vigor de esta Ley de 2013, sean titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en esas urbanizaciones, una vez sean revisados los correspondientes deslindes.

- B) **POTESTADES DE POLICÍA, EN ESPECIAL, LA POTESTAD SANCIONADORA.** La clasificación dual de las infracciones y el cálculo de las sanciones. Sanciones accesorias: publicidad y revocación del título administrativo. La ejecución de sanciones y medidas de restablecimiento de la legalidad: multas coercitivas, aseguramiento de la cuantía para obtener la suspensión.
- C) **ACCIÓN PÚBLICA.** 109 LCo. El trámite de suspensión de obras en curso de ejecución.

Un total de 56 edificaciones en la costa española han sido demolidas desde abril de 2004 hasta la fecha por resolución de expedientes específicos, y en cumplimiento del documento de 15 de julio de 2004 sobre *Principales líneas de reorientación de la política de costas*. Se está trabajando para la recuperación del uso público de la costa, en tramos en los que se acumulan numerosas irregularidades en gestión del dominio público marítimo-terrestre, como es el caso de la isla de Mallorca".

- SERVIDUMBRES LEGALES Y LIMITACIONES GENERALES SOBRE LAS PROPIEDADES CONTIGUAS:



1. Servidumbre de *protección*: 100 m. ampliables, con los primeros 20 afectados por la antigua servidumbre de salvamento marítimo, desde la ribera del mar.
- D) actividades permitidas: cultivos, instalaciones deportivas descubiertas o las que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicio a la zona de dominio público
- E) actividades prohibidas: edificación, vías de comunicación, tendidos eléctricos, vertido de residuos sólidos, publicidad ... Las vías de transporte interurbanas y los tendidos eléctricos pueden ser excepcionalmente permitidos por el Consejo de Ministros.
- F) actividades sujetas a autorización: categoría residual.
2. Servidumbre de *tránsito* (LCo art. 27): 6 m., ampliable hasta 20, desde la ribera del mar.

3. Servidumbre de acceso al mar (LCo art. 28). La indemnizabilidad de la servidumbre de acceso permanente al mar (LCo art. 34 y 28.2).
 4. Zona de *influencia*: 500 m., ampliables, desde la ribera del mar.
- G) prohibición de pantallas arquitectónicas y acumulaciones de volumen.
- H) reservas de suelo para aparcamientos en las zonas de playa
5. Mantenimiento de la aportación de *áridos* (LCo art. 29)
- I) autorización en la parte final de los cauces, con informe favorable de la Administración del Estado
- J) derecho de tanteo y retracto sobre las explotaciones existentes en la zona de influencia, a favor de la Administración del Estado, para su aportación a la playa.

NOTA: TRAS LA REFORMA DE 2013 se prevé **reducir el ancho de esta servidumbre de 100 metros:**

- a. A
20 metros en relación con los **núcleos de población** que no están en suelo calificado como urbano, pero que en 1988 ya tenían características propias de él.
- b. E
n los **márgenes de los ríos** hasta donde sean sensibles las mareas, hasta 20 metros.

La Ley permite a los titulares de las edificaciones que legítimamente la ocupan, realizar las **obras de reparación**, mejora, modernización y consolidación, siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie, sustituyendo la autorización administrativa autonómica por una **declaración responsable** en la que tendrán que incluir, como ya se ha indicado, que tales obras cumplen con los requisitos de eficiencia energética y ahorro de agua.

- TIPOS DE UTILIZACIÓN: EL TÍTULO HABILITANTE

a) Utilización directa por la Administración, reservas y adscripciones (LCo art. 47, 48 y 49).

b) Uso común general (LCo art. 42).

c) Usos especiales y privativos (LCo art. 31, 32, 33 y 37): autorizaciones y concesiones

K) Requisitos:

- actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación;
- previamente deberá acreditarse el sistema de eliminación de aguas residuales;
- las playas no podrán ser de uso privado;
- en todo caso, se prohíbe la circulación no autorizada y estacionamiento de vehículos y los campamentos o acampadas;
- la ocupación en ningún caso supone cesión de titularidad, pero el titular del derecho de ocupación responde de los daños ocasionados al dominio público o al privado.

L) **AUTORIZACIÓN** (LCo art. 51, 52, 53 y 55). Tras la reforma de 2013 se permite la **transmisión** mortis causa (notificación en cuatro años) e inter vivos (previa autorización) de las concesiones.

M) Actividades:

- aquellas en que, aún sin requerir instalaciones ni desnaturalizar el uso público de la playa, concurren especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad;
- ocupación con instalaciones desmontables o con bienes muebles;
- vertidos;

–extracción de áridos (LCo art. 63).

N) **CONCESIÓN** (LCo art. 66-70). Su régimen jurídico se caracteriza por:

- a) El concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión. Pero tras reforma de 2013 se añaden otras utilidades que han de respetarse por interés público (art. 64)
- b) No podrán ser titulares de concesiones las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar de la legislación de contratos del sector público. También se regulan los casos de concursos (art. 65).
- c) El **plazo** puede llegar a los **setenta y cinco años** (antes 30), aunque reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen (art. 66). Los plazos podrán **ampliarse**, respetando en todo caso el plazo máximo de setenta y cinco años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración.
- d) Las concesiones serán **inscribibles** en el Registro de la Propiedad. Extinguida la concesión, la inscripción será cancelada de oficio o a petición de la Administración o del interesado. (Art. 70.1)
- e) Las concesiones serán **transmisibles por actos inter vivos** (antes no, salvo excepciones) y mortis causa.
- f) La constitución de **hipotecas** y otros derechos de garantía sobre las concesiones transmisibles, así como el embargo de las mismas, deberán ser comunicados previamente a la Administración concedente por las persona o entidad a cuyo favor se constituye el derecho.
- g) Hay cuatro nuevas causas por las que **se extingue la ocupación**, lo que es aplicable también a autorizaciones (art. 78). Se modifica la regulación del **canon** que ha de pagarse en concesiones y autorizaciones (art. 84)

o)

- COMPETENCIAS:110 -118 LCO

RrDD 1404/2007, de 29 de octubre y 1387/2008, de 1 de agosto, traspaso de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral a la Generalitat de Cataluña; RD 62/2011, de 21 de enero, traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral: **dudosa conveniencia de la gestión cercana a la ciudadanía.**

Los ejecutivos autonómicos catalán y andaluz serán los encargados de otorgar, de conformidad con la LCo, las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo terrestre (entre las que se encuentran las relativas a los chiringuitos); regularán los usos de temporada en las playas (zonas de baño y ocio) y en el mar territorial (áreas de fondeo o pantalanes flotantes, entre otros); tramitarán las autorizaciones para otros usos que impliquen la ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre (vertidos, explotaciones de acuicultura, actividades que requieran instalaciones desmontables > 1 año, explotaciones de recursos mineros o energéticos, ejecución de obras fijas en el mar, e instalaciones menores como embarcaderos, pantalanes o varaderos), e inspeccionarán, tramitarán, impondrán y recaudarán las sanciones.

En materia de inversiones en obras de interés general, se crean sendas comisiones bipartitas para la planificación de estas obras. Las CCAA podrán proponer la incorporación de proyectos de inversiones en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Coste efectivo de los traspasos: Cataluña (ca. 2 millones de euros, 34 empleos públicos) Andalucía (ca. 2 millones de euros, 62 empleos públicos).

STS de 22 de febrero de 2012, doctrina legal: "En los supuestos contemplados por el art. 49.3 del Reglamento de la Ley de Costas, RD 1471/1989, de 1 de diciembre, las CCAA sólo podrán autorizar el uso, la ocupación o la realización de obras en la zona de servidumbre de tránsito cuando el Servicio Periférico de Costas del Ministerio otorgue su conformidad a esa autorización, la que deberá recoger preceptivamente las observaciones que, a dichos efectos, haya formulado el indicado Servicio Periférico de Costas.

INFRACCIONES Y SANCIONES.

Están reguladas en el Título V (arts. 90 al 109). Aumentan los supuestos tipificados. Se reduce el plazo de **prescripción** de las infracciones graves (de cuatro a dos años) y el de las leves (de un año a seis meses). La prescripción de las sanciones tiene un plazo similar. Prescribe a los quince años la acción para exigir al obligado la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados.

La sanción será **normalmente una multa** que se determinará con arreglo a los criterios del art. 97.

CAMBIO CLIMÁTICO.

Con la reforma de 2013 se incorporan **regulaciones específicas** para afrontar los efectos del cambio climático en el litoral como la introducción de un régimen específico para los tramos del litoral que se encuentren en riesgo grave de regresión. En las áreas así declaradas, **se limitan las ocupaciones** y se prevé que la Administración pueda realizar actuaciones de protección, conservación o restauración, respecto de las que podrá establecer **contribuciones especiales**.

Se exige que a los **proyectos para la ocupación del dominio público se acompañe una evaluación prospectiva sobre los posibles efectos del cambio climático** y se incorpora como **causa de extinción de las concesiones**, el supuesto de que las obras o instalaciones estén en riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar.