



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN  
ESPAÑA: PROBLEMAS DE EJECUCIÓN,  
LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y LA  
INSUFICIENTE PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS DEL EXPROPIADO**

Autor: Alejandra Alonso González  
2024/2024, GRADO EN DERECHO Y RRII, 5º E5  
DERECHO ADMINISTRATIVO

Madrid

Marzo, 2025

## RESUMEN

El tema objeto de estudio es la expropiación forzosa en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), como instrumento utilizado por la Administración para la incorporación de bienes de dominio privado; justificando su actuación en la utilidad pública o interés social. La finalidad es evitar el deterioro de las zonas costeras y la degradación del medioambiente, y así, salvaguardar los ecosistemas que en ellas habitan, entre otros objetivos; en beneficio de sus habitantes y de las generaciones futuras.

Este mecanismo jurídico está regulado principalmente por Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la Ley de Costas de 1988, reformada en 2013. La combinación en la aplicación de ambas disposiciones legales ha originado conflictos significativos a nivel administrativo, jurídico y social; con efectos negativos tanto para el sujeto expropiado como para la Administración.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la problemática que plantea la ejecución de la expropiación forzosa en el contexto del litoral, poniendo de relieve las consecuencias que se derivan para las partes implicadas, especialmente desfavorables para los propietarios afectados. En concreto, se pondrá énfasis en el descontento de los propietarios por las valoraciones y las demoras en compensaciones de los bienes expropiados, y en la inseguridad jurídica causada mayormente por la delimitación cambiante del DPMT, por la inestabilidad normativa, por la dualidad jurisdiccional y por la complejidad de los procedimientos.

La importancia práctica de este estudio reside en dejar constancia de las dificultades y desafíos a los que se enfrentan tanto los propietarios afectados como la Administración, e intentar ofrecer vías de solución mediante la proposición de reformas en el ámbito normativo y a nivel práctico, para lograr el equilibrio entre la protección del medioambiente y los derechos constitucionales de los propietarios afectados.

## ABSTRACT

The subject under study is forced expropriation in the area of the maritime-terrestrial public domain (DPMT), as an instrument used by the Administration for the incorporation of private property; justifying its action in the public utility or social interest. The aim is to prevent the deterioration of coastal areas and the degradation of the environment, and thus safeguard the ecosystems that inhabit them, among other objectives, for the benefit of their inhabitants and future generations.

This legal mechanism is mainly regulated by the Compulsory Purchase Act of 1954 and the Coastal Act of 1988, amended in 2013. The combined application of both legal provisions has given rise to significant administrative, legal and social conflicts, with negative effects for both the expropriated subject and the Administration.

This paper aims to analyze the problems posed by the execution of compulsory purchase in the context of the coastline, highlighting the consequences for the parties involved, which are especially unfavorable for the affected owners. Specifically, emphasis will be placed on the dissatisfaction of the owners due to the valuations and delays in compensation for the expropriated property, and on the legal uncertainty caused mainly by the changing delimitation of the DPMT, by regulatory instability, by jurisdictional duality and by the complexity of the procedures.

The practical importance of this study lies in recording the difficulties and challenges faced by both the affected landowners and the Administration, and in attempting to offer solutions by proposing reforms at the regulatory and practical levels, in order to achieve a balance between environmental protection and the constitutional rights of the affected landowners.

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
1. OBJETIVOS .....	8
2. METODOLOGÍA .....	9
3. ESTRUCTURA .....	10
<b>CAPÍTULO I. MARCO NORMATIVO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL DPMT.....</b>	<b>12</b>
1. LA LEY DE COSTAS Y EL CONCEPTO DE DPMT .....	12
2. RELACIÓN ENTRE LA LEF Y LA LEY DE COSTAS .....	15
2.1. <i>Aplicación de la LEF en el contexto costero</i> .....	15
2.2. <i>Principios expropiatorios específicos de zonas costeras</i> .....	20
3. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO SEGÚN LA LEY DE COSTAS Y LA LEF .....	23
<b>CAPÍTULO II. DESAFÍOS EN LA EJECUCIÓN DE EXPROPIACIONES AMPARADAS POR LA LEF Y LA LEY DE COSTAS.....</b>	<b>31</b>
1. AMBIGÜEDADES EN LA DELIMITACIÓN DEL DPMT .....	31
2. PROBLEMAS EN LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL Y SU ARTICULACIÓN CON LA LEF .....	33
3. FALTA DE UNIFORMIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS.....	35
4. DIFICULTADES EN LA VALORACIÓN Y COMPENSACIÓN DE BIENES EXPROPIADOS .....	38
5. DEMORAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES .....	40
<b>CAPÍTULO III. INSUFICIENTE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL EXPROPIADO.....</b>	<b>43</b>
1. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....	43
2. DEFICIENCIAS EN LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DEL EXPROPIADO .....	45
3. CONFLICTOS ENTRE INTERÉS GENERAL Y DERECHOS INDIVIDUALES .....	49
<b>CAPÍTULO IV. CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y EXPROPIACIÓN: UN EQUILIBRIO DIFÍCIL .51</b>	
1. OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DE LA EXPROPIACIÓN EN EL LITORAL .....	51
2. IMPACTO DE LA EXPROPIACIÓN EN ECOSISTEMAS COSTEROS .....	53
3. CONTROVERSIAS ENTRE CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS .....	55
<b>CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE REFORMA PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.....</b>	<b>60</b>
1. REFORMAS LEGISLATIVAS PARA GARANTIZAR UNA MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA.....	60
2. MEDIDAS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	65
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>71</b>
1. LEGISLACIÓN.....	71
2. JURISPRUDENCIA .....	72
3. OBRAS DOCTRINALES .....	75
4. RECURSOS DE INTERNET.....	85

## **ABREVIATURAS Y SIGLAS**

**CE:** Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978

**DPMT:** Dominio Público Marítimo-Terrestre

**EIA:** Evaluación del Impacto Ambiental

**LEF:** Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa

**MITECO:** Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

**TC:** Tribunal Constitucional

**TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos

**TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**TS:** Tribunal Supremo

**EU:** Unión Europea

**ZEC:** Zonas especiales de conservación

## INTRODUCCIÓN

En España, la expropiación forzosa constituye un instrumento jurídico fundamental que otorga a la Administración Pública la potestad de adquirir, ante la obligación de atender necesidades de utilidad pública o de satisfacer el interés social, bienes de propiedad privada y los derechos sobre ellos, conforme a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF)<sup>1</sup>.

Este mecanismo jurídico plantea, en su aplicación, una serie de desafíos significativos en distintos ámbitos, particularmente en el contexto del dominio público marítimo-terrestre (a partir de ahora, DPMT). La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, Ley de Costas),<sup>2</sup> reformada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas,<sup>3</sup> es la que define y protege estos espacios, estableciendo en su art. 7 su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.

De acuerdo con los datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en España, actualmente, existen “*más de 10.000 kilómetros de bienes de dominio público marítimo-terrestre*”.<sup>4</sup> De ahí, la importancia de salvaguardarlos y delimitarlos correctamente para garantizar tanto su conservación, como su disfrute público, y la seguridad jurídica de la población.

La coexistencia entre la Ley de Costas y la LEF, genera, a su vez, una serie de dificultades prácticas y jurídicas. Concretamente, cabe hacer referencia a aspectos como la delimitación del DPMT que, al redefinir la titularidad de ciertos bienes, tiene consecuencias directas en propiedades privadas ya consolidadas, dando lugar a la apertura de procedimientos

---

<sup>1</sup> España, Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, *Boletín Oficial del Estado* no. 351, 17 de diciembre de 1954. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1954-18481>

<sup>2</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>3</sup> España, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *Boletín Oficial del Estado* no. 129, 30 de mayo de 2013. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5670>

<sup>4</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Preguntas Frecuentes - Costas”, Gobierno de España, última modificación 29 de octubre de 2010 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29\\_22\\_56\\_32\\_8360.html](https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29_22_56_32_8360.html); última consulta 28/12/2024).

expropiatorios que atentan contra los derechos individuales de los antiguos propietarios.<sup>5</sup> Entre las cuestiones que generan mayor problemática se encuentran la identificación de los bienes que se ven afectados, el consecuente pago de indemnizaciones justas, y el respeto a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica,<sup>6</sup> protegidos por la Constitución Española de 1978 (CE).<sup>7</sup>

Si bien España, como Estado democrático, social y de derecho, presta particular importancia al derecho a la propiedad privada al reconocerlo en el art. 33 de nuestra Carta Magna, este derecho no se configura como un derecho absoluto y, por lo tanto, puede quedar sujeto a una serie de límites en función del interés general. De ahí, la importancia de gestionar la tensión que subyace de la búsqueda de un equilibrio entre el interés público en la protección del litoral y garantizar el respeto de los derechos individuales de los propietarios.

En este contexto, durante la última década, numerosos litigios han revelado la urgente necesidad de revisar la adecuación de los procedimientos expropiatorios en el ámbito del DPMT, en aras a garantizar el respeto a los principios establecidos en el art. 9.3 CE.<sup>8</sup>

Desde la entrada en vigor de la Ley de Costas en 1988, se han intensificado los conflictos sobre la titularidad y el derecho de uso de determinados espacios,<sup>9</sup> particularmente en ciertas Comunidades Autónomas de la costa española, como la Comunidad Valenciana y Andalucía.<sup>10</sup> Esta tensión se agrava con la interacción entre una normativa postconstitucional, la Ley de

---

<sup>5</sup> Alonso Mas, M. J., “La Modificación de los Deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre: Reflexiones a la Luz del Derecho de Propiedad y de la Protección de la Confianza Legítima”, *Revista de Administración Pública*, n.º 198, septiembre-diciembre 2015, pp. 114-117, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.198.03>.

<sup>6</sup> Poder Judicial, *Doctrina jurisprudencial sobre expropiación forzosa 2009-2012*, 2013, <https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/ACUERDOS%20y%20ESTUDIOS%20DOCTRINALES/FICHERO/20130325%2016-Sec.%206%C2%AA%20Expropiacion%20forzosa.pdf>

<sup>7</sup> España, Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado* no. 311, 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>.

<sup>8</sup> Iglesias González, F., “Alcance de la afectación y desafectación del dominio público y sus efectos sobre el derecho de reversión”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 18, 2022, pp. 156-172, <https://doi.org/10.24965/reala.11105>.

<sup>9</sup> Rodríguez Beas, M., “El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, n.º 1, 2016, pp. 37, <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/download/314954/405090>.

<sup>10</sup> F Torres Alfosea, F. J., “Cuarenta Años de Leyes de Costas en España (1969-2009)”, *Investigaciones Geográficas*, n.º 52, 2010, pp. 167-198, Universidad de Alicante.

Costas, y la LEF, que es pre-constitucional.<sup>11</sup> La LEF revela una multitud de problemas, como la falta de claridad en los procedimientos, la inadecuación en la valoración de los bienes o la ausencia de transparencia en la gestión llevada a cabo por la Administración.

A todo ello se suma el reciente impacto que está teniendo el cambio climático, con efectos como el incremento del nivel del mar o la erosión de las costas; lo que eleva las tensiones entre los propietarios afectados y la Administración, exigiéndose a las autoridades administrativas mayor transparencia y participación en los procedimientos. De hecho, son numerosas organizaciones, como “Greenpeace” o “Amnistía Internacional”, las que se están haciendo eco de este problema, señalando la falta de efectividad de los mecanismos de comunicación entre la Administración y aquellos ciudadanos que se ven afectados.<sup>12</sup> Esta falta de diálogo institucional agrava la sensación de indefensión, particularmente en un momento donde la erosión de la zona costera impacta tanto en la propiedad privada como en la sostenibilidad del medioambiente y, por consiguiente, en la economía local.

Ante esta realidad, se considera imprescindible llevar a cabo una reforma integral del marco normativo de la expropiación forzosa, desde la óptica del DPMT, con el objetivo de lograr un equilibrio real entre el interés general y la protección de los derechos del ciudadano. El fin último es alcanzar un diálogo inclusivo entre los actores afectados, desde la Administración Pública hasta los propietarios y las organizaciones civiles, para avanzar a un sistema que priorice la transparencia, la equidad y la adaptación a los retos actuales.

## 1. OBJETIVOS

El presente trabajo tiene como objetivo principal ahondar en la problemática de la ejecución del procedimiento de expropiación forzosa en el ámbito del DPMT; efectuando un análisis de los desafíos a los que se enfrentan tanto los propietarios afectados como la Administración Pública.

---

<sup>11</sup> Sarmiento Méndez, X. A., “Expropiación forzosa, previsiones constitucionales y Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2015, pp. 99, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5481507.pdf>.

<sup>12</sup> Antía, P., “Asociaciones ecologistas se concentran en O Vao para reclamar el 'acceso libre' a la isla de Toralla”, *Cadena SER*, 6 de octubre de 2024 (disponible en <https://cadenaser.com/galicia/2024/10/06/asociaciones-ecologistas-se-concentran-en-o-vao-para-reclamar-el-acceso-libre-a-la-isla-de-toralla-radio-vigo/>; última consulta 28/03/2025).

Para ello, es preciso evaluar la congruencia y efectividad del marco normativo vigente e identificar posibles campos de mejora que refuercen la protección de los derechos de las partes implicadas.

Uno de los pilares de este estudio radica en analizar la relación existente entre la Ley de Costas y la LEF. Se examinarán aquellas disposiciones legales relevantes que rigen en la expropiación de zonas costeras y se evaluará el impacto que tienen en la práctica.

Entre los principales desafíos se encuentra efectuar la delimitación de aquello que se considera DPMT, por la inseguridad jurídica y los conflictos que esto genera. Se abordará la problemática que surge a raíz de la declaración de utilidad pública o interés social de los terrenos expropiados y su consecuente estimación económica; ambos aspectos estrechamente vinculados a la equidad del proceso expropiatorio.

Otro objetivo es determinar el grado de protección de los derechos de los propietarios que les otorga la legislación actual, en aspectos como la valoración y compensación de sus bienes, y la tutela administrativa y judicial que se les brinda, poniendo el énfasis en las dilaciones de los procedimientos expropiatorios.

Por otra parte, si bien el alcance del presente estudio se limita a la evaluación del marco normativo de la expropiación forzosa en el ámbito del DPMT y las controversias que genera, también se efectuará un breve análisis del impacto que la reciente preocupación por la protección del medio ambiente y los recursos naturales está teniendo. Se considerarán aspectos como la compatibilidad entre las políticas de conservación ambiental y la normativa costera, así como a la necesidad de reformas debido a las preocupaciones por el desarrollo sostenible y el equilibrio ecológico, tan en auge en la actualidad.

El fin último es identificar propuestas de reforma en España que permitan optimizar el procedimiento expropiatorio y garantizar el respeto de los derechos de los expropiados, conforme a los principios constitucionales y las expectativas de protección medioambientales.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología que guiará este trabajo integra una combinación de enfoques teóricos y jurisprudenciales, fiel reflejo de la adaptación a la realidad cambiante en la materia objeto de estudio.

En primer lugar, realizaré un análisis exhaustivo de la normativa vigente en el territorio español, con especial atención a la Ley de Costas, a la LEF, y a los principios constitucionales que protegen el derecho a la propiedad privada y el medio ambiente.

En segundo lugar, este análisis se complementará con un examen de la doctrina jurídica y bibliografía relevante, que permitirá explicar las bases teóricas y prácticas del procedimiento expropiatorio en las zonas costeras.

En tercer lugar y con este mismo fin, se procederá a revisar sentencias de especial trascendencia dictadas por el Tribunal Constitucional (TC), por el Tribunal Supremo (TS), y por otros Tribunales internacionales, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJEU) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que permitirán exponer casos reales en los que han sido objeto de expropiación zonas costeras y la problemática generada como consecuencia de ello.

En cuarto lugar, y a tenor de la relevancia que la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible están teniendo en el discurso político actual a nivel mundial, aparte de considerar tanto la normativa como la doctrina y jurisprudencia indicada anteriormente, utilizaré como recursos disposiciones autonómicas, normativa de la Unión Europea (UE), Convenios y Protocolos Internacionales e Informes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO).

Con la metodología empleada se pretende efectuar un análisis integral, desde una óptica crítica, con una correcta fundamentación jurídica y enfocado en los desafíos actuales.

### 3. ESTRUCTURA

El presente estudio comienza con la introducción del tema, que incluye una somera explicación de la composición del trabajo. A continuación, se desarrollan cinco capítulos, que, en función de los temas examinados, se pueden dividir en cuatro partes. El trabajo finaliza con unas conclusiones extraídas del análisis de las cuestiones esenciales tratadas.

En la primera parte (que comprende los capítulos primero y segundo) se realiza una introducción del instrumento jurídico de la expropiación forzosa en España y su marco normativo, con un detallado examen de la base teórica y jurídica de la Ley de Costas y de la LEF. Seguidamente, se ofrece una explicación de la problemática que surge al aplicar la normativa expropiatoria, incidiendo en la cuestión de la delimitación de aquello que se considera DPMT, en los criterios que la Administración sigue para justificar la utilidad pública o interés social de los bienes expropiados, y en las dificultades que conlleva su valoración y compensación. En este sentido, se incluye un examen jurisprudencial de la materia.

La segunda parte (capítulo tercero), consiste en el estudio del impacto que produce la expropiación en los derechos de los propietarios afectados, analizando entre otras cuestiones, aspectos como la protección constitucional de su derecho de propiedad y las deficiencias en la tutela administrativa y judicial del sujeto expropiado.

En la tercera parte (capítulo cuarto), se analizan las políticas públicas medioambientales para preservar los ecosistemas de las zonas costeras, con la inclusión de criterios de sostenibilidad. Se incide en la importancia del cambio climático, y en las repercusiones, tanto a nivel socioeconómico como ambiental, de las expropiaciones en las zonas costeras.

A continuación, en la cuarta parte (capítulo quinto), en atención a los resultados obtenidos en el detallado análisis efectuado, se realizan una serie de propuestas de reforma de la legislación vigente, con el fin de lograr su armonización con los principios constitucionales y su adaptación a un mundo cambiante, donde el interés público ha ampliado sus horizontes. De esta forma, se pretende encontrar el equilibrio entre la importancia de conservar el medio ambiente, mediante la preservación del litoral, y lograr una adecuada protección de los derechos de los propietarios afectados de las zonas costeras.

Para finalizar, se extraen unas conclusiones sobre las cuestiones fundamentales tratadas y que nos aportan una visión general de los aspectos favorables, y no tan favorables, de la regulación vigente sobre la expropiación del DPMT.

# CAPÍTULO I. MARCO NORMATIVO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL DPMT

## 1. LA LEY DE COSTAS Y EL CONCEPTO DE DPMT

El territorio español está delimitado por una extensa línea de costas que juegan un papel fundamental en su economía, turismo y biodiversidad. No obstante, el creciente impacto del cambio climático y la presión urbanística suponen una serie de desafíos en lo que a su preservación se refiere. Ante estas amenazas, la Ley de Costas, establece su regulación en consonancia con la CE. En concreto, se busca proteger, conservar y utilizar de forma sostenible ciertos bienes de carácter demanial, entre los que se encuentra el DPMT, con el fin de lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente.<sup>13</sup>

Este marco legal tiene como antecedente la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas,<sup>14</sup> que fue la primera normativa encargada de regular en su totalidad lo concerniente al litoral español y el uso de este. Dada la tendencia permisiva de esta normativa, el resultado fue un acelerado crecimiento urbanístico sin una adecuada planificación.<sup>15</sup>

Entre 1960 y 1973, la economía nacional española se vio impulsada por un incremento del turismo que trajo consigo la masificación de las zonas costeras, con construcciones descontroladas. Nuevos y novedosos complejos turísticos, urbanizaciones y hoteles fueron los responsables de la degradación del ecosistema litoral.<sup>16</sup>

Como respuesta a este problema, se aprobó la Ley 22/1988, de 28 de julio, sobre Costa (anteriormente nombrada como Ley de Costas), encargada de establecer una regulación más rigurosa. En ella se determinaron los límites de aquello que se considera DPMT, así como las

---

<sup>13</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina*, Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2012 (disponible en <http://publicacionesoficiales.boe.es>; última consulta 28/03/2025).

<sup>14</sup> España, Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, *Boletín Oficial del Estado* no. 100, 26 de abril de 1969. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-515>.

<sup>15</sup> Rosete Vergés, F. A. y Sanz Larruga, F. J., “Experiencias Sobre La legislación De Costas Y Su aplicación En España: Posible contribución Al Caso Mexicano”, *Costas*, vol. 5, n.º 1, 2023, pp. 135-158, <https://doi.org/10.25267/Costas.2023.v5.i1.0603>.

<sup>16</sup> Fuentes Quintana, E., “Tres Decenios de la Economía Española en Perspectiva” en García Delgado, J. L. (ed.), *España Economía, Pasado & Presente*, Barcelona, 1988, pp. 312-320, [http://pasadopresente.com/images/PDF-LIBROS/economiaespanola\\_maluquer2.pdf](http://pasadopresente.com/images/PDF-LIBROS/economiaespanola_maluquer2.pdf).

restricciones a la edificación en las zonas costeras y la restauración de las zonas afectadas. Con esta última medida, se le otorgó al Estado capacidad para exigir la demolición de edificaciones y la restauración de las zonas afectadas, debiendo recuperar su estado natural. El fundamento de ello reside en el “*carácter imprescriptible, inalienable e inembargable del dominio público*” consagrado en el art. 132 CE, que impide adquirir derechos sobre estos bienes por el mero uso o el paso del tiempo.

Este cambio de enfoque no quedó exento de tensiones entre la Administración Pública y los propietarios y promotores inmobiliarios, es decir, aquellos que sufrieron las limitaciones en el desarrollo del litoral.<sup>17</sup>

Sin embargo, no todo fueron litigios. Desde la óptica medioambiental, la aprobación de la nueva Ley de Costas se convirtió en un referente en la protección de las zonas costeras al priorizar la conservación.

En este contexto, surgió la necesidad de encontrar el equilibrio entre proteger el medio ambiente y garantizar la seguridad jurídica de los afectados, que culminó con la aprobación de la reforma de 2013.<sup>18</sup>

Esta adaptación de la normativa de 1988 buscó brindar una mayor estabilidad a los perjudicados, sin menoscabar el compromiso con el medioambiente y la preservación de las zonas costeras. Si bien, las intenciones fueron claras, la puesta en práctica generó un amplio debate que involucraba a distintos sectores con opiniones divergentes.<sup>19</sup> La controversia radicaba en dilucidar si se estaban favoreciendo los intereses particulares a costa de mermar la protección del dominio público, o si, por el contrario, esta reforma fortalecía realmente la gestión de la zona costera.

Como se ha venido advirtiendo, uno de los elementos centrales regulados en la Ley de Costas es el concepto de DPTM, definido en el art. 132 CE como aquellos bienes de dominio público del Estado sobre los que todos los ciudadanos tienen derecho a su uso y disfrute. Su especial interés reside en que, tanto su titularidad como su gestión, buscan la preservación de la zona

---

<sup>17</sup> Pernas García, J. J., “La Ley de Costas: Veinte Años Después”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 26 de octubre de 2008, <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00186>.

<sup>18</sup> Gobierno de España, “Reforma de la Ley de Costas”, *La Moncloa*, 2012 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/121005reformaleycostas2.pdf>; última consulta 28/03/2025).

<sup>19</sup> Desdentado Daroca, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral: (una crítica de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas)*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.

costera, así como garantizar un acceso equitativo para todos. De hecho, es la propia Ley de Costas la que desarrolla este concepto, estableciendo los criterios para su delimitación y gestión, así como los principios que deben regir, tales como la sostenibilidad o la protección del medio ambiente.

El DPMT abarca el conjunto de bienes naturales localizados a lo largo del litoral español que se encuentran bajo la influencia del mar. Por tanto, incluye tanto la ribera del mar como las rías, la zona que se encuentra entre la pleamar y la bajamar, las marismas, las albuferas y las zonas húmedas litorales, así como los recursos naturales que se encuentran en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva;<sup>20</sup> siendo todos ellos ecosistemas con un gran valor ecológico. También se incluyen en este concepto, aquellas superficies que, bien de forma natural o mediante intervenciones humanas, hayan sido ganadas al mar; excluyéndose la posibilidad de su apropiación.

La Ley de Costas reitera y amplía lo dispuesto en la CE respecto al carácter “*inalienable, imprescriptible e inembargable*” del DPMT. En este sentido, profundiza en cuatro aspectos fundamentales: (1) la restricción en la transferencia o venta a particulares; (2) la imposibilidad de que estas zonas sean embargadas ni por deudas, ni por responsabilidades patrimoniales; (3) la titularidad permanente del Estado, que no se pierde ni por el paso del tiempo; y (4) la prohibición de edificación, salvo debida justificación, por motivos de interés general o necesidad de infraestructuras portuarias.<sup>21</sup>

Es preciso señalar que, aunque la Ley de Costas prohíbe la edificación en zonas de DPMT, permite su ocupación a través de concesiones o autorizaciones administrativas.<sup>22</sup> En concreto, las concesiones se conceden por un tiempo limitado, que tras la reforma de 2013 no puede exceder de 75 años, y están sujetas al cumplimiento de los términos pre-establecidos, con posibilidad de revocación.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 3, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>

<sup>21</sup> García Pérez, M., “Reflexiones sobre la Ley de Costas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 13, 2009, pp. 207-227, <https://core.ac.uk/download/pdf/61901501.pdf>.

<sup>22</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 32, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>23</sup> Pons Cánovas, F., “El Nuevo Régimen de la Prórroga Extraordinaria de las Concesiones de Dominio Público Marítimo-Terrestre”, *Revista de Administración Pública*, n.º 219, 2022, pp. 107-136, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.04>.

Asimismo, la Ley de Costas regula el procedimiento de deslinde, es decir, la actuación administrativa que consiste en definir la línea que separa aquello que se considera DPMT de la propiedad privada. Una vez determinado, se garantizará la adecuada aplicación normativa al conocerse con exactitud aquellos terrenos que son de titularidad estatal, y que, por consiguiente, forman parte del dominio público, y aquellos otros que pueden ser objeto de apropiación privada. En este procedimiento surgen multitud de conflictos legales como consecuencia de la afectación pública de terrenos privados y por el establecimiento de nuevas delimitaciones sobre construcciones preexistentes.<sup>24</sup>

Estas controversias nacen, como se explicará más adelante, de la obligación que tiene la Administración Pública de revisar y actualizar, periódicamente, el deslinde con la finalidad de tener en consideración todas las posibles alteraciones naturales del litoral, como son las variaciones del nivel del mar, la erosión o la sedimentación.<sup>25</sup>

Finalmente es preciso indicar que, aunque las implicaciones de la regulación del DPMT son principalmente jurídicas y urbanísticas, en la actualidad las consideraciones ambientales han adquirido una importancia creciente. El litoral español, por su fragilidad, sufre una intensa presión como consecuencia del desarrollo urbanístico, el sector turístico y el cambio climático. Por este motivo, la Ley de Costas incluye en su articulado una serie de medidas destinada a proteger el medioambiente, como la limitación de edificaciones destinadas a viviendas en la ribera del mar (art. 25), o la promoción de una gestión sostenible de los vertidos que se realicen en DPMT (art. 56).

## 2. RELACIÓN ENTRE LA LEF Y LA LEY DE COSTAS

### 2.1. Aplicación de la LEF en el contexto costero

La LEF, que data de 1954 y sigue vigente en la actualidad, surge ante la necesidad histórica por parte del Estado español de contar con un marco legal que regule el procedimiento que le

---

<sup>24</sup> Fernández González, F. J., “El Ejercicio de la Potestad Sancionadora en el Dominio Público Marítimo-Terrestre y en la Zona de Servidumbre de Protección en Terrenos No Deslindados”, *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 279, enero-abril 1999, pp. 216-229, <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/download/9023/9072/>.

<sup>25</sup> “La Administración tiene obligación legal de practicar deslindes donde no exista uno adaptado a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como de revisar aquellos en los que se constate la existencia de bienes de dominio público no incluidos en el deslinde vigente”. Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, respuesta a la pregunta escrita 184/1645, presentada el 28 de noviembre de 2023 por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular, sobre los procesos de deslinde de la costa en la Comunitat Valenciana, 9 de enero de 2024, [https://www.congreso.es/entradap/115p/e0/e\\_0007870\\_n\\_000.pdf](https://www.congreso.es/entradap/115p/e0/e_0007870_n_000.pdf).

permita obtener, siempre que el interés general lo justifique, bienes y derechos de titularidad privada. Su aprobación responde a la evolución del derecho de propiedad, un derecho fundamental que puede llegar a limitarse en favor del bien común, y a los cambios sociales y económicos que se produjeron en el siglo XX.<sup>26</sup>

A lo largo de la historia, el marco legal que ha desarrollado el procedimiento expropiatorio ha ido transformándose. En un primer momento, la Ley de Enajenación Forzosa, de 17 de julio de 1836,<sup>27</sup> estableció los cimientos de este mecanismo, y posteriormente, la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa, de 12 de enero de 1879,<sup>28</sup> mejoró las garantías procesales y estableció una mayor casuística justificativa de la expropiación. No obstante, la dispersión normativa y su enfoque centrado en la realización de obras públicas impulsaron la necesidad de una reforma capaz de unificar y modernizar el mecanismo expropiatorio.<sup>29</sup>

La respuesta fue la aprobación de la LEF, elaborada en un contexto de fuerte intervención estatal en los ámbitos económico y territorial, así como de política económica autárquica, basada en una planificación central del desarrollo y orientada a la modernización económica.<sup>30</sup> Esta ley introdujo mayores garantías, en la medida en que estableció una serie de principios fundamentales, como la obligación de declarar la utilidad pública o interés social que subyace a la expropiación, la adecuada determinación del precio justo o el derecho a una indemnización, entre otros.<sup>31</sup> También, reguló la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y se incluyeron mecanismos concretos para llevar a cabo la expropiación por la vía de urgencia.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> García de Enterría, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Medio Siglo Después”, *Revista de Administración Pública*, n.º 156, septiembre-diciembre 2001, pp. 251-268, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17557.pdf>.

<sup>27</sup> España, Ley de Enajenación Forzosa de 17 de julio de 1836, *Gaceta de Madrid*, 18 de julio de 1836.

<sup>28</sup> España, Ley de Expropiación Forzosa de 12 de enero de 1879, *Gaceta de Madrid*, 13 de enero de 1879.

<sup>29</sup> Míguez Ben, E., “Antecedentes y Elaboración de la Primera Ley de Expropiación (Un Análisis Histórico de las Técnicas de Intervención Administrativa en la Propiedad Privada)”, *Revista de Administración Pública*, n.º 104, mayo-agosto 1984, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/233911984104121.pdf>.

<sup>30</sup> Serna Vallejo, M., “La Expropiación y Otras Privaciones Forzosas de la Propiedad por el Poder Público (de la Edad Media al Siglo XXI)” en Dios de Dios, S., Infante Miguel-Motta, J., Robledo Hernández, R. y Torijano Pérez, E. (coords.), *Historia de la Propiedad: La Expropiación*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012, pp. 601-633.

<sup>31</sup> Iglesias Sevillano, H., *Propiedad y Dominio Público: Un Ensayo de Sistema*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 2024, pp. 155-158, [https://www.google.es/books/edition/Propiedad\\_y\\_dominio\\_público/oE9OEQAAQBAJ?hl=es&gbpv=0](https://www.google.es/books/edition/Propiedad_y_dominio_público/oE9OEQAAQBAJ?hl=es&gbpv=0).

<sup>32</sup> Arnaldo Alcubilla, E. et al., *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario de la Constitución Española (2 Tomos)*, dir. M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, coord. I. Borrajo Iniesta

Con la entrada en vigor de la CE, se consolidaron principios como la proporcionalidad,<sup>33</sup> y se reforzaron las garantías de los administrados frente a la intervención estatal.<sup>34</sup>

En este sentido, uno de los aspectos más relevantes de la LEF de 1954 fue la generalización del concepto de utilidad pública e interés social,<sup>35</sup> extendiendo la casuística que fundamenta la apertura del procedimiento a la defensa nacional, el interés económico o la protección del medioambiente.

En este marco y al hilo del presente análisis, la aplicación de la LEF en el contexto costero encuentra su fundamento en la necesidad de cumplir con los fines recogidos en la Ley de Costas, es decir, en proteger y lograr una gestión sostenible del DPMT.

El mecanismo de expropiación forzosa se considera esencial para consolidar la titularidad pública sobre determinados bienes cuando estos hayan sido objeto de ocupación o de privatización, y deban ser restituidos al dominio público.<sup>36</sup> Si nos remontamos a tiempos anteriores a la aprobación de la actual Ley de Costas cuando se produjo una expansión urbanística descontrolada, nos encontramos con múltiples construcciones privadas que se encuentran en zonas que, de acuerdo con la normativa vigente, son de dominio público.<sup>37</sup>

Esto ha generado numerosos conflictos legales y ha aumentado el descontento social porque los sujetos afectados adquirieron la condición de propietarios por los cauces legales, es decir,

---

y M. Pérez Manzano, Boletín Oficial del Estado, España, 2018, pp. 1163-1174, [https://www.google.es/books/edition/Comentarios\\_a\\_la\\_Constitución\\_española/No3ODwAAQBAJ?hl=es&gbpv=0](https://www.google.es/books/edition/Comentarios_a_la_Constitución_española/No3ODwAAQBAJ?hl=es&gbpv=0).

<sup>33</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Comentarios a la Constitución Española” en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario de la Constitución Española*, tomo I, Boletín Oficial del Estado, Fundación Wolters Kluwer, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 20.

<sup>34</sup> Rodríguez de Santiago, J. M., “Comentarios a la Constitución Española” en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario de la Constitución Española*, tomo I, Boletín Oficial del Estado, Fundación Wolters Kluwer, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1145-1147.

<sup>35</sup> Escuin Palop, V., “Mito y Realidad de la Declaración de Utilidad Pública o Interés Social ante una Nueva Ley de Expropiación Forzosa”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 17, septiembre-diciembre 2002, pp. 116-120, <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/download/673/728/906>.

<sup>36</sup> Moreno González, A., “Elementos Objetivos de la Expropiación Forzosa” en *La Expropiación Forzosa. Teoría y Práctica de la Institución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 113-127.

<sup>37</sup> Torres Alfosea, F. J., “Cuarenta Años de Leyes de Costas en España (1969-2009)”, *Investigaciones Geográficas*, n.º 52, 2010, pp. 167-198, Universidad de Alicante.

de buena fe y contando con las pertinentes licencias administrativas.<sup>38</sup> No obstante, la Administración Pública tiene la obligación de intervenir en esos bienes para garantizar la preservación del litoral.

En este contexto, la expropiación forzosa se configura como el instrumento encargado de corregir las irregularidades del pasado y adaptar la gestión administrativa del litoral a los objetivos de desarrollo sostenible. Además, una vez que se restituye la titularidad pública, la Administración puede introducir planes de ordenación territorial,<sup>39</sup> para lograr un desarrollo armónico que respete los valores naturales y sociales de la zona costera.

No obstante, la aplicación del régimen expropiatorio en áreas costeras presenta una serie de particularidades que lo diferencian de otras zonas.

En primer lugar, el DPMT cuenta con una especial protección, dado que la Ley de Costas establece una franja de 100 metros no edificable, ni apropiable por sujetos privados, desde la ribera o ampliable a 200 metros si se cumplen ciertas condiciones,<sup>40</sup> y excluye la posibilidad de adquirir terrenos por usucapión dada su naturaleza imprescriptible.<sup>41</sup> Ello, junto a la inalienable titularidad estatal, pone de manifiesto la prioridad del legislador por la conservación del medio ambiente costero en detrimento de la protección de los derechos individuales de propiedad.

En segundo lugar, el régimen de concesiones también presenta ciertas peculiaridades. Las concesiones que se otorgan en el ámbito costero son de uso, con un límite temporal de treinta años, aunque renovables por otros treinta.<sup>42</sup> Además, las concesiones pueden revocarse con anterioridad al plazo establecido, si se demuestra su efecto negativo en el medio ambiente o

---

<sup>38</sup> Fenoy Picón, N., “Los Enclaves de Propiedad Privada en Zona Marítimo-Terrestre y la Disposición Transitoria Primera: Números 1 y 2 de la Ley de Costas de 1988”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 42, n.º 3, 1989, pp. 915-936, <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADC/article/view/5628>.

<sup>39</sup> Las Administraciones Públicas tienen la “*potestad de ordenación territorial y urbanística*” España, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, art. 4, *Boletín Oficial del Estado* no. 261, 31 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11723>.

<sup>40</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 23, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>41</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 31, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>

<sup>42</sup> España, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 2, *Boletín Oficial del Estado* no. 129, 30 de mayo de 2013. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5670>.

cuando se modifican los límites del dominio público.<sup>43</sup> A diferencia de las expropiaciones en otras zonas, en el litoral no se adquiere plenamente el bien, sino que se permite un uso condicionado y temporal del espacio.

Una tercera particularidad consiste en que la valoración realizada para calcular la compensación económica pertinente excluye el valor de los derechos edificatorios. Al contrario que en las expropiaciones urbanas en las que el propio valor de suelo incluye la edificabilidad potencial. Por tanto, la cuantía es, con frecuencia, inferior a las de las expropiaciones urbanas, aumentando el descontento de los propietarios afectados.<sup>44</sup> Y, además, se exige tener en consideración factores como el valor ecológico y el componente turístico, añadiendo complejidad técnica al procedimiento.

Otro factor diferenciador lo establece la Ley de Costas al permitir la revisión de la delimitación del DPMT, pudiendo implicar la demolición de edificaciones previamente autorizadas.<sup>45</sup> Este carácter retroactivo cuestiona nuestro sistema legal porque permite poner en duda el efectivo cumplimiento del principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 CE.

Como se ha referido, se constata una especial preocupación por el medio ambiente, siendo necesaria una evaluación sistemática del impacto ambiental (EIA), de acuerdo con el art. 42 de la Ley de Costas.<sup>46</sup> Esta exigencia busca proteger los ecosistemas más sensibles, a diferencia de otras expropiaciones donde la EIA sólo es necesaria en determinados proyectos de gran envergadura o que se consideren peligrosos o que se realicen en zonas delicadas. A esta evaluación se suman las audiencias públicas a los ciudadanos,<sup>47</sup> que se presentan como un pilar del proceso que permite medir el impacto social y ambiental del mismo.

---

<sup>43</sup> Menéndez Rexach, Á., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 278, 2014, pp. 13-55, <https://vlex.es/vid/costas-giro-privado-mara-timo-terrestre-519372910>.

<sup>44</sup> Agudo González, J., *Derecho Urbanístico del País Vasco*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, España, 2008, pp. 520-525.

<sup>45</sup> Díez, J. J. y Monnot, J. V., “El Problema del Deslinde de la Zona Marítimo-Terrestre”, *Ingeniería Civil*, n.º 163, 2011, pp. 89-95, <https://ingenieriacivil.cedex.es/index.php/ingenieria-civil/article/download/245/1664/>.

<sup>46</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 42, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>

<sup>47</sup> Barragán Muñoz, J. M., *Las Áreas Litorales de España: Del Análisis Geográfico a la Gestión Integrada*, Ariel, España, 2004, pp. 114-135, [https://www.google.es/books/edition/Las\\_áreas\\_litorales\\_de\\_España/zII4AAAACAAJ?hl=es](https://www.google.es/books/edition/Las_áreas_litorales_de_España/zII4AAAACAAJ?hl=es).

Por último, las expropiaciones en las zonas costeras se ven afectadas por la concurrencia de competencias entre el Estado, encargado de la gestión del DPMT, y las CCAA, responsables de la ordenación territorial y de la dirección de las actividades.<sup>48</sup> Ello genera un conflicto a la hora de garantizar una aplicación uniforme en todo el territorio nacional de la Ley de Costas.

## 2.2. Principios expropiatorios específicos de zonas costeras

En España, la regulación de la expropiación forzosa adaptada a la realidad costera es una combinación de lo establecido en la Ley de Costas, en la LEF, en la normativa complementaria y en lo declarado por la jurisprudencia. Al tratarse de un procedimiento en el que la Administración Pública juega un papel relevante, los principios que rigen las expropiaciones son una mezcla de los aspectos generales propios del derecho administrativo y del derecho común, y las especialidades derivadas del régimen jurídico del DPMT.

En este ámbito tiene especial trascendencia el principio de legalidad consagrado en el art. 9.3. CE, que exige que toda expropiación tenga su base en una norma con rango ley.<sup>49</sup> Asimismo, en el caso de las expropiaciones en zonas costeras, cualquier intervención sobre los bienes del DPMT debe estar amparada legalmente, en línea con el mandato constitucional.

Asimismo, los fines a los que se debe orientar toda expropiación deben ser de “*utilidad pública o interés social*”, una exigencia recogida en el art. 9 de la LEF.<sup>50</sup> En este contexto, la justificación de utilidad pública atiende a la obligación de proteger el DPMT de ocupaciones contrarias a la ley o al orden público por parte de sujetos privados y garantizar así su uso público.

Otro principio propio del proceso expropiatorio ordinario es el derecho del expropiado a percibir una cantidad económica adecuada en concepto de compensación, con antelación a la privación de su propiedad.<sup>51</sup> Esta indemnización se conoce como “justiprecio” y su

---

<sup>48</sup> García Pérez, M., *La Utilización del Dominio Público Marítimo-Terrestre: Estudio Especial de la Concesión Demanial*, La Coruña, 1993, pp. 149-182, <https://core.ac.uk/download/pdf/61897848.pdf>.

<sup>49</sup> España, Constitución Española, art. 9.3, *Boletín Oficial del Estado* no. 311, 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>.

<sup>50</sup> España, Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, art. 9, *Boletín Oficial del Estado* no. 351, 17 de diciembre de 1954. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1954-18481>.

<sup>51</sup> Palomar, A. y Fuertes, J., “Determinación del Justiprecio en la Expropiación Forzosa”, *VLEX*, consultado el 9 de enero de 2024, <https://vlex.es/vid/determinacion-justiprecio-expropiacion-forzosa-427620746>.

determinación en las expropiaciones costeras se calcula teniendo en cuenta el valor real del suelo y de las edificaciones construidas sobre el mismo con anterioridad a la aprobación de la Ley de Costas, sin contar las expectativas de desarrollo urbanísticas no autorizadas por esta ley.<sup>52</sup> El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece que dicha valoración debe considerar “*el valor de mercado, el valor de reposición y los daños efectivos sin las plusvalías por expectativas de legalización*”.<sup>53</sup> Además, ante la ausencia de acuerdo, el Jurado Provincial de Expropiación puede intervenir aplicando criterios objetivos y proporcionales. Al respecto, ha de señalarse que uno de los principales problemas que se presentan es la valoración de los bienes situados en zonas de servidumbre de protección o influencia, donde las restricciones legales al derecho de propiedad hacen que la compensación se vea significativamente reducida.<sup>54</sup>

Igualmente, es aplicable el principio de proporcionalidad, que exige que todas las expropiaciones deben ser adecuadas, necesarias y equilibradas en conexión con los fines públicos que se pretenden lograr.<sup>55</sup> Por lo que al ámbito costero concierne, la proporcionalidad exige que el procedimiento administrativo perjudique lo menos posible a los propietarios y que la justificación se fundamente en una protección real del DPMT. En concreto, la STC 233/2015 de 5 de noviembre de 2015, declaró que las medidas adoptadas en aras de lograr la conservación y el uso sostenible del litoral “*no pueden incluir restricciones excesivas o insuficientes que excedan la proporcionalidad buscada y comprometan el fin de proteger el medio ambiente*”.<sup>56</sup> Las medidas compensatorias u otras alternativas de menor envergadura, como la reubicación

---

<sup>52</sup> Gómez Fernández, D., “¿Se Aplica la Zona de Influencia de la Ley de Costas al Suelo que Era Urbano No Consolidado en 1988?”, *Derecho Administrativo y Urbanismo*, 3 de mayo de 2023 (disponible en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/se-aplica-la-zona-de-influencia-de-la-ley-de-costas-al-suelo-que-era-urbano-no-consolidado-en-1988>; última consulta 09/01/2024).

<sup>53</sup> España, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, Tít. V, *Boletín Oficial del Estado* no. 261, 31 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11723>.

<sup>54</sup> Utrilla Fernández-Bermejo, D., “Justiprecio e Insolvencia: Interpretación y Propuestas de Reforma”, *Revista de Administración Pública*, n.º 197, mayo-agosto 2015, pp. 175-206, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.197.05>.

<sup>55</sup> Carretero Sánchez, S., “El principio de proporcionalidad y su potencialidad como argumentación jurídica”, *Diario La Ley*, n. 9831, 16 de abril de 2021 (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=...>; última consulta 28/03/2025).

<sup>56</sup> Tribunal Constitucional de España, *Sentencia 233/2015*, de 5 de noviembre de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013, BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015, pp. 117150-117197.

de las actividades económicas o la concesión de derechos de uso, son reflejo de este principio de proporcionalidad.

Por otra parte, al tratarse de una potestad administrativa, entra en juego el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el cual impide las actuaciones carentes de justificación.<sup>57</sup> Tratándose de expropiaciones en zonas costeras, la declaración de utilidad pública implica la solicitud tanto de estudios técnicos como motivaciones claras que los sustenten; siendo su ausencia una causa que invalida el procedimiento.

En consonancia con lo anterior, la participación de los sujetos afectados, como titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos, es un elemento esencial del proceso expropiatorio, ya sea mediante alegaciones o solicitando informes periciales independientes que valoren de nuevo los bienes.<sup>58</sup> A través de esta intervención, se garantiza la transparencia del procedimiento y se legitima la actuación administrativa, al haberse permitido a los sujetos expropiados una defensa efectiva de sus derechos.

Por último, al considerar los motivos que justifican la apertura del procedimiento expropiatorio en el ámbito costero, cabe destacar la relevancia que ha adoptado la protección ambiental, a la que se ha hecho una mínima referencia anteriormente. Para ser más específicos, el art. 20 de la Ley de Costas establece como objetivos “(...) *la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones (...)*”,<sup>59</sup> justificando que la expropiación busca restaurar ecosistemas deteriorados, lograr un uso sostenible del litoral o remover construcciones ilegales, entre otros. Con este principio que constituye una causa de utilidad pública o interés social, se está poniendo énfasis en el componente ecológico de los procedimientos expropiatorios en las costas, priorizando preservar los recursos naturales y los ecosistemas que en ellos habitan, al interés de los particulares.

---

<sup>57</sup> Hernández Guijarro, F., “El Principio de Interdicción de la Arbitrariedad en las Ordenanzas Fiscales: Un Estudio de la Jurisprudencia”, *Revista Quincena Fiscal*, n.º 7/2016, 2016, <https://roderic.uv.es/rest/api/core/bitstreams/d9d25da7-91ed-45f8-9670-d663f6e2f19a/content>.

<sup>58</sup> Martínez López-Muñiz, J. L., “El Acto Administrativo Expropiatorio”, *Revista de Administración Pública*, n.º 206, 2018, pp. 11-35, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.01>.

<sup>59</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 20, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>.

### 3. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO SEGÚN LA LEY DE COSTAS Y LA LEF

El procedimiento expropiatorio en el ámbito costero, cuya regulación se encuentra principalmente en la Ley de Costas y la LEF, tiene como finalidad garantizar el uso público y la protección del DPMT en España. Como ha sido desarrollado anteriormente, la intervención administrativa en el litoral responde al interés general, especialmente en casos de ocupaciones ilegales o privatizaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

Con anterioridad a la apertura del procedimiento expropiatorio, es preciso tener en consideración la delimitación de aquello que se considera DPMT, que se encuentra regulado en el Capítulo I del Título I de la Ley de Costas. La Dirección General de la Costa y el Mar es el órgano administrativo estatal encargado de la elaboración de los proyectos de deslinde y de garantizar la participación de los afectados mediante el sometimiento de estos proyectos a información pública.<sup>60</sup> Tal y como se indicó en el apartado 2.1. del capítulo primero, la delimitación es esencial al definir el ámbito en que se pueden aplicar medidas de protección, entre las que se encuentra la expropiación forzosa.

Una vez finalizada la delimitación, es preciso que esos espacios costeros se incluyan dentro de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, que guiarán las actuaciones posteriores de ordenación del territorio.<sup>61</sup> Con esta inclusión se genera una presunción de utilidad pública, acelerando los trámites administrativos y legitimando la intervención administrativa.

Sin embargo, la otra cara de la moneda, analizada en el apartado 2.2. del capítulo primero, pone de relieve los abusos que pueden llegar a sufrir los propietarios de terrenos ubicados en el litoral por el carácter automático de la declaración de “utilidad pública o interés social”, que no exige justificaciones individualizadas, así como por la insuficiencia en la divulgación de los planes urbanísticos.

---

<sup>60</sup> Escalante, E. y Rodríguez, M., “Aspectos Procedimentales de Geomorfología Litoral: Aplicación Práctica de la Ley de Costas en la Delimitación del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)”, *Tecnología y Desarrollo*, n.º 2, 2004, [https://www.researchgate.net/publication/28071149\\_Aspectos\\_procedimentales\\_de\\_geomorfologia\\_litora\\_l\\_Aplicacion\\_practica\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_costas\\_en\\_la\\_delimitacion\\_del\\_dominio\\_publico\\_maritimo-terrestre\\_DPMT](https://www.researchgate.net/publication/28071149_Aspectos_procedimentales_de_geomorfologia_litora_l_Aplicacion_practica_de_la_ley_de_costas_en_la_delimitacion_del_dominio_publico_maritimo-terrestre_DPMT).

<sup>61</sup> Noguera de la Muela, B., “La Propiedad Privada y las Servidumbres en la Ley de Costas de 1988”, *Derecho Privado y Constitución*, n.º 3, mayo-agosto 1994, pp. 235-263, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/9907dpc003235.pdf>.

Con anterioridad a la declaración de utilidad pública o interés social, es preceptivo realizar estudios e informes que midan el impacto ambiental, valoren la viabilidad técnica y económica, así como el grado de cumplimiento con los principios de uso racional del litoral y sostenibilidad de la intervención prevista. La importancia de estos estudios radica en que son una garantía contra decisiones arbitrarias, pudiendo provocar, su ausencia o insuficiencia, la nulidad de todo el procedimiento expropiatorio por falta de motivación.<sup>62</sup> Además, contribuyen a garantizar tanto la proporcionalidad como a asegurar la necesidad de las actuaciones proyectadas, principios ya tratados en el apartado 2.2. del capítulo primero.

Como se ha indicado anteriormente, otro trámite que la Administración está obligada a cumplimentar es la apertura de un período de información pública, es decir, un plazo en el que se permite hacer alegaciones y sugerencias a aquellos que se vean afectados por los proyectos expropiatorios<sup>63</sup>. Esta actuación administrativa refuerza la legitimidad y transparencia del procedimiento, al tiempo que permite explorar otras opciones menos lesivas para los afectados. Este trámite ha sido declarado esencial por la jurisprudencia para la validez del procedimiento, mediante STS 357/2014, de 19 de septiembre de 2014,<sup>64</sup> y STS 1160/2020, de 14 de septiembre de 2020,<sup>65</sup> entre otras.

Con la declaración de utilidad pública o interés social, la Administración Pública expone la necesidad de expropiar ciertos bienes con la finalidad de satisfacer el bienestar general o una necesidad generalmente sentida.<sup>66</sup> En el presente estudio, cuyo objeto de análisis son las expropiaciones en el ámbito del DPMT, hay que destacar que la Ley de Costas establece el

---

<sup>62</sup> Rojas Juárez, J. R., “Breve análisis de los requisitos necesarios para la declaración y revocación de la utilidad pública de las asociaciones”, *La Administración al Día*, 13 de mayo de 2022 (disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512807>; última consulta 28/03/2025).

<sup>63</sup> Martínez López-Muñiz, J. L., “Los Sujetos de la Expropiación: Una Cuestión Previa”, en *Ley de Expropiación Forzosa*, ed. Ministerio de Hacienda, Madrid: Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 69 (disponible en <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>; última consulta 28/03/2025).

<sup>64</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil núm. 357/2014, de 19 de septiembre, recurso núm. 1189/2012 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-civil-n-357-2014-ts-sala-civil-sec-1-rec-1189-2012-19-09-2014-14760191>.

<sup>65</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1160/2020, de 14 de septiembre, recurso núm. 848/2019 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://vlex.es/vid/849404450>.

<sup>66</sup> Escuin Palop, V., “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa,” *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 17 (septiembre-diciembre 2002): 116-139.

carácter automático de esta declaración para todas las actuaciones incluidas en los instrumentos generales de planificación del territorio.<sup>67</sup>

Posteriormente a la declaración de utilidad pública o interés social de un terreno, se inicia el procedimiento de expropiación forzosa mediante la emisión del acuerdo de necesidad de ocupación (art. 15 LEF), identificando de forma concreta y detallada los bienes afectados e incluso, pudiendo incluir, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, aquellos que serán objeto de futuras ampliaciones.<sup>68</sup> Este acuerdo deberá ser publicado en el BOE, en los boletines provinciales y en circulares de gran alcance,<sup>69</sup> abriendo así un periodo de 15 días para presentar alegaciones acerca de la procedencia de la ocupación y el estado legal y material de los bienes. En este plazo, los propietarios tienen un abanico de opciones: desde oponerse a la ocupación por defectos de forma o fondo, hasta corregir errores en la descripción de sus propiedades. Todo ello se analizará por el Delegado del Gobierno en un periodo máximo de 20 días, contando con un informe preceptivo de la Abogacía del Estado, y concluirá en una resolución que dará paso al expediente expropiatorio. Es importante que esta resolución sea publicada y notificada individualmente a todos los afectados, disponiendo estos de diez días para interponer un recurso de alzada frente al Ministerio que corresponda. La interposición de este recurso conlleva la suspensión del procedimiento hasta que se dicte resolución expresa.<sup>70</sup>

A continuación, pueden tener lugar dos situaciones. En primer lugar, existe la posibilidad de que la Administración y los propietarios afectados lleguen a un acuerdo amistoso que tendrá como resultado la conclusión del expediente.<sup>71</sup> Ante la ausencia de acuerdo en un periodo de 15 días, sin cerrarse la posibilidad de acuerdos posteriores, se continúa con el procedimiento ordinario y se procede a determinar su justo precio. Para ello, se abre un expediente individualizado y se exige que el propietario presente una “hoja de aprecio” en la que exprese

---

<sup>67</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 74, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>68</sup> Parada, R., *Derecho Administrativo I (Parte General)*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2010, pp. 535, ISBN 978-84-9768-808-6.

<sup>69</sup> España, Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, art. 22, *Boletín Oficial del Estado* no. 351, 17 de diciembre de 1954. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1954-18481>.

<sup>70</sup> Cosculluela Montaner, L., “La Expropiación Forzosa” en *Manual de Derecho Administrativo (Parte General)*, Aranzadi, Navarra, 2013, pp. 580.

<sup>71</sup> Escuin Palop, V., “De la Determinación del Justo Precio” en *Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas Ediciones, Madrid, 2004, pp. 309.

el valor del bien, la cual será evaluada por la Administración.<sup>72</sup> En caso de desacuerdo sobre la valoración del bien, un Jurado Provincial de Expropiación formado ad hoc tiene el deber de determinar, de forma ejecutoria, el justiprecio en una resolución motivada.

Las particularidades del contexto costero expuestas en el apartado 2.2. del capítulo primero, hacen que se apliquen criterios específicos en la valoración de los bienes, como la exclusión de plusvalías futuras no autorizadas (siempre y cuando no sean esenciales para su conservación),<sup>73</sup> o la falta de consideración de factores como el uso que se viene dando del bien, su valor catastral y su depreciación.<sup>74</sup>

Se permiten los tres métodos de valoración regulados en el Real Decreto 876/ 2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, siendo los siguientes: “*el método comparativo*” cuando existen transacciones previas con características similares, “*el método de capitalización de rentas*” en inmuebles con ingresos lícitos, y “*el método de coste*” cuando hay construcciones y mejoras autorizadas.<sup>75</sup>

Existen otras compensaciones para el expropiado como el reconocimiento de su derecho a un premio de afección del 5% sobre la cuantía del justiprecio en caso de no haber llegado a acuerdo (art. 47 LEF) o las indemnizaciones concretas ante la existencia de cultivos pendientes, arrendamientos afectados o pérdidas derivadas de la servidumbre.<sup>76</sup>

En esta línea garantista, si la expropiación no incluye la totalidad del bien y el restante deviene antieconómico, el afectado puede solicitar o la expropiación total y su consiguiente pago o recibir una compensación adicional en caso de haber recibido un rechazo de la otra opción (art. 23 LEF). No obstante, en esta fase es donde se producen los mayores conflictos ante

---

<sup>72</sup> J Galán Cáceres, J., “Expropiación forzosa”, *Revista CEFLEGAL*, n.º 73, 2007, pp. 111-122, <https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/13737/13483>.

<sup>73</sup> Fernández Valverde, R., *La Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas: Veinticinco Años de Vigencia y Jurisprudencia*, ponencia presentada en el Curso “Urbanismo en el Litoral”, Sevilla, 17 de octubre de 2013.

<sup>74</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Cap. II, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 1988. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>75</sup> España, Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, *Boletín Oficial del Estado* no. 247, 11 de octubre de 2014. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10519>.

<sup>76</sup> Cosculluela Montaner, L., “La Expropiación Forzosa” en *Manual de Derecho Administrativo (Parte General)*, Aranzadi, Navarra, 2013, pp. 584-585.

vulneraciones del derecho a la propiedad del art. 33 CE; siendo la demora en el pago del justiprecio o la falta de transparencia los más frecuentes.

La fase final implica la ocupación efectiva por la Administración de los bienes expropiados y conlleva la elaboración de un acta de ocupación en el que se detallan las características específicas del bien en el momento de la entrega.<sup>77</sup> Es esencial que los principios de proporcionalidad y mínima perturbación a los propietarios estén presentes ya que, de lo contrario, las actuaciones devendrán ilegales y serán susceptibles de impugnación judicial. Pero, si se realiza correctamente, abre la puerta a que la Administración, una vez pagado el precio, ocupe el bien y comience con las actuaciones previstas para estos espacios, que deben coincidir con los motivos que justifican la apertura del procedimiento.

Al respecto, es preciso señalar que se reconocen diversas vías de impugnación frente a posibles abusos administrativos o vulneraciones de los derechos de los expropiados. El afectado puede interponer un recurso potestativo de reposición frente a la propia Administración y, ante la infructuosidad de esta vía, puede impugnar, tanto el justiprecio como la legalidad del procedimiento, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>78</sup>

#### 4. EL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ESPAÑOLA Y DE LAS DISPOSICIONES EUROPEAS EN LA PROTECCIÓN DEL DPMT

No es posible hacer referencia a la protección que recibe el DPMT en España sin tener en consideración la normativa ambiental nacional y la de la Unión Europea (UE). La finalidad primordial de este entramado jurídico es “*salvaguardar los ecosistemas costeros, garantizar el acceso del público a los mismos y prevenir su degradación*”, como indicó el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO).<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Parada Vázquez, J. R., “Evolución y Crisis del Instituto Expropiatorio”, *Documentación Administrativa*, n.º 222, 1990, pp. 41-78, <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5183/5237>.

<sup>78</sup> Echenique Gordillo, R., “Los Recursos en la Ley de Expropiación Forzosa”, *Revista de Administración Pública*, n.º 97, enero-abril 1982, pp. 97-99.

<sup>79</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020” (disponible en [https://www.miteco.gob.es/en/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-el-mundo/cb\\_mundo\\_plan\\_estrategico\\_2011\\_2020.html](https://www.miteco.gob.es/en/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-el-mundo/cb_mundo_plan_estrategico_2011_2020.html); última consulta 05/01/2025).

La exhaustividad de la regulación tiene como objetivo que la gestión del litoral se lleve a cabo de forma sostenible y que los recursos naturales de los que dispone el territorio nacional se preserven, a pesar de los problemas medioambientales que afectan directamente a nuestras costas, como el cambio climático.

Si bien la Ley de Costas determina el punto de partida de la conservación del litoral, existen multitud de leyes que la complementan, como la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.<sup>80</sup> Esta normativa impone una serie de obligaciones a cumplir en las zonas costeras, como la exigencia de una estricta regulación del desarrollo urbanístico, e incluye figuras como las zonas especiales de conservación (ZEC) y los espacios naturales protegidos, con el fin de restringir determinadas actividades económicas y urbanísticas que pueden resultar nocivas. Esta ley exige la evaluación del impacto ambiental previa a la realización de proyectos de gran envergadura en el medio marino, permitiendo que el Estado intervenga para evitar ocupaciones ilegales o usos lesivos que comprometan la biodiversidad.<sup>81</sup>

Asimismo, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética<sup>82</sup> busca garantizar la adaptación y el menor impacto posible del cambio climático en nuestras costas. Para ello, esta disposición normativa obliga a elaborar estrategias marinas con previsiones a largo plazo que garanticen una gestión sostenible de los espacios marinos, la reducción de la contaminación y la salvaguarda de los hábitats de cada demarcación española. Para llevar a cabo este fin, se precisa de una estrecha cooperación interadministrativa porque las acciones en la gestión del litoral deben coordinarse entre el Estado y las CCAA. Por otro lado, en caso de incumplimiento, esta ley impone sanciones y autoriza el mecanismo de expropiación forzosa bajo justificación de un riesgo climático inminente, dando paso a la reubicación de propiedades si fuese necesario.<sup>83</sup> Un ejemplo ilustrativo fue el caso de un

---

<sup>80</sup> España, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, *Boletín Oficial del Estado* no. 299, 14 de diciembre de 2007. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-21490>.

<sup>81</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Conservación de la biodiversidad en España” (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-espana.html>; última consulta 12/01/2025).

<sup>82</sup> España, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, *Boletín Oficial del Estado* no. 121, 21 de mayo de 2021. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-8447>.

<sup>83</sup> Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), “Adaptación Climática y Municipios: Un enfoque desde la participación, la colaboración y la cooperación internacional”, *FAMSI*, mayo de 2024

antiguo hotel ubicado en el parque natural de L'Albufera,<sup>84</sup> un espacio protegido y fuera de la ordenación urbanística y, por tanto, se decretó la demolición y expropiación del hotel, con el fin de proteger espacios naturales de alto valor ecológico.<sup>85</sup>

En lo referente a la prevención y control de la contaminación en el DPMT, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular,<sup>86</sup> sustituye a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados<sup>87</sup>, y establece un estricto entramado normativo para garantizar una gestión adecuada de los residuos contaminantes en el litoral. Se prohíbe su vertido, se exige a los ayuntamientos la instauración de planes de recogida y tratamiento de estos, y apuesta por un modelo de economía circular. En concreto y al hilo del procedimiento expropiatorio,<sup>88</sup> su Disposición Adicional Primera declara “*la utilidad pública e interés social*” en “*el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos*”, es decir, permite la expropiación de bienes para la construcción o modificación de las infraestructuras que gestionan los residuos.

Para reforzar la protección que se brinda al DPMT son de aplicación las directivas y estrategias aprobadas en el seno de la UE de la que España forma parte desde 1986 y, como miembro de ella, tiene la obligación de cumplir con una serie de objetivos.<sup>89</sup> Destacan, en particular:

---

(disponible en [https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/informe\\_estrategico\\_adaptacion\\_climatica\\_y\\_gobiernos\\_locales.pdf](https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/informe_estrategico_adaptacion_climatica_y_gobiernos_locales.pdf); última consulta 28/03/2025).

<sup>84</sup> Navarro Castelló, C., “La Justicia avala la denegación de la licencia de obras del hotel Sidi por 'atentar' contra el Parque Natural de l'Albufera”, *elDiario.es*, 13 de febrero de 2025 (disponible en [https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/valencia/justicia-avala-denegacion-licencia-obras-hotel-sidi-atentar-parque-natural-l-albufera\\_1\\_12047993.html](https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/valencia/justicia-avala-denegacion-licencia-obras-hotel-sidi-atentar-parque-natural-l-albufera_1_12047993.html); última consulta 28/03/2025).

<sup>85</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia, Sección 4.ª núm. 560/2024, de 15 de octubre de 2024, recurso núm. 12/2023, Ponente: Cristina Badenes González [versión electrónica – base de datos jurisprudencial. Ref. Roj: SAP V 1209/2024, ECLI: ES: APV:2024:1209]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

<sup>86</sup> España, Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, *Boletín Oficial del Estado* no. 85, 9 de abril de 2022.

<sup>87</sup> España, Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, *Boletín Oficial del Estado* no. 181, 29 de julio de 2011. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13046>.

<sup>88</sup> Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), “Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular”, *CEOE*, julio de 2022 (disponible en <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/sostenibilidad/ley-72022-de-residuos-y-suelos-contaminados-para-una-economia-circular>; última consulta 28/03/2025).

<sup>89</sup> Comisión Europea, “España en la UE” (disponible en [https://spain.representation.ec.europa.eu/quienes-somos/espana-en-la-ue\\_es](https://spain.representation.ec.europa.eu/quienes-somos/espana-en-la-ue_es); última consulta 28/03/2025).

- La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.<sup>90</sup>
- La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que impulsa la designación en zonas costeras de espacios Natura 2000.<sup>91</sup>
- La Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030, que promueve la recuperación ecológica mediante la restauración de ecosistemas costeros y marinos.<sup>92</sup>

Tanto las directivas como las estrategias comunitarias condicionan los derechos de los ciudadanos al impacto ambiental y limitan las actuaciones administrativas, incluyendo las expropiaciones, a la protección y restauración de espacios vulnerables localizados en las costas. Además, exigen que toda intervención cumpla con los principios de sostenibilidad, al posicionarlos por encima de los intereses económicos o urbanísticos, al tiempo que reiteran el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del DPMT.<sup>93</sup> De esta forma, toda decisión acerca de su gestión, incluyendo las que derivan en la necesidad de apertura del procedimiento expropiatorio, debe responder a objetivos de conservación medioambiental con vistas al futuro.

---

<sup>90</sup> Unión Europea, Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 327/1, 22 de diciembre de 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>.

<sup>91</sup> Unión Europea, Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 206/7, 22 de julio de 1992. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0043>.

<sup>92</sup> Comisión Europea, *Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, COM(2020) 380 final, Bruselas, 20 de mayo de 2020 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0380>; última consulta 28/03/2025).

<sup>93</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, “Integración de la política ambiental en Europa: Situación actual y marco de evaluación”, 2006 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/IntegracionPoliticaAmbientalEUR\\_tcm30-185690.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/IntegracionPoliticaAmbientalEUR_tcm30-185690.pdf); última consulta 28/03/2025).

## CAPÍTULO II. DESAFÍOS EN LA EJECUCIÓN DE EXPROPIACIONES AMPARADAS POR LA LEF Y LA LEY DE COSTAS

### 1. AMBIGÜEDADES EN LA DELIMITACIÓN DEL DPMT

Uno de los aspectos más controvertidos a la hora de ejecutar las expropiaciones forzosas se encuentra en el paso previo que conlleva la identificación y delimitación del DPMT. Tal y como se abordó anteriormente, la importancia de este procedimiento reside en la determinación de qué terrenos podrían considerarse de titularidad pública y, por consiguiente, serían susceptibles de ser intervenidos o expropiados.

La delimitación, regulada en la Ley de Costas y desarrollada por su Reglamento, es un acto declarativo, dado que identifica cuáles son los bienes que forman parte del DPMT en función de sus características físicas, sin necesidad de una calificación constitutiva.<sup>94</sup> Sin embargo, en la práctica, los terrenos demaniales *ex lege* han venido precisando de un acto administrativo que trace la línea de deslinde con plenos efectos jurídicos.

Es preciso señalar que los criterios técnicos a seguir en la delimitación del DPMT, establecidos en el art. 4 del Reglamento General de Costas,<sup>95</sup> son objeto de controversia constante como consecuencia de la complejidad de los factores físicos que afectan al litoral. Entre otros, cabe citar las mareas, los temporales, la existencia de dunas y humedales con cambios morfológicos, la erosión, el aumento del nivel del mar o la acumulación de sedimentación.<sup>96</sup> Todos ellos evidencian la dinámica cambiante del litoral que hacen necesarias, con el tiempo, reclasificaciones de las propiedades inicialmente privadas, al perder validez las líneas de deslinde ya establecidas. En consecuencia, muchos afectados optan por impugnar la redefinición, alegando la vulneración de su derecho de propiedad sin una compensación adecuada, y aumentan el número de litigios con esta cuestión de fondo.

---

<sup>94</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Sostenibilidad: Dominio Público Marítimo-Terrestre*, acceso 20 de enero de 2025, [https://sig.mapama.gob.es/Docs/PDFServicios/DPMT\\_Costa.pdf](https://sig.mapama.gob.es/Docs/PDFServicios/DPMT_Costa.pdf).

<sup>95</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (modificada por Ley 2/2013, de 29 de mayo), BOE n.º 181, de 29 de julio de 1988, art. 9.

<sup>96</sup> Alonso Mas, M. J., “La Modificación de los Deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre: Reflexiones a la Luz del Derecho de Propiedad y de la Protección de la Confianza Legítima”, *Revista de Administración Pública*, n.º 198, septiembre-diciembre 2015, pp. 114-117, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.198.03>.

Igualmente, el art.4 del Reglamento General de Costas también ha sido objeto de controversia por su inestabilidad normativa. En primer lugar, fue modificado por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, y, posteriormente, la STS 484/2024, de 31 de enero de 2024, declaró su nulidad por atentar contra los principios de transparencia y participación ciudadana, volviendo de nuevo a la regulación original y creando inseguridad jurídica en los ciudadanos ante la falta de estabilidad en la regulación.<sup>97</sup>

Asimismo, desde el prisma jurídico, se aprecia falta de claridad en lo que concierne a la determinación de la competencia judicial de los litigios sobre deslindes, existiendo dualidad de jurisdicciones en estos asuntos. Si bien históricamente la Sala Primera de lo Civil del TS ha venido admitiendo acciones reivindicatorias frente al Estado, la competente para conocer los litigios acerca de las impugnaciones de deslindes es la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>98</sup> La falta de delimitación jurisdiccional produjo interpretaciones contradictorias. La reforma de 2013 buscaba paliar este problema a través de la delimitación de los supuestos en los que se permite la impugnación del deslinde del DPMT y reforzando la obligación administrativa de seguir criterios técnicos objetivos que respeten el principio de proporcionalidad en la afectación.<sup>99</sup> Actualmente, la confusión competencial sigue generando incertidumbre.

El impacto de las ambigüedades en la delimitación del DPMT tiene consecuencias directas en el procedimiento expropiatorio, tal y como se ha reflejado en numerosos pronunciamientos del TS acerca de la legalidad de los deslindes y sus repercusiones en la propiedad privada. Ejemplo de ello son: la STC 149/1991, de 4 de julio de 1991, que declaró que sólo si se respetan las garantías procesales y los derechos adquiridos de los propietarios se pueden incluir terrenos privados en el DPMT a través de deslinde;<sup>100</sup> y la STS 1134/2023, de 11 de Julio de 2023, que

---

<sup>97</sup> Gobierno de España, Respuesta del Gobierno”, *Congreso de los Diputados*, 22 de marzo de 2024 (disponible en [https://www.congreso.es/entradap/115p/e1/e\\_0018232\\_n\\_000.pdf](https://www.congreso.es/entradap/115p/e1/e_0018232_n_000.pdf); última consulta 28/03/2025).

<sup>98</sup> Tribunal Supremo, "Doctrina Jurisprudencial sobre Cuestiones Procesales," enero de 2017, 42-49, <https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/ACUERDOS%20y%20ESTUDIOS%20DOCTRINALES/FICHERO/20170131%20TS%20Sala1%20Doctrina%20jurisprudencial%20sobre%20cuestiones%20procesales.%20Enero%202017.pdf>.

<sup>99</sup> Balza Aguilera, J., Gutiérrez Hernández, M.<sup>a</sup> J. y Picó Barandiarán, E., “La Reforma de la Ley de Costas”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 35, 2013, pp. 98-103, <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3913/documento/fe4.pdf?id=4800>.

<sup>100</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991, de 4 de julio [versión impresa – BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1991]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19353>.

reiteró la obligación administrativa de presentar criterios técnicos sólidos antes de iniciar el deslinde, así como garantizar, en supuestos de afectación patrimonial, una adecuada indemnización.<sup>101</sup>

En definitiva, la complejidad de los procedimientos, los cambios naturales del litoral, la inestabilidad normativa y la dualidad jurisdiccional no solo generan inseguridad jurídica en los propietarios, sino que también provocan que los deslindes permanezcan sin ejecutar largos periodos de tiempo y obstaculizan la planificación y gestión del litoral.

## 2. PROBLEMAS EN LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL Y SU ARTICULACIÓN CON LA LEF

Como ya se ha advertido, la declaración de utilidad pública o interés social (art. 9 LEF) es muy importante porque determina la necesidad de apertura del procedimiento expropiatorio y legitima la actuación administrativa. Pero, a su vez, es donde más controversias surgen porque, a menudo, la justificación aportada peca de insuficiente concreción y precisión, con expresiones genéricas o excesivamente abstractas, que no especifican con claridad la relación que debe existir entre el bien expropiado y el interés público que se invoca.<sup>102</sup>

Esta falta de precisión complica el ejercicio del derecho de defensa de los afectados porque no disponen de fundamentos suficientemente concretos que se puedan impugnar. Al mismo tiempo, esto lleva a que se cuestione la efectividad de los principios constitucionales como la proporcionalidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art.9.3 CE.

La jurisprudencia del TC ha declarado en reiteradas ocasiones la obligación que tiene la Administración competente de definir con claridad la finalidad de la expropiación, así como de enumerar los beneficios reales que de ella se deriven para la sociedad,<sup>103</sup> tal y como se pone

---

<sup>101</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1134/2023, de 11 de julio de 2023 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://vlex.es/vid/939551328>.

<sup>102</sup> Escuin Palop, V., “Reflexiones en torno a la declaración de utilidad pública”, *Revista de Administración Pública*, n.º 217, 2022, pp. 361-370, <https://vlex.es/vid/reflexiones-torno-declaracion-utilidad-401265118>.

<sup>103</sup> González Botija, F., “La causa ‘expropiandi’ en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954: propuestas de reforma”, *Revista de Administración Pública*, n.º 217, 2022, pp. 135-164, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.217.04>.

de manifiesto en la STS 48/2005, de 3 de marzo,<sup>104</sup> en la STS 116/2019, de 16 de octubre,<sup>105</sup> y en la STS 168/2023, de 22 de noviembre.<sup>106</sup> Sin embargo, lejos de hacerse realidad, la falta de precisión refleja la constante tensión entre la actuación administrativa y el control jurisdiccional, siendo necesaria mayor transparencia y rigurosidad a la hora de declarar la utilidad pública.<sup>107</sup>

A pesar de que Ley de Costas incorporó una presunción legal de utilidad pública apta para determinadas actuaciones en el ámbito del DPMT, evitando recurrir caso por caso al Consejo de Ministros, su inclusión, de carácter genérico, no exime a la Administración de cumplir con los principios y garantías de la LEF y puede atentar contra el derecho del afectado de “*conocer y recurrir los fundamentos concretos de la actuación*”.<sup>108</sup>

Un ejemplo significativo fue el régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988, que transformó por ministerio de la ley los derechos de propiedad en concesiones administrativas, sin tramitar expedientes individuales de expropiación. Ello fue objeto de varios recursos que fueron dirimidos por la STC 149/1991, de 4 de julio,<sup>109</sup> en el sentido de que “*no se trataba de una “libre opción” del propietario, sino de una expropiación ex lege en la que la ley fija el quantum indemnizatorio*”.

Esto evidencia lo compleja que se presenta la coordinación entre la LEF y la Ley de Costas, por cuanto el interés general de proteger el litoral consagrado en la Ley de Costas fundamenta

---

<sup>104</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2005, de 3 de marzo [versión electrónica – BOE núm. 81, de 5 de abril de 2005]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2005-5419>

<sup>105</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 116/2019, de 16 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 274, de 14 de noviembre de 2019]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-16725](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-16725)

<sup>106</sup> Sentencia del Tribunal Supremo núm. 168/2023, de 22 de noviembre de 2023 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-25989>.

<sup>107</sup> Ruiz López, M. Á., *Las Garantías Jurídicas tras la Expropiación Forzosa: Estudios sobre Reversión Expropiatoria y Revisión Judicial del Justiprecio*, Thomson Reuters-Aranzadi, España, 2021, pp. 230-253.

<sup>108</sup> Lucas Romero, D., “La motivación y la fundamentación de las resoluciones administrativas”, *Legal Today*, 25 de mayo de 2021 (disponible en <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/la-motivacion-y-la-fundamentacion-de-las-resoluciones-administrativas-2021-05-25/>; última consulta 28/03/2025).

<sup>109</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991, de 4 de julio [versión impresa – BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1991]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19353>.

la declaración de utilidad pública, pero, al mismo tiempo, se deben respetar las garantías expropiatorias constitucionales.<sup>110</sup> En otras palabras, como la Ley de Costas recoge ex lege que terrenos deben formar parte del DPMT, se da una presunción de que las actuaciones administrativas responden a una utilidad pública; sin embargo, al no tramitar un expediente expropiatorio para cada caso, exigencia de la LEF, se cuestiona la vulneración del art. 33 CE de cuyo texto se puede inferir que una expropiación es legítima sólo si se fundamenta en una causa de utilidad pública y se acompaña de una indemnización justa.<sup>111</sup>

### 3. FALTA DE UNIFORMIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS

De entre los desafíos señalados, la desigualdad o falta de uniformidad en la aplicación de la Ley de Costas ha sido puesto de manifiesto reiteradamente por operadores jurídicos al advertir de la inseguridad jurídica que provoca la disparidad de criterios interpretativos y ejecutivos.<sup>112</sup>

La evolución de la jurisprudencia referente a la propiedad privada en la ribera del mar ha sido todo menos uniforme.<sup>113</sup> El TC, con anterioridad a la aprobación de la Ley de Costas, observó disparidades doctrinales que iban desde el favorecimiento de la privatización de porciones del litoral hasta la negación de la legitimidad en estas desafectaciones.<sup>114</sup> Resoluciones como la STC 233/2015, de 5 de noviembre,<sup>115</sup> anularon ciertos elementos de la reforma aprobada en 2013 de la Ley de Costas en aras de proteger la seguridad jurídica de los propietarios, dado que existía una desigualdad en la aplicación de criterios según la zona geográfica.

---

<sup>110</sup> Desdentado Daroca, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral: (una crítica de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas)*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.

<sup>111</sup> España, Constitución Española de 1978, Artículo 33, *Boletín Oficial del Estado* no. 311, 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>.

<sup>112</sup> Ruiz Bursón, F. J., “La jurisprudencia registral y la Ley de Costas”, ponencia presentada en las Jornadas Técnicas de la Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (AIOTUV), septiembre de 2013 (disponible en <http://www.aiotuv.org/pdf/ponencias/septiembre2013/francisco-javier-ruiz-burson.pdf>; última consulta 28/03/2025).

<sup>113</sup> Fenoy Picón, N., “Los Enclaves de Propiedad Privada en Zona Marítimo-Terrestre y la Disposición Transitoria Primera: Números 1 y 2 de la Ley de Costas de 1988”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 42, n.º 3, 1989, pp. 912-934, <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADC/article/view/5628>.

<sup>114</sup> Alonso Mas, M. J., “La Modificación de los Deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre: Reflexiones a la Luz del Derecho de Propiedad y de la Protección de la Confianza Legítima”, *Revista de Administración Pública*, n.º 198, septiembre-diciembre 2015, pp. 78, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.198.03>.

<sup>115</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233/2015, de 5 de noviembre [versión impresa – BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2015-12019>.

Del mismo modo, los propios tribunales españoles han colaborado en el esclarecimiento de esta cuestión. En la STS 8447/2012, de 20 de diciembre de 2012, se detectó que existía una variación entre los criterios aplicados por determinadas administraciones en la valoración de espacios costeros.<sup>116</sup> Por su parte, la STS 150/2024, de 31 de enero de 2024, reiteró la necesidad de unificar ciertos criterios técnicos con el fin de resolver las disputas referentes a la validez de ciertos deslindes administrativos que afectaban al derecho de propiedad.<sup>117</sup> Todas estas resoluciones evidencian la heterogeneidad existente en la aplicación de la Ley de Costas, siendo necesarias para esclarecer los criterios a seguir con el fin de lograr una línea interpretativa coherente que oriente tanto a las administraciones como a los administrados.

Por otro lado, tampoco ha habido homogeneidad en la aplicación de la ley por parte de la propia Administración.<sup>118</sup> Las Demarcaciones de Costas, órganos periféricos dependientes del MITECO, tienen la competencia de aplicar la normativa estatal en materia de costas y DPMT, en sus respectivos territorios. Sin embargo, al mismo tiempo, las CCAA asumen competencias en la ordenación del territorio y medio ambiente,<sup>119</sup> provocando superposiciones de normativas y conflictos de competencia<sup>120</sup>.

A modo ilustrativo, hay ejemplos como el de la Demarcación de Costas de la Comunidad Valenciana que efectúa una estricta aplicación de los criterios de deslinde,<sup>121</sup> frente a una mayor flexibilidad en múltiples núcleos costeros tradicionales de Galicia.<sup>122</sup> Incluso, los afectados han

---

<sup>116</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 8447/2012, de 20 de diciembre [versión electrónica – BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2013]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-2979>

<sup>117</sup> Sentencia del Tribunal Supremo núm. 150/2024, de 31 de enero de 2024 [versión electrónica – BOE núm. 97, de 20 de abril de 2024]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-7908>

<sup>118</sup> Menéndez Rexach, Á., “La gestión integrada del litoral” en Núñez Lozano, M. C. (dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, Árbol académico, 2010, pp. 135-185.

<sup>119</sup> Cuesta de Loño, P., “La Organización Territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre: Consecuencias sobre las Competencias Autonómicas en el Mar”, *Revista de Contabilidad y Administración Pública (RCAP)*, n.º 2, 2023, pp. 69-95.

<sup>120</sup> En la STC 119/2024, de 25 de septiembre, el TC abordó un conflicto positivo de competencias entre el Gobierno de Canarias y el MITECO.

<sup>121</sup> "El Consell recurrirá contra la orden del Gobierno que aprueba el deslinde en el Prat de Cabanes-Torreblanca (Castellón)," *Europa Press*, 25 de marzo de 2025, <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-consell-recurrira-contra-orden-gobierno-aprueba-deslinde-prat-cabanes-torreblanca-castellon-20250325184451.html>.

<sup>122</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Anuncio de la Demarcación de Costas de Galicia de incoación, información pública y acto de apeo en expediente de deslinde de los bienes del dominio público marítimo-terrestre del Puerto Exterior de Ferrol, en Cabo Prioriño, en el t.m. de Ferrol (A Coruña)”, 20

llegado a señalar disparidad de criterios seguidos por distintas Demarcaciones de Costas, no sólo respecto a cuestiones de deslinde, sino en lo que respecta a las autorizaciones, sanciones u oposiciones de expropiaciones. Estas variaciones suelen tener su origen en la política territorial que se siga en la zona, así como en el grado de cooperación existente entre las administraciones autonómica y central.<sup>123</sup>

Además, la reforma de 2013 de la Ley de Costas introdujo una serie de elementos que propician cierta desigualdad de trato, al crear regímenes especiales y romper con la uniformidad en la salvaguarda del litoral. Medidas como la reducción de la anchura de la servidumbre a 20 metros en determinados núcleos costeros consolidados,<sup>124</sup> la introducción de disposiciones concretas para determinados enclaves y urbanizaciones costeras o, en supuestos excepcionales, la prolongación de la duración a 75 años de concesiones de ocupación del DPMT,<sup>125</sup> han contribuido a ello.<sup>126</sup> De hecho, parte de estas modificaciones fueron anuladas en 2015 por el TC,<sup>127</sup> resultando necesario la reordenación del régimen transitorio y suscitando mayor confusión en torno a cuál es el marco aplicable e incrementando así la inseguridad jurídica.

En suma, estas disfunciones revelan la ausencia de un criterio uniforme y estable en la aplicación de la Ley de Costas que afecta directamente a la adecuada gestión del litoral, al tiempo que erosiona la confianza pública en la actuación administrativa.

---

de enero de 2022 (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/15-des01-21-15-0001.html>; última consulta 28/03/2025).

<sup>123</sup> Ministerio de Política Territorial y Función Pública, *Evaluación de Políticas Públicas 2010*, Gobierno de España, 2010 (disponible en [https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Evaluaciones/2010/E28\\_1.pdf](https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Evaluaciones/2010/E28_1.pdf); última consulta 28/03/2025).

<sup>124</sup> España, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 129, 30 de mayo de 2013, art. 1.10, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5670>.

<sup>125</sup> España, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 129, 30 de mayo de 2013, arts. 1.8 y 1.10, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5670>.

<sup>126</sup> Rodríguez Beas, M., “El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, n.º 1, 2016, pp. 37, <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/download/314954/405090>.

<sup>127</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233/2015, de 5 de noviembre [versión electrónica – BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015]. Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10653-el-tc-declara-inconstitucionales-varios-preceptos-de-la-reforma-de-la-ley-de-costas-introducida-por-la-ley-2-2013/>.

#### 4. DIFICULTADES EN LA VALORACIÓN Y COMPENSACIÓN DE BIENES EXPROPIADOS

Con el fin de realizar una adecuada valoración y compensación de los bienes expropiados, se debe atender a las singularidades de las propiedades afectadas y a los requisitos formales escrupulosamente establecidos para la compensación en la Ley de Costas.

A diferencia de las expropiaciones de terrenos urbanos, donde la indemnización de carácter monetario se establece en base al valor de mercado del bien;<sup>128</sup> sin embargo, en las zonas costeras, esta compensación ha adoptado formas alternativas, como concesiones de uso de duración determinada, que han generado controversias entre los afectados.<sup>129</sup>

La Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas estableció que aquellos propietarios cuyos terrenos privados pasaran a formar parte del DPMT no recibirían una compensación económica directa, sino que se les otorgaría una “*concesión temporal de uso por un periodo de 30 años, prorrogable*”;<sup>130</sup> primando la salvaguarda del interés general y contribuyendo a la recuperación progresiva del litoral, sin sobrecargar económicamente las arcas públicas.

Como era de esperar, los propietarios no estuvieron de acuerdo con esta normativa.<sup>131</sup> La concesión suponía la pérdida de la titularidad plena de sus bienes por un derecho de carácter temporal que mermaba el valor patrimonial de sus propiedades.<sup>132</sup> A ello se sumó la incertidumbre que causó la demora en la otorgación de concesiones, que generó un vacío legal ante la ausencia de compensación de ningún tipo.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> González Paz, J., “Consideraciones sobre los fundamentos económicos de la valoración en régimen expropiatorio”, *Documentación Administrativa*, n.ºs 101-102, 1966, pp. 104-110.

<sup>129</sup> Soro Mateo, B., “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas”, *Revista de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2775-2791.

<sup>130</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 181, 29 de julio de 1988, Disposición Transitoria Primera, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>131</sup> Parlamento Europeo, *Comunicación a los Miembros sobre peticiones relativas a la aplicación de la Ley de Costas en España*, 27 de marzo de 2013 (disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-DT-510751\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-DT-510751_ES.pdf); última consulta 28/03/2025).

<sup>132</sup> Esta denuncia fue realizada en mayo de 2010 por un ciudadano español ante el Parlamento Europeo, el cual alegaba una aplicación abusiva de la Ley de Costas en relación con su derecho de propiedad.

<sup>133</sup> Fernández Scagliusi, M. A., “El Problemático Plazo de las Concesiones de Uso del Dominio Público (A Propósito de la Resolución de la DGRN de 4 de Diciembre de 2012)”, *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 317, septiembre-diciembre 2011, pp. 283-295.

Desde el punto de vista doctrinal, autores como García de Enterría<sup>134</sup> y Desdentado Daroca<sup>135</sup> han calificado estas concesiones como expropiaciones encubiertas, al entender que vulneran el derecho a una indemnización justa que compense la privación (artículo 33.3 CE). De hecho, a pesar de que el TC confirmó la constitucionalidad del sistema,<sup>136</sup> en resoluciones como la STC 149/1991, de 4 de julio de 1991,<sup>137</sup> y la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015,<sup>138</sup> también destacó la necesidad de corregir las lagunas subyacentes al tiempo que exigía el respeto de los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y tratamiento justo para todos los afectados, incluidos aquellos que no tenían sentencia firme previa a la promulgación de la Ley de Costas. Asimismo, en los procedimientos expropiatorios regulados por la Ley de Costas, la valoración de los bienes afectados también ha sido controvertida, debido a las restricciones medioambientales y urbanísticas que afectan al litoral.<sup>139</sup> A título de ejemplo, se han documentado casos en los que se han calificado parcelas costeras como rústicas por motivos de protección ambiental, disminuyendo así su valor de mercado en comparación con otros terrenos urbanos e ignorando su potencial de desarrollo.<sup>140</sup>

Otro supuesto polémico acontece a la hora de valorar terrenos en los que se ha edificado que están localizados en zonas de servidumbre de protección,<sup>141</sup> ya que no queda claro si se debe

---

<sup>134</sup> García de Enterría, E., “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas”, *Revista de Administración Pública*, n.º 141, 1996, pp. 131-154, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17326>.

<sup>135</sup> Desdentado Daroca, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral: (una crítica de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas)*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.

<sup>136</sup> Es decir, validó la constitucionalidad de las concesiones como forma de compensación en su Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015.

<sup>137</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991, de 4 de julio [versión impresa – BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1991]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19353>.

<sup>138</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233/2015, de 5 de noviembre [versión impresa – BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-13480>.

<sup>139</sup> Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, “Medio Ambiente recuerda que la Ley de Costas no permite en ningún caso edificar donde antes no se podía”, *Noticias Jurídicas* (disponible en <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/3019-medio-ambiente-recuerda-que-la-ley-de-costas-no-permite-en-ningun-caso-edificar-donde-antes-no-se-podia>; última consulta 28/03/2025).

<sup>140</sup> Chinchilla Peinado, J. A., “Bienes públicos y expropiación forzosa”, *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, 2015, pp. 389-408, Madrid, 2016, ISSN: 1888-7392, [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701287/ADM9\\_16.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701287/ADM9_16.pdf?sequence=1).

<sup>141</sup> De conformidad con la Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures i Territori de la Generalitat Valenciana, la servidumbre de protección es “una servidumbre legal que tiene como objeto la protección del dominio público marítimo-terrestre, mediante la limitación del derecho de propiedad en los terrenos sobre los que recae.”

incluir el valor de las construcciones.<sup>142</sup> Las resoluciones al respecto son dispares: mientras la STS 1645/2016, de 5 de julio, declaró que la valoración depende de si la edificación contaba con la pertinente aprobación o era manifiestamente ilegal,<sup>143</sup> sin embargo, en la STS 918/2024, de 11 de junio de 2024, se señaló que las limitaciones en estas zonas justifican la exclusión del valor de las construcciones realizadas con independencia de la naturaleza de las mismas.<sup>144</sup>

En definitiva, resultan evidentes las dificultades que surgen en la valoración y compensación de los bienes expropiados en el DPMT, tanto para los afectados como para el propio Estado, que debe soportar el coste económico y político que deriva de la acción administrativa.

## 5. DEMORAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Uno de los obstáculos más recurrentes en el desarrollo del procedimiento expropiatorio en el ámbito del DPMT es la demora significativa del procedimiento, tanto en vía administrativa como judicial.

Esta extensión temporal, responsabilidad de la Administración competente conforme al artículo 56 de la LEF,<sup>145</sup> tiene un doble impacto. Por una parte, afecta directamente a los propietarios, que permanecen en una situación de incertidumbre acerca de su posición jurídica, porque desconocen la fecha de su desposesión definitiva y cuándo recibirán la compensación que les

---

Generalitat Valenciana, "Servidumbre de protección," *Portal de Costas*, acceso 28 de marzo de 2025, <https://mediambient.gva.es/es/web/costas/servidumbre-de-proteccion>.

<sup>142</sup> Carlón Ruiz, M., "La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas", *Revista de Administración Pública*, n.º 196, enero-abril 2015, acceso 28 de marzo de 2025, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-196-eneroabril-2015/la-servidumbre-de-proteccion-de-costas-un-estudio-la-luz-de-la-ley-22013-y-del-nuevo-reglamento-2>.

<sup>143</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1645/2016, de 5 de julio de 2016 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://vlex.es/vid/645657065>.

<sup>144</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 918/2024, de 11 de junio de 2024 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://vlex.es/vid/1042424207>

<sup>145</sup> Iberley, "Responsabilidades por demora en el procedimiento de expropiación forzosa", *Iberley*, última revisión 2 de septiembre de 2024 (disponible en <https://www.iberley.es/temas/responsabilidades-demora-procedimiento-expropiacion-forzosa-62056>; última consulta 28/03/2025).

corresponde,<sup>146</sup> al tiempo que ven cómo se prolonga la lesión de su derecho de propiedad. Por otra parte, impide al Estado velar por la protección del litoral en favor del interés general, ya que se ralentiza la recuperación y el acceso público de estos espacios de gran valor ambiental y estratégico.

En sede administrativa, tanto el procedimiento de deslinde como el propio de expropiación suelen prolongarse, no cumpliéndose los plazos establecidos legalmente.<sup>147</sup> Esta dilación se debe, tanto a la complejidad técnica del procedimiento que exige recabar estudios geográficos, ambientales y jurídicos, como a la obligación de que los interesados participen en el mismo.<sup>148</sup>

Como ya se ha mencionado, esta problemática se hizo patente en la tramitación de las concesiones compensatorias, que comenzaron a otorgarse con la entrada en vigor de la Ley de Costas en 1998.<sup>149</sup> La Administración se demoró en su otorgamiento y, por consiguiente, se prolongó la ocupación de terrenos, que ya tenían la consideración de DPMT, por sujetos privados, y se alargó, a su vez, la recuperación efectiva de estos espacios para el uso público.<sup>150</sup>

Asimismo, tiene lugar una dilación en los procesos judiciales como consecuencia de la acumulación de recursos, la excesiva litigiosidad y la dificultad técnica que conlleva su resolución; pudiendo alargarse durante años. Supone un problema por la demora en el pago de la indemnización, cuando así se ha convenido.<sup>151</sup> Los afectados se han visto obligados a acudir

---

<sup>146</sup> Fernández Rodríguez, T.-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n.º 166, enero-abril 2005, pp. 7-27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1871874>.

<sup>147</sup> López Ramón, F., “El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma” en *Demoras en los procedimientos administrativos y judiciales*, *vLex*, acceso 28 de marzo de 2025, [https://app.vlex.com/search/jurisdictio:ES+content\\_type:4/Demoras+en+los+procedimientos+administrativos+y+judiciales/p2/vid/646065525](https://app.vlex.com/search/jurisdictio:ES+content_type:4/Demoras+en+los+procedimientos+administrativos+y+judiciales/p2/vid/646065525).

<sup>148</sup> Horgué Baena, C., *El deslinde de costas*, tesis doctoral, dir. Alfonso Pérez Moreno, Universidad de Sevilla, 1994 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=187911>; última consulta 28/03/2025).

<sup>149</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 181, 29 de julio de 1988, art. 64, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>150</sup> García Pérez, M. y Sanz Larruga, F. J., *Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de A Coruña, 2013-2014, acceso 28 de marzo de 2025, <https://www.aepda.es/VerArchivo.aspx?ID=848>.

<sup>151</sup> Parlamento Europeo, Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas, Comisión de Peticiones, Ponente: Margrete Auken, 20 de febrero de 2009, Procedimiento 2008/2248(INI), acceso 28 de marzo de 2025, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082_ES.html).

a los tribunales con la finalidad de reclamar los intereses devengados desde la ocupación del terreno hasta la fijación del justiprecio (art. 57 LEF). Ejemplo de ello es la STS 148/2000, de 23 de mayo de 2000,<sup>152</sup> que condenó a la Administración al abono de los intereses de demora que la ley reconoce a los afectados, al ser un deber cumplir con los plazos establecidos.

Esto es especialmente frecuente cuando los afectados impugnan los deslindes realizados, ya que se exige la intervención de peritos, un estudio normativo y la valoración de los antecedentes registrales.<sup>153</sup> Además, a ello se suma la ya mencionada heterogeneidad de criterios aplicados por los tribunales, así como las distintas instancias que pueden llegar a conocer en caso de recurso. Podemos señalar como ejemplo, aquellos litigios cuyo fondo se relaciona con la valoración del justiprecio, es decir, cuando los afectados discrepan de la tasación del Jurado de Expropiación, son resueltos en primera instancia por el TSJ autonómico, llegando incluso al TS en caso de recurso,<sup>154</sup> lo que supone sumar años al proceso.

---

<sup>152</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil núm. 148/2000, de 23 de febrero, Recurso de Casación núm. 1546/1995 [versión impresa – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

<sup>153</sup> Mendoza Oliván, V., *Dictamen sobre procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la llamada "Laguna de Peix", inscrita en el registro de la propiedad a nombre de un particular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1976, acceso 28 de marzo de 2025, <https://colectivo.uoyola.es/Record/ELB1995>.

<sup>154</sup> España, Ley de Expropiación Forzosa, art. 35.2, *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 180, 29 de julio de 1954, acceso 28 de marzo de 2025, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-10199>.

### CAPÍTULO III. INSUFICIENTE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL EXPROPIADO

El mecanismo de expropiación forzosa se presenta con la finalidad de compatibilizar el interés general con el derecho de propiedad privada. Sin embargo, al privar de sus bienes a sujetos privados por “*causas de utilidad pública o interés social*” existen deficiencias en la protección de los derechos de los afectados.

#### 1. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD

El art.33 CE reconoce el derecho de propiedad privada, consagrando su titularidad y delimitando su contenido a través de una cláusula de función social. Esta disposición abre la posibilidad de expropiación, aunque siempre bajo causa justificada y respetando determinadas garantías establecidas por la ley.

Ante la privación de este derecho, en el apartado tercero del art. 33 CE se establece la exigencia de que exista una causa legítima de “utilidad pública o interés social”, así como el pago de una indemnización a los afectados. Esta previsión constitucional está desarrollada por el régimen previsto en la LEF, quedando así este “constitucionalizado”.<sup>155</sup>

Sin embargo, la protección que el texto constitucional otorga a la propiedad privada no es ni absoluta, ni incondicional. En primer lugar, este artículo está ubicado en la Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título I, no optando por tanto a ser objeto del recurso de amparo que ofrece una tutela reforzada a los derechos fundamentales. Del mismo modo, en la CE se subordina este derecho a su función social (art.33.3 CE) y esto da pie a que sea la propia ley la que establezca la “*correspondiente indemnización*” en cada caso. De hecho, destacados autores como García de Enterría han subrayado que esta redacción difiere de la fórmula histórica de “*previa indemnización*” y, por tanto, se puede interpretar en el sentido de que el pago efectivo sea realizado con posterioridad al acto expropiatorio;<sup>156</sup> sin que pueda suponer una vulneración formal de nuestra Carta Magna.

---

<sup>155</sup> Leguina Villa, J., “El régimen constitucional de la propiedad privada”, *Derecho Privado y Constitución*, mayo-agosto 1994, pp. 177-201.

<sup>156</sup> García de Enterría, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Medio Siglo Después”, *Revista de Administración Pública*, n.º 156, septiembre-diciembre 2001, pp. 251-268, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17557.pdf>.

Esta situación ha llevado a parte de la doctrina a hablar de la fragilidad y débil protección que la CE brinda al derecho de propiedad. Muestra de ello son las palabras de Benito Arruñada en su estudio sobre “*La seguridad jurídica en España*”, cuando afirma que la redacción normativa ha servido para realizar expropiaciones de hecho sin compensaciones reales, apuntando como ejemplo paradigmático de intervención sin indemnización a la Ley de Costas.<sup>157</sup>

A pesar de las críticas, la jurisprudencia del TC ha insistido en la importancia de la existencia de ciertos límites que son garantías del propietario. La STC 37/1987, de 26 de marzo, afirmó que la función social que se persigue no puede vaciar bajo ningún concepto el contenido esencial e individualizado del derecho de propiedad, que debe ser tutelado a través del control que llevan a cabo los tribunales.<sup>158</sup> Del mismo modo, en una nota informativa en marzo de 2025, el TC apuntó que las restricciones que se imponen al derecho de propiedad que buscan garantizar el bienestar colectivo, se limitan a regular el ejercicio de este derecho sin eliminarlo.<sup>159</sup> En consecuencia, el TC ha declarado que mientras exista una causa legítima, se respete el procedimiento legal y se pague una indemnización justa, se están evitando los abusos en la privación del derecho de propiedad. Esto evidencia cómo la función social continúa siendo un criterio flexible al permitir que se limite la propiedad privada en función de necesidades colectivas.

---

<sup>157</sup> “No debe sorprendernos esta fragilidad de nuestro derecho de propiedad, pues incluso su protección constitucional está mediatizada (...) abundan en este terreno de los derechos de propiedad los indicios cualitativos de signo negativo, como es el que se hayan promulgado normas que, desde un punto de vista económico, pueden entenderse como auténticas expropiaciones de derechos sin una indemnización suficiente. Ha sucedido así con la Ley de Costas de 1988 (...)” Benito Arruñada, *La seguridad jurídica en España*, Estudios sobre la Economía Española - 2021/18, FEDEA, 10 de mayo de 2021, 42, acceso 28 de marzo de 2025, <http://files.arrunada.org/files/research/ARRUÑADA%202021%20La%20seguridad%20jurídica%20en%20España%20FEDEA.pdf>.

<sup>158</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo [versión impresa – BOE núm. 91, de 16 de abril de 1987]. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/769>.

<sup>159</sup> Tribunal Constitucional, *Nota Informativa N° 29/2025: El Pleno del TC avala la constitucionalidad de las restricciones legales a la vivienda de uso turístico en Cataluña*, Madrid, 13 de marzo de 2025, acceso 28 de marzo de 2025, [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2025\\_029/NOTA%20INFORMATIVA%20N%2029-2025.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2025_029/NOTA%20INFORMATIVA%20N%2029-2025.pdf).

## 2. DEFICIENCIAS EN LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DEL EXPROPIADO

En España, una pluralidad de estudios doctrinales de autores de renombre como Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández,<sup>160</sup> de informes institucionales emitidos por el Defensor del Pueblo,<sup>161</sup> y de pronunciamientos del TC y del TS, han evidenciado que el sujeto expropiado no siempre dispone de la tutela administrativa y judicial efectiva que establece el art. 24.1 CE, afectando directamente a la protección de sus derechos. Las principales deficiencias incluyen las demoras de los procedimientos, la complejidad en las impugnaciones, la falta de reparaciones integrales y la ineficiencia en las medidas de realojo, entre otras.

En primer lugar, el problema crónico que acompaña al proceso expropiatorio es la dilación en el pago de las indemnizaciones, ya que los plazos previstos en la LEF (arts. 48.1 y 57) rara vez se cumplen en la práctica.<sup>162</sup> A título de ejemplo, *un* informe del Ministerio de Hacienda de 1990 indicó que los intereses de demora representaron el 33% del gasto total en expedientes expropiatorios.<sup>163</sup>

Aunque el art. 57 LEF prevé el devengo de intereses de demora, estos no siempre son reflejo de los daños provocados, al no incluir los daños morales, la pérdida de oportunidades de inversión y la devaluación del valor del dinero debido al paso del tiempo.<sup>164</sup> Cabe recordar que no es suficiente con reconocer un derecho de cobro al expropiado, sino que es necesario hacerlo

---

<sup>160</sup> Fernández Rodríguez, T.-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n.º 166, enero-abril 2005, pp. 7-27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1871874>.

<sup>161</sup> Defensor del Pueblo, *Informe Anual 2024*, Madrid, marzo de 2025, pp. 31 (disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/03/Defensor-del-Pueblo\\_Informe-anual-2024.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2024.pdf); última consulta 28/03/2025).

<sup>162</sup> Torres Aceituno, F., “Comentario de jurisprudencia: El procedimiento expropiatorio, ordinario y urgente, intereses de demora generados en la determinación y pago del justiprecio, criterio culpabilístico subjetivo, responsabilidad patrimonial, prescripción”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 104, mayo-agosto 2019, pp. 174.

<sup>163</sup> Marchena Navarro, J. (coord.), *La Ley de Expropiación Forzosa: Análisis y Perspectivas de Reforma*, Ministerio de Hacienda, Centro de Publicaciones, Madrid, 2003, pp. 108, <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>.

<sup>164</sup> Torres Aceituno, F., “Comentario de jurisprudencia: El procedimiento expropiatorio, ordinario y urgente, intereses de demora generados en la determinación y pago del justiprecio, criterio culpabilístico subjetivo, responsabilidad patrimonial, prescripción”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 104, mayo-agosto 2019, pp. 177-201.

efectivo en unos términos apropiados.<sup>165</sup> El retraso en la compensación constituye una carga injustificada para el afectado, al tiempo que le obliga a iniciar procesos judiciales prolongados con el fin de obtener aquello que legítimamente le corresponde.

Otro elemento problemático es la dificultad a la que se enfrenta el expropiado a la hora de impugnar la decisión expropiatoria.<sup>166</sup> Si bien el ordenamiento reconoce al expropiado la legitimación para recurrir, tanto la declaración administrativa de utilidad pública o interés social como la necesidad de ocupación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 24 LEF), en la práctica resulta casi imposible que los afectados desvirtúen en la vía judicial la causa alegada por la Administración.<sup>167</sup>

Esto sucede porque la Administración, habitualmente, fundamenta sus decisiones en causas genéricas de utilidad pública o interés social amparadas por leyes o planes urbanísticos. Como señala de nuevo García de Enterría, una vez que la Administración competente declara la *causa expropriandi* que fundamenta la expropiación de un bien, esto no es cuestionable y la intervención del afectado se reduce, en la mayoría de los casos, a discutir el precio justo porque el proyecto ya está, en términos administrativos, consolidado.<sup>168</sup>

En esta línea, también se ha denunciado, en palabras de Fayos Apesteguía, el abuso en el empleo del procedimiento de urgencia por la Administración, aunque en la LEF se prevea como excepcional para casos de urgente necesidad.<sup>169</sup> Esta vía permite la ocupación del bien con anterioridad a la determinación del precio justo, lo que agrava la indefensión del sujeto

---

<sup>165</sup> Martín Díaz y Díaz, “La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García de Enterría (contexto, apogeo y desencanto)”, *Revista de Administración Pública*, n.º 120, septiembre-diciembre 1989, pp. 185-186

<sup>166</sup> Chinchilla Peinado, J. A., “Lección 26: Actividad Expropiatoria” en *Manual de Derecho Administrativo*, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2024, pp. 654, acceso 28 de marzo de 2025, DOI: 10.37417/ManDerAdm/L26.

<sup>167</sup> Danós Ordóñez, J., “La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”, *Derecho & Sociedad*, n.º 28, 2007, pp. 267-271.

<sup>168</sup> García de Enterría, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Medio Siglo Después”, *Revista de Administración Pública*, n.º 156, septiembre-diciembre 2001, pp. 265-268, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17557.pdf>.

<sup>169</sup> “Es una realidad cierta y notoria que actualmente, la inmensa mayoría de las expropiaciones tramitadas lo son, por el Procedimiento de Urgencia (baste para constatar este hecho el comprobar, en los Jurados Provinciales de Expropiación, los procedimientos tramitados y se demostrará” José Luis Fayos Apesteguía, “La expropiación forzosa urgente, análisis,” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 303 (2007): 176. <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9334/9383>

expropiado al despojarle de su bien sin un control judicial previo riguroso.<sup>170</sup> De esta forma, se van, progresivamente, vaciando las garantías recogidas en la LEF, pasando de justificar la necesidad de ocupación caso por caso, a asumir como implícita la necesidad de ocupación.

En cuanto a los mecanismos que buscan reparar la situación del expropiado, más allá del pago del justiprecio, resultan insuficientes y poco operativos. A pesar de que en el art. 54 LEF se prevé la recuperación del bien en un plazo determinado si no se cumple el fin público o social previsto,<sup>171</sup> la realidad ha demostrado que las restituciones son poco frecuentes y, muchas veces, la Administración opta por conceder una indemnización sustitutoria por debajo del valor actual del bien.<sup>172</sup> Este es el caso de los ya mencionados terrenos privados que pasaron a formar parte del DPMT tras la aprobación de la Ley de Costas, cuyos propietarios únicamente recibieron una concesión temporal y se inició así una etapa de constantes controversias judiciales, al percibir los propietarios que sus derechos no estaban siendo debidamente protegidos.

Resulta evidente la ausencia de instrumentos compensatorios que cumplan íntegramente con la garantía de indemnidad (art.24.1 CE).<sup>173</sup> La aplicación de criterios legales rígidos en la valoración no siempre refleja la realidad económica de los bienes, al no considerar criterios subjetivos como el valor sentimental o los perjuicios causados por el propio procedimiento de expropiación. Por ejemplo, en las valoraciones del suelo urbanizable no desarrollado, la falta de consideración de expectativas urbanísticas futuras ha provocado que las cifras establecidas como compensación fueran inferiores a las debidas.<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Fernández Carballal, A. e del Guayo Castiella, Í., *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI*, Madrid, 2019, pp. 671-700, acceso 28 de marzo de 2025, <https://app.vlex.com/vid/821190649>.

<sup>171</sup> España, Ley de Expropiación Forzosa, art. 54, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 171, de 20 de junio de 1954, acceso 29 de marzo de 2025, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-15431>.

<sup>172</sup> Torres Aceituno, F., “Comentario de jurisprudencia: El procedimiento expropiatorio, ordinario y urgente, intereses de demora generados en la determinación y pago del justiprecio, criterio culpabilístico subjetivo, responsabilidad patrimonial, prescripción”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 104, mayo-agosto 2019, pp. 187.

<sup>173</sup> Doménech Pascual, G., “El principio de indemnidad y sus excepciones”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156, 2012, pp. 59-86, acceso 29 de marzo de 2025, <https://www.uv.es/gadopas/2012.principio.indemnidad.excepciones.pdf>.

<sup>174</sup> Chinchilla Peinado, J. A., “La problemática incorporación de expectativas urbanísticas en la determinación del valor de terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 208, marzo 2004, acceso 29 de marzo de 2025, <https://vlex.es/vid/incorporacion-expectativas-clasificados-303976>.

Aunque el TC se ha pronunciado al respecto afirmando que, con independencia de la existencia de métodos objetivos de valoración, no se puede romper la equivalencia económica de la indemnización, tal y como declara la STC 141/2014, del 11 de septiembre de 2014,<sup>175</sup> sigue siendo un reto reflejar el valor afectivo o social.

Finalmente, es preciso indicar que la protección del expropiado no se reduce únicamente al ámbito económico. En los casos en los que la expropiación afecta a la vivienda habitual de este u otros bienes personales, deben garantizarse las medidas de realojo y reubicación en un inmueble habilitado para la vivienda alternativo (art.96 LEF). Como se confirmó en la STC 61/1997, del 20 de marzo de 1997,<sup>176</sup> es la Administración expropiante la encargada de proporcionar estas soluciones. Sin embargo, el problema surge en su ejecución efectiva que se ve entorpecida por los retrasos burocráticos y la escasez de recursos y planificación. Un caso ilustrativo es el de “Ojos de Garza” en Gran Canaria,<sup>177</sup> donde un pueblo entero, con más de 4000 habitantes, lleva esperando la ejecución de un procedimiento expropiatorio más de veinte años sin noticia alguna, afirmando la alcaldesa de Telsa que es “*una historia de maltrato institucional*”, y que han sido “*años de sufrimiento y desamparo*”.<sup>178</sup>

En conclusión, se evidencia que a pesar de que las garantías básicas están establecidas en el marco legal, su aplicación queda menoscabada por la ineficacia administrativa, debiendo los afectados afrontar los costes materiales, sociales y personales del procedimiento.

---

<sup>175</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 141/2014, de 11 de septiembre [versión electrónica – BOE núm. 229, de 20 de septiembre de 2014]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10211>

<sup>176</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo [versión electrónica – Tribunal Constitucional. Ref. STC 61/1997]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3326>

<sup>177</sup> España, Ley 9/2011, de 11 de abril, sobre la declaración de interés general de la reubicación de los barrios de Ojos de Garza, La Montañeta y el Caserío de Gando, afectados por la ampliación del aeropuerto de Gran Canaria, BOE núm. 129, de 31 de mayo de 2011, acceso 29 de marzo de 2025, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-9453>.

<sup>178</sup> Ferrera, T., “‘La mayor’ expropiación forzosa del Estado que lleva más de 20 años anunciándose y podría no hacerse nunca”, *elDiario.es*, 29 de mayo de 2022 (disponible en [https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/mayor-expropiacion-forzosa-lleva-20-anos-anunciandose-no-hacerse\\_1\\_9029540.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/mayor-expropiacion-forzosa-lleva-20-anos-anunciandose-no-hacerse_1_9029540.html); última consulta 29/03/2025).

### 3. CONFLICTOS ENTRE INTERÉS GENERAL Y DERECHOS INDIVIDUALES

El procedimiento de expropiación forzosa plantea una tensión estructural entre la protección de los derechos individuales de los particulares y la satisfacción del interés general, al suponer el sacrificio de una propiedad privada en aras de garantizar un beneficio público.

Al ser el fundamento necesario de toda expropiación la existencia de una “*causa justificada de utilidad pública o interés social*” (art. 33.3 CE) que legitime la intervención estatal, debe existir una finalidad pública que sea real, cierta y verificable. La STC 116/2019, del 16 de octubre de 2019, entre otras muchas, ha reiterado la obligación que tienen los tribunales de verificar que existe una causa concreta de utilidad pública, evitando con este control que se vulneren las garantías constitucionales del derecho de propiedad.<sup>179</sup> Del mismo modo, el respeto al principio de proporcionalidad exige que la ocupación se limite a lo estrictamente necesario para lograr el fin público que se persigue, conforme a lo declarado por la STC 166/1986, de 19 de diciembre;<sup>180</sup> sin que la utilidad pública sirva para ampararse en finalidades “*genéricas o de cobertura abstracta*”.<sup>181</sup>

Asimismo, la actividad expropiataria queda limitada, sustantiva y procedimentalmente, por los derechos individuales de los sujetos afectados. La STC 37/1987, de 16 de abril de 1987, establece que la distinción entre las cargas generales propias de la función social de la propiedad y los sacrificios personales que exceden este marco es clave para determinar los supuestos en los que estamos ante una expropiación que requiere indemnización.<sup>182</sup> Sin embargo, esta diferenciación no es fácil en la práctica porque conlleva establecer dónde termina la “delimitación” por función social y cuando comienza la “expropiación encubierta”. De

---

<sup>179</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 116/2019, de 16 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 274, de 14 de noviembre de 2019]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-16725](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-16725)

<sup>180</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre [versión electrónica – Tribunal Constitucional. Ref. STC 166/1986]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/729>.

<sup>181</sup> "Expropiaciones forzosas: principio de proporcionalidad y de idoneidad," *Administrativando*, 12 de julio de 2019, acceso 29 de marzo de 2025, <https://administrativando.es/expropiaciones-forzosas-principio-de-proporcionalidad-y-de-idoneidad/>.

<sup>182</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo [versión impresa – BOE núm. 91, de 16 de abril de 1987].

hecho, carece de claridad en contextos como el costero, en el que la propia Ley de Costas ha introducido un régimen específico que ha generado discrepancias.

En particular, la STC 149/1991, de 4 de julio de 1991, consideró que las privaciones de bienes para la protección ambiental costera, amparada por la Ley de Costas, no son técnicamente expropiaciones por afectar de forma general a todo el litoral y ofrecer una concesión de uso a los afectados.<sup>183</sup> No obstante, siguen suponiendo un sacrificio patrimonial para los propietarios que no queda realmente compensado.

En el contexto del DPMT, el interés general encuentra su fundamento, como ya se ha reiterado, en el art. 132 CE, en la Ley de Costas de 1988 y en su posterior reforma de 2013. Sin embargo, la colisión de las expropiaciones en el ámbito del DPMT con los derechos individuales de los propietarios se agudiza cuando la actividad administrativa genera desigualdades, inseguridad jurídica (vulnerando el art. 9.3 CE) o no hace uso de los mecanismos efectivos de reparación.

Factores como la heterogeneidad en la aplicación de la reforma de la Ley de Costas de 2013, la adopción de estrictas medidas ante la preocupación por el cambio climático y los cambios en el nivel del mar, han agravado el conflicto entre la acción administrativa y los intereses de los propietarios de las zonas costeras. A pesar de ser legítimo que el interés público prime en defensa de bienes de dominio público esenciales, no puede prevalecer de forma absoluta anulando los derechos individuales, sin compensar proporcionalmente los perjuicios causados.

---

<sup>183</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991, de 4 de julio [versión impresa – BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1991]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19353>.

## CAPÍTULO IV. CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y EXPROPIACIÓN: UN EQUILIBRIO DIFÍCIL

Uno de los grandes desafíos contemporáneos es la conservación del medio ambiente en las zonas costeras dada la elevada biodiversidad, la fragilidad ecológica y la constante presión urbanística. Por ello, es necesario el uso de herramientas legales, como la expropiación forzosa, para lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente y los derechos de los propietarios.

### 1. OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DE LA EXPROPIACIÓN EN EL LITORAL

El litoral español es de gran valor ecológico, económico y social, al tiempo que es una de las zonas más vulnerables dada su escasez y fragilidad.<sup>184</sup> Como se analizó en los apartados 1 y 2 del capítulo primero, el DPMT goza de una protección reforzada dentro del ordenamiento jurídico español, quedando su fundamento constitucional consagrado en el artículo 132.2 CE, así como su mandato de tutela en el art. 45.2 CE.

Además, tanto Ley de Costas, como su reforma de 2013, han sido instrumentos articuladores de esta protección, priorizando la conservación, el desarrollo sostenible y el acceso público a estas zonas, frente a las amenazas que suponen el cambio climático, la presión urbanística y el turismo intensivo.<sup>185</sup>

La incorporación de terrenos privados ubicados en zonas costeras al DPMT, ya explicada en el capítulo segundo, responde a objetivos ambientales para evitar las edificaciones en zonas sensibles y facilitar la restauración de áreas degradadas y la conservación del patrimonio natural, entre otros beneficios para el medio ambiente.<sup>186</sup> Por tanto, la expropiación forzosa se presenta en este contexto como la herramienta legal necesaria para la consecución de estos fines de interés general, más aún cuando las medidas de protección no pueden aplicarse debido a obstáculos causados por ocupaciones privadas.

---

<sup>184</sup> Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, “Objetivos y contenido de la reforma de la Ley de Costas” (disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/objetivos-y-contenido-de-la-reforma/default.aspx>; última consulta 29/03/2025).

<sup>185</sup> Calvo Rojas, Eduardo. La reforma de la Ley de Costas. "*Revista de Jurisprudencia*", núm. 1, 5 de septiembre de 2013. Acceso 29 de marzo de 2025. <https://elderecho.com/la-reforma-de-la-ley-de-costas>.

<sup>186</sup> Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, “Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas” (disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/ley-de-proteccion-y-uso-sostenible-del-litoral-y-de-modificacion-de-la-ley-de-costas/default.aspx>; última consulta 29/03/2025).

Este enfoque normativo no es exclusivamente estatal. En el ámbito autonómico, normativas como la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia,<sup>187</sup> han habilitado la apertura de procedimientos expropiatorios al declarar ciertas actuaciones, como la renaturalización de la costa, causa directa de utilidad pública.<sup>188</sup>

Igualmente, en el ámbito europeo, numerosas disposiciones, como la Directiva de Hábitats y Aves relativas a la conservación de la Red Natura 2000,<sup>189</sup> establecen una serie de obligaciones a los Estados miembros. No obstante, cabe señalar que la UE no exige la expropiación de los terrenos directamente, pero sí impone la obligación de impedir aquellas actividades que produzcan perjuicios a los hábitats naturales empleando las herramientas que se considere. Como respuesta a estas exigencias, España ha tomado una serie de medidas, como la promulgación de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad,<sup>190</sup> que autoriza la adquisición pública de zonas de elevado valor ambiental.

Tal es el compromiso de España en garantizar una adecuada protección jurídica de sus costas que ha suscrito varios convenios y protocolos internacionales, como el Convenio de Barcelona y su Protocolo de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Mediterráneo,<sup>191</sup> la Agenda 2030,<sup>192</sup> y la Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea para 2030.<sup>193</sup> Todos los compromisos adquiridos por España refuerzan el deber que tiene el Estado de adoptar

---

<sup>187</sup> Comunidad Autónoma de Galicia. Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. *BOE* núm. 220, de 14 de septiembre de 2023. Acceso 29 de marzo de 2025. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-19356](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-19356).

<sup>188</sup> Blasco Díaz, José Luis. "La distribución competencial en materia de costas." *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10 (2010): 245-285. Acceso 29 de marzo de 2025. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3210443>.

<sup>189</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DOUE L 206, 22 de julio de 1992). pp. 7-50.

<sup>190</sup> España. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. *BOE* núm. 299, de 14 de diciembre de 2007. Acceso 29 de marzo de 2025. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490>.

<sup>191</sup> Convención de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (DOUE 16 de febrero de 1976). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/barcelona-convention-for-the-protection-of-the-mediterranean.html?fromSummary=02>.

<sup>192</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. "ONU: Agenda 2030 y Desarrollo Sostenible" (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/carpeta-informativa-del-ceneam/novedades/onu-agenda2030-desarrollo-sostenible.html>; última consulta 29/03/2025).

<sup>193</sup> Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea para 2030: Devolver la naturaleza a nuestras vidas (COM(2020) 380 final, Bruselas, 20 de mayo de 2020). (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0380>; última consulta 28/03/2025).

proactivamente medidas que aspiren a restaurar los ecosistemas degradados y conservar los espacios costeros.

Asimismo, en aras de lograr los fines medioambientales ya enumerados, la jurisprudencia los ha reconocido como causas legítimas de utilidad pública o interés social que justifican la apertura del procedimiento expropiatorio.<sup>194</sup> Si bien la expropiación no se impone como primera medida, la intervención estatal es legal en tanto que salvaguarda un bien común de elevado valor ecológico y social. En particular, el TC, al reiterar la constitucionalidad de la Ley de Costas, destacó en la STC 149/1991, de 4 de julio, la “*evidente razón de utilidad pública*” que reside en sus objetivos.<sup>195</sup> Además, calificó la conversión forzosa de propiedades privadas en DPMT como una forma peculiar de expropiaciones que cumple con la función social que delimita el derecho de propiedad (art. 33.2 CE) y el mandato constitucional de la tutela ambiental (art.45 CE).

## 2. IMPACTO DE LA EXPROPIACIÓN EN ECOSISTEMAS COSTEROS

Cuando se utiliza la herramienta expropiatoria con fines medioambientales, los resultados se reflejan directamente en los ecosistemas de las costas españolas, afectando positivamente a su gestión, restauración y desarrollo sostenible.<sup>196</sup> Como se ha venido señalando en el apartado 1 del capítulo primero y en el apartado 1 del capítulo cuarto, con la inclusión de terrenos sensibles del litoral en la categoría de DMPT, se le concede a la Administración Pública la capacidad de gestionar estos espacios a través de planes de restauración y mediante limitaciones a actividades nocivas.

Gracias a las limitaciones que recoge la Ley de Costas y a los instrumentos de política ambiental, como las expropiaciones, se han podido recuperar zonas que anteriormente estaban en manos de particulares y, por consiguiente, sometidas a su uso privado.

---

<sup>194</sup> España. Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. *BOE* núm. 351, de 17 de diciembre de 1954, art. 1.

<sup>195</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991, de 4 de julio [versión impresa – *BOE* núm. 193, de 13 de agosto de 1991]. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/1788>.

<sup>196</sup> Escobar Paredes, V., “Agenda para el desarrollo sostenible en el Mediterráneo”, *Mediterráneo Económico*, n. 4, 2003, pp. 17-40 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159579>; última consulta 29/03/2025).

En esta misma línea, se han iniciado multitud de proyectos de restauración y reforestación del litoral, así como de eliminación de edificaciones ilegales en estas zonas.<sup>197</sup> Los resultados se han plasmado en informes del MITECO, que han dado a conocer la gran capacidad de regeneración de los ecosistemas y la recuperación de las dinámicas naturales, tras el cese de actividades perjudiciales.<sup>198</sup> Estos resultados positivos refuerzan el sentido de las expropiaciones como medidas útiles para recuperar los hábitat, lograr la reforestación natural y mejorar la calidad del suelo y del agua.

Un caso de gran envergadura es el acontecido en el Parque Nacional de Doñana, donde el hallazgo de “*enclaves privados*” en su interior dificultaba la continuidad ecológica entre la playa y las marismas interiores.<sup>199</sup> La Junta de Andalucía, en cumplimiento de la STS 52/2003, 24 de Febrero de 2003,<sup>200</sup> inició el procedimiento expropiatorio de la finca “Las Marismillas”, finalizando su ejecución en 2017. Igualmente, la protección de numerosos humedales costeros, en zonas como la Albufera de Valencia o las marismas del Odiel, ha sido posible gracias a expropiaciones respaldadas por normativas ambientales, que incluyen convenios internacionales ratificados por España como *Ramsar* (Convención sobre los Humedales).<sup>201</sup>

Sin embargo, el impacto de las expropiaciones en estos ecosistemas no está exento de desafíos. En algunas ocasiones, el desarrollo del procedimiento en sí y la consiguiente recuperación

---

<sup>197</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Preguntas Frecuentes - Costas”, Gobierno de España, última modificación 29 de octubre de 2010 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29\\_22\\_56\\_32\\_8360.html](https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29_22_56_32_8360.html); última consulta 28/03/2025).

<sup>198</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *I Informe de Transición Ecológica en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2023 (disponible en <https://www.prtr.miteco.gob.es/content/dam/prtr/es/obligaciones-medioambientales/I%20Informe%20de%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica%20en%20el%20PRTR.pdf>; última consulta 28/03/2025)..

<sup>199</sup> Gómez López, J. A. y Pérez Sopena, J. L., *Zonas húmedas litorales: un privilegio valenciano* Lunweg, Barcelona: Lunweg Editores, 2002, pp. 224.

<sup>200</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal núm. 52/2003, de 24 de febrero [versión electrónica – base de datos *vLex*, Ref. 15519638]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://vlex.es/vid/medio-ambiente-contaminacion-acustica-15519638>

<sup>201</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, "Convenio de Ramsar, Lista Ramsar y aportación española," última modificación el 2 de febrero de 2025, [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conservacion-de-humedales/ch\\_hum\\_convenio\\_ramsar.html](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conservacion-de-humedales/ch_hum_convenio_ramsar.html).

medioambiental se demora varios años, prolongando situaciones graves de degradación.<sup>202</sup> Además, que la titularidad de un terreno sea pública no es sinónimo directo de la mejora ecológica, es decir, se precisa de la implementación de planes y dotación de recursos para lograr una gestión efectiva.<sup>203</sup>

A pesar de estas dificultades, expertos como Sanz Larruga, coinciden en la eficacia de la expropiación en la detención de la degradación del litoral.<sup>204</sup> De hecho, esta herramienta ha contribuido a que un 21% aproximadamente de la costa española esté bajo la protección de alguna figura ambiental,<sup>205</sup> cumpliendo a su vez con los objetivos europeos de frenar la pérdida de la biodiversidad y conservarla para las generaciones futuras.

### 3. CONTROVERSIA ENTRE CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

La búsqueda del equilibrio entre el interés general ambiental (art. 45 CE) y el derecho de propiedad de los afectados (art. 33 CE) genera un complejo debate jurídico, especialmente en el ámbito del DPMT. Como se ha señalado en los apartados 2 y 3 del capítulo tercero, este conflicto no siempre se manifiesta en la privación de la propiedad, si no que puede concretarse a través de restricciones legales a la edificación en zonas adyacentes al DPMT, limitaciones de uso o servidumbres de protección, que restringen el ejercicio del derecho de propiedad pero

---

<sup>202</sup> Ortiga Zarazaga, S., “Análisis de la Ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas”, *Tribuna Ambiental*, Asociación Española de Ecología Terrestre, 26 de julio de 2013, <https://www.aect.org/mm/file/Analisis-Ley%20de%20costas%202-2013.pdf>.

<sup>203</sup> Greenpeace España, “Ley de Costas”, 29 de mayo de 2013 (disponible en <https://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/Ley-de-Costas/>; última consulta 28/03/2025).

<sup>204</sup> Sanz Larruga, F. J. (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, coord. M. García Pérez, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pp. 201-217, [https://www.derechopublicoglobal.es/wp-content/uploads/2013/10/Estudios\\_sobre\\_la\\_ordenacion\\_planificacion\\_y\\_gestion\\_del\\_litoral.pdf](https://www.derechopublicoglobal.es/wp-content/uploads/2013/10/Estudios_sobre_la_ordenacion_planificacion_y_gestion_del_litoral.pdf).

<sup>205</sup> Esparza, Ó., “Ocho nuevos espacios aumentan la protección marina en España”, *WWF España*, 30 de enero de 2024 (disponible en [https://www.wwf.es/informate/nuestros\\_expertos\\_opinan/ocho\\_nuevos\\_espacios\\_aumentan\\_la\\_proteccion\\_marina\\_en\\_espana/](https://www.wwf.es/informate/nuestros_expertos_opinan/ocho_nuevos_espacios_aumentan_la_proteccion_marina_en_espana/); última consulta 28/03/2025).

que no constituyen expropiaciones formalmente y, por tanto, no se reconocen compensaciones proporcionales.<sup>206</sup>

Estas restricciones, al tiempo que buscan proteger los ecosistemas costeros en cumplimiento del art. 45 CE,<sup>207</sup> también pueden ser percibidas por los afectados como cargas desproporcionadas si impiden que el suelo en cuestión sea “*edificado, transmitido o explotado económicamente*” por sus propietarios.<sup>208</sup> Esta situación se acentuó con la entrada en vigor de la Ley de Costas que redefinió el DPMT y esto afectó a una multitud de propietarios que venían ejerciendo su titularidad sin limitaciones significativas. Tal fue el impacto que se promovió la creación de Plataformas de Afectados y se iniciaron múltiples recursos judiciales.<sup>209</sup>

Aunque el TC avaló en 1991 la constitucionalidad de la Ley de Costas,<sup>210</sup> el Tribunal Europeo de Derechos Humanos evidenció (caso *Fredin c. Suecia*, de 18 de febrero de 1991)<sup>211</sup> la dificultad de equilibrar el principio de protección ambiental con los derechos de propiedad y de tutela judicial efectiva.<sup>212</sup>

En aquellas regiones donde la presión urbanística es elevada, como es el caso del litoral mediterráneo y algunos núcleos de Andalucía y Canarias, la adopción de planes de ordenación e instrumentos de gestión de espacios especiales ha supuesto la introducción de zonas de uso

---

<sup>206</sup> Ortega Zarazaga, S., “Análisis de la Ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas”, *Tribuna Ambiental*, Asociación Española de Ecología Terrestre, 26 de julio de 2013, <https://www.aeet.org/mm/file/Analisis-Ley%20de%20costas%202-2013.pdf>.

<sup>207</sup> García Pérez, M., “Reflexiones sobre la Ley de Costas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 13, 2009, pp. 207-227, <https://core.ac.uk/download/pdf/61901501.pdf>.

<sup>208</sup> España, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 25. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>.

<sup>209</sup> Sánchez Pérez, P., “Análisis del deslinde marítimo-terrestre tras 50 años de aplicación de la Ley de Costas”, Trabajo de Fin de Máster, Universidad de La Laguna, 2020, pp. 49 (disponible en <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/18924/Analisis%20del%20deslinde%20maritimo-terrestre%20tras%2050%20anos%20de%20aplicacion%20de%20la%20Ley%20de%20Costas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; última consulta 28/03/2025).

<sup>210</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/2024, de 8 de mayo [versión electrónica – BOE núm. 140, de 10 de junio de 2024]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-11774](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-11774)

<sup>211</sup> En este caso, el TEDH determinó que la interferencia en el derecho de propiedad puede quedar justificada en aras de garantizar el interés público y siempre que se cumpla el principio de proporcionalidad.

<sup>212</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Fredin contra Suecia*, demanda núm. 12033/86, de 18 de febrero de 1991 [versión electrónica – base de datos HUDOC]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57651>.

restringido, siendo fundamentales para proteger y preservar los ecosistemas amenazados.<sup>213</sup> No obstante, cuando en la aplicación de estas medidas no se garantiza la participación pública en los procedimientos ni las compensaciones adecuadas,<sup>214</sup> el resultado es que los propietarios soportan limitaciones excesivas y desproporcionadas.

La jurisprudencia ha trabajado en la delimitación de criterios que establezcan cuál es el alcance legítimo de las restricciones ambientales, reconociendo que estas no pueden constituir una expropiación de hecho *per se*, pero admitiendo, a su vez, la posibilidad de una indemnización cuando se frustra íntegramente el aprovechamiento económico del bien, tal y como declara la STS 20, de enero de 1999.<sup>215</sup> En esta línea, el TEDH, caso *Depalle vs. Francia*,<sup>216</sup> ha validado las limitaciones al derecho de propiedad por razones ambientales, siempre que se disponga legalmente y sean debidamente justificadas.<sup>217</sup> Por otra parte, en el ámbito europeo, la sentencia del TJUE, asunto C-411/19, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, consideró que la mera prohibición de construir por razones ambientales no es un justificante que otorgue derecho automáticamente a compensación, salvo que se prive totalmente del derecho de propiedad.<sup>218</sup>

---

<sup>213</sup> Torres Barquilla, Y., *La ordenación del litoral: régimen jurídico*, tesis doctoral, Universidad de Cádiz, 2022, pp. 299-309 (disponible en <https://rodin.uca.es/bitstream/handle/10498/28893/Tesis306948.pdf?sequence=1>; última consulta 28/03/2025).

<sup>214</sup> Torres Barquilla, Y., “La transparencia y participación ciudadana en la elaboración de instrumentos de ordenación del litoral”, *Actualidad Administrativa*, n. I, abril de 2019 (disponible en [https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoActUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAFXMsQqEMAY4Aaexc61dHDLZRXBw6H7UJoWgJGK9A9\\_-7hbBf\\_75GBFCtL9c33WtNx86KquAs21vvXVGFCmGAd6CVFgI\\_wuXK2iO105Q0lbJ0KK6PqTXLZxpqRP\\_XE0ZBzjQfLJn3tDXOfwFNAYVNfwAAAA==WKE](https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoActUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAFXMsQqEMAY4Aaexc61dHDLZRXBw6H7UJoWgJGK9A9_-7hbBf_75GBFCtL9c33WtNx86KquAs21vvXVGFCmGAd6CVFgI_wuXK2iO105Q0lbJ0KK6PqTXLZxpqRP_XE0ZBzjQfLJn3tDXOfwFNAYVNfwAAAA==WKE); última consulta 28/03/2025).

<sup>215</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de enero de 1999, recurso núm. 2744/1994 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/>.

<sup>216</sup> El Sr. Depalle poseía una vivienda en el DPMT y las autoridades francesas ordenaron su demolición para garantizar el acceso público al litoral. El TEDH determinó que se justificaba la interferencia en el derecho de propiedad del demandante por el interés general.

<sup>217</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Depalle contra Francia*, demanda núm. 34044/02, de 29 de marzo de 2010 [versión electrónica – base de datos HUDOC]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-97978>

<sup>218</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), *WWF Italia Onlus y otros contra Presidencia del Consiglio dei Ministri y Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA*, asunto C-411/19, de 16 de julio de 2020 [versión electrónica – base de datos EUR-Lex]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0411>

En el plano doctrinal, autores como Desdentado Daroca<sup>219</sup> o Sanz Larrua,<sup>220</sup> han sostenido que la propiedad en las zonas del litoral debe entenderse de acuerdo con la dimensión social y ecológica que comporta. No obstante, ello no implica que los poderes públicos estén exentos de respetar los principios de proporcionalidad, equidad y seguridad jurídica. Esto es fundamental porque se debe evitar que los propietarios sufran cargas desmesuradas como consecuencia de políticas ambientales que buscan el beneficio común de la sociedad.

Por último, cabe atender a las tensiones sociales y políticas existentes como consecuencia de las expropiaciones medioambientales. Al tiempo que los grupos ecologistas demandan medidas estrictas en zonas privadas que puedan amenazar la integridad de los ecosistemas,<sup>221</sup> los propietarios afectados solicitan que las restricciones sean más laxas y las concesiones más prolongadas.

A pesar de que recientes reformas legales, como la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral,<sup>222</sup> han buscado un equilibrio entre incrementar la seguridad jurídica de los sujetos afectados y, a su vez, asegurar la protección del litoral,<sup>223</sup> también han sido objeto de críticas por causar una posible regresión en la protección ambiental.

En definitiva, la conservación del litoral exige con frecuencia el sacrificio de intereses individuales en beneficio de ese interés general. El problema reside en que es el Estado el obligado a garantizar que estas medidas sean proporcionales, cuenten con una justificación

---

<sup>219</sup> Desdentado Daroca, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral: (una crítica de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas)*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.

<sup>220</sup> García Pérez, M. y Sanz Larruga, F. J., *Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de A Coruña, 2013-2014, acceso 28 de marzo de 2025, <https://www.aepda.es/VerArchivo.aspx?ID=848>.

<sup>221</sup> Greenpeace España, “Ley de Costas”, 29 de mayo de 2013 (disponible en <https://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/Ley-de-Costas/>; última consulta 28/03/2025).

<sup>222</sup> España, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *BOE* núm. 129, 30 de mayo de 2013, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5670](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5670).

<sup>223</sup> Lozano Cutanda, B., “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas”, mayo de 2013 (disponible en <https://ga-p.com/wp-content/uploads/2018/03/ley-2-2013-de-29-de-mayo-de-proteccion-y-uso-sostenible-del-litoral-las-diez-reformas-clave-de-la-ley-de-costas.pdf>; última consulta 28/03/2025).

legal, y se acompañen, cuando corresponda, de una adecuada compensación; cuestionándose, muy a menudo, el cumplimiento de este deber estatal.

## CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE REFORMA PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

### 1. REFORMAS LEGISLATIVAS PARA GARANTIZAR UNA MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA

El derecho de propiedad en España, protegido en el apartado primero del art.33 CE, puede ser limitado por una causa justificada de utilidad pública o interés social y compensado con la correspondiente indemnización, conforme al apartado tercero del citado artículo. Este mandato está desarrollado por la LEF, que se aprobó en un contexto social y político distinto al actual y que ha permanecido más de medio siglo con apenas modificaciones sustanciales. Por otra parte, el art. 132 CE reza que será la ley, inspirada en una serie de principios constitucionales, la encargada de determinar el régimen jurídico de los bienes de dominio público, entre los que se encuentra el DPMT.

Sin embargo, la aplicación combinada de la Ley de Costas y de la LEF ha generado cierta inseguridad jurídica (capítulos 2 y 3), como consecuencia de la imprecisión en la definición legal del DPMT, de la dificultad de prever el destino de las propiedades por los continuos cambios normativos, y de la escasez de garantías en los procedimientos.

En atención a lo anterior, la principal propuesta de mejora del procedimiento expropiatorio parte de reforzar el marco constitucional y legal vigente. Estas reformas deben garantizar mayor seguridad jurídica en el régimen del DPMT y lograr la conciliación entre el interés general y los derechos de los expropiados.

En primer lugar, es de vital importancia adaptar la LEF al marco constitucional actual y a la realidad social y económica. Con el fin de evitar declaraciones vagas, genéricas y abusivas, la LEF debería definir expresamente “*la causa expropriandi*” y recoger los principios de proporcionalidad y última ratio de la expropiación; poniendo el énfasis en su carácter excepcional.

Si bien hubo un intento de proyecto de reforma en 2003, impulsado desde el Ministerio de Justicia,<sup>224</sup> este no prosperó debido a:

- La falta de consenso político en lo referente a la inclusión de más supuestos expropiatorios y la redefinición de las vías indemnizatorias;
- Al contexto económico del momento, ya que se abogaba por mayores garantías económicas para los expropiados; y,
- A la ausencia de una visión más centrada en las exigencias ambientales y la necesidad de participación ciudadana.<sup>225</sup>

En mi opinión, el contexto actual es más favorable para que una nueva reforma de la LEF prospere:

- Existe una mayor conciencia social y política respecto a la urgencia de adoptar reformas en normas administrativas clave que no responden a los desafíos contemporáneos;
- Se han estudiado y aprendido lecciones valiosas de la fallida experiencia de la iniciativa anterior, ganando mayor solidez doctrinal y jurisprudencial en esta área;
- Se han aprobado una serie de disposiciones (como Ley de Transparencia o la Ley de Evaluación Ambiental) que favorecen la articulación de la LEF con el resto del ordenamiento jurídico; y,
- El actual escenario político y social posterior a la pandemia de COVID y a la DANA de octubre de 2024, ha puesto de relieve la importancia de la acción del Estado en la protección del interés general.

Además, el impulso reformista actual cuenta con el respaldo internacional, como es el caso de la UE que defiende que las “*actuaciones públicas que afecten a derechos—como la propiedad— estén acompañadas de un marco legal actualizado, proporcional y participativo*”.<sup>226</sup> Asimismo, parte de la doctrina, como Muñoz Machado, apuestan por

---

<sup>224</sup> Marchena Navarro, J. (coord.), *La Ley de Expropiación Forzosa: Análisis y Perspectivas de Reforma*, Ministerio de Hacienda, Centro de Publicaciones, Madrid, 2003, pp. 108, <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>.

<sup>225</sup> Fernández Rodríguez, T.-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n.º 166, enero-abril 2005, pp. 7-27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1871874>.

<sup>226</sup> Parlamento Europeo, “La protección de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea”, última actualización 16 de enero de 2024 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-valores-del-articulo-2-del-tratado-de-la-union-europea>; última consulta 28/03/2025).

reformular las bases del derecho administrativo patrimonial para darle un tono más garantista y adaptado a los retos actuales.<sup>227</sup>

En segundo lugar, se propone consolidar en la propia Ley de Costas criterios objetivos, técnicos y actualizados para la delimitación del DPMT, logrando superar la inseguridad que deriva la remisión de esta cuestión a disposiciones de carácter reglamentario que pueden ser modificadas fácilmente. De acuerdo con el Defensor del Pueblo, se deben excluir las consideraciones discrecionales en el procedimiento de deslinde y tienen que centrarse “*exclusivamente en datos físicos, científicos y verificables*”.<sup>228</sup> Con la inclusión de estos criterios en una norma con rango de ley, aprobada por las Cortes y protegida de las decisiones administrativas arbitrarias, se garantiza que las delimitaciones cuenten con una mayor rigurosidad, uniformidad y estabilidad temporal.

En tercer lugar, es crucial lograr un procedimiento de deslinde caracterizado por su agilidad y transparencia. Por ello, se deberían incluir plazos concretos y perentorios para la tramitación de los deslindes pendientes, así como exigir mecanismos más eficaces de publicidad. Con este fin, el empleo de herramientas digitales resultaría de gran utilidad para agilizar trámites y facilitar la coordinación interadministrativa. Por ejemplo, la creación de un registro central electrónico y de acceso público, interoperable entre los registros catastrales y registrales y que incluya mapas georreferenciados y actualizados del DPMT, garantizaría que tanto las administraciones como los ciudadanos tengan pleno conocimiento actualizado de los expedientes y de los límites del DPMT, si así lo desean. A pesar de que la reforma de 2013 introdujo la obligación de anotar preventivamente propiedades en el Registro,<sup>229</sup> así como

---

<sup>227</sup> Muñoz Machado, S., “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *Revista de Administración Pública*, n.º 84, 1977, pp. 519-536, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1098092>.

<sup>228</sup> Defensor del Pueblo, “El Ministerio de Medio Ambiente acepta las recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la Ley de Costas”, 3 de septiembre de 2013 (disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/el-ministerio-de-medio-ambiente-acepta-las-recomendaciones-del-defensor-del-pueblo-sobre-la-ley-de-costas-2/>; última consulta 28/03/2025).

<sup>229</sup> Dirección General de los Registros y del Notariado, *Resolución de 10 de mayo de 2013*, BOE, núm. 134, 6 de junio de 2013 (disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6184](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6184); última consulta 28/03/2025).

publicar en la web las líneas de deslinde,<sup>230</sup> su cumplimiento ha sido irregular y la supervisión casi inexistente.

En cuarto lugar, para eliminar la confusión existente entre las limitaciones al derecho de propiedad, que no comportan indemnización, y la sustracción total de este derecho, que conlleva el pago de una compensación justa, es necesario la reforma de las disposiciones legales vigentes para que aclaren cuándo una acción administrativa en el litoral constituye realmente una expropiación forzosa que otorga derecho a compensación.

Además, el régimen de concesiones temporales, modificado en 2013, como forma de indemnización ha sido ampliamente criticado (como se explicó en el capítulo 3), por tanto su reforma es necesaria para garantizar que los afectados cuenten con una compensación o reubicación una vez finalizado el plazo de la concesión; evitando que queden desprotegidos tras años de uso legítimo y arraigo en la zona.

En quinto lugar, se debe efectuar una reforma legislativa que garantice que en la valoración se acuerde un precio justo, objetivo y homogéneo del bien objeto de expropiación. El fin es que el justiprecio sea un reflejo del valor real de mercado e incluya los perjuicios derivados de la expropiación. Y, una vez fijada la cuantía, no se debería demorar el pago más allá de lo estrictamente necesario. Para ello, se propone:

- La unificación de los criterios dispersos entre las distintas normativas vigentes, como la Ley del Suelo, la Ley de Costas o la propia LEF;
- La inclusión de disposiciones que aboguen por la revisión del precio fijado cuando el procedimiento se hubiese prolongado en el tiempo;
- La sustitución de los Jurados Provinciales de Expropiación por órganos colegiados más especializados e imparciales que cuenten con el apoyo de expertos independientes, siguiendo el modelo alemán de tasaciones realizadas por comisiones de expertos;
- El establecimiento de un fondo presupuestario que anticipe la totalidad del valor acordado antes de la ocupación;
- El incremento de los intereses de demora para disuadir los retrasos injustificados; y,

---

<sup>230</sup> España, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *BOE* núm. 129, 30 de mayo de 2013, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5670>.

- La fijación de sanciones a la Administración en aquellos supuestos de incumplimiento con los plazos, lo que desincentivaría la ineficacia administrativa y garantizaría la credibilidad en el sistema expropiatorio.

En sexto lugar, con respecto a la vía de urgencia en las expropiaciones (art. 52 LEF), que permite la ocupación antes del pago efectivo, aportando sólo un mero depósito como se criticó en el apartado 4.2, es necesario limitar los supuestos en los que se autoriza. Para ello, se podría:

- Exigir una motivación técnica más rigurosa que suprima las declaraciones automáticas que algunas leyes sectoriales avalan;
- Requerir aprobación del Consejo de Ministros por afectar a derechos individuales; y,
- Reforzar las vías de impugnación con medidas cautelares que suspendan la ocupación hasta que se dicte una resolución judicial firme.

Por último, ante el desafío actual que supone el cambio climático, es conveniente que la legislación se anticipe a las transformaciones ambientales. Para ello, deberían establecerse revisiones periódicas de los criterios técnicos que delimitan el DPMT y que estos se fundamenten en evidencias científicas e informes de organismos especializados, como los elaborados por Instituto Español de Oceanografía<sup>231</sup> o el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático. Además, considero conveniente incorporar en la Ley de Costas la “*declaración de área en regresión grave*” (art. 29 del Reglamento General de Costas), que permite la adopción de medidas excepcionales, incluyendo la reubicación planificada.

Para facilitar el desarrollo de estas medidas, podría crearse un fondo económico cuyo destino sea sufragar las compensaciones que deben abonarse a los propietarios de terrenos en zonas con riesgos climáticos o ambientales. Con respuestas anticipadas, se asegura que las políticas públicas de defensa del litoral respeten los derechos individuales de los propietarios.

---

<sup>231</sup>Instituto Español de Oceanografía, “El IEO lidera un proyecto europeo para mejorar la gestión de las zonas costeras”, 15 de marzo de 2023 (disponible en [https://www.ieo.es/es/noticias-ieo?p\\_p\\_id=ieolistadosestructuramain\\_WAR\\_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-6&p\\_p\\_col\\_count=2&ieolistadosestructuramain\\_WAR\\_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet\\_journalId=7864757&ieolistadosestructuramain\\_WAR\\_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet\\_mode=detail](https://www.ieo.es/es/noticias-ieo?p_p_id=ieolistadosestructuramain_WAR_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-6&p_p_col_count=2&ieolistadosestructuramain_WAR_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet_journalId=7864757&ieolistadosestructuramain_WAR_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet_mode=detail); última consulta 28/03/2025).

## 2. MEDIDAS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La correcta gestión del litoral no sólo exige claridad y estabilidad en el marco normativo, sino que también precisa que los procesos expropiatorios sean transparentes y cuenten con la participación de la ciudadanía. Sin embargo, la percepción generalizada es que la intervención de los afectados en los procedimientos expropiatorios es un mero “trámite burocrático formal”.

Con frecuencia, los procedimientos son tramitados de forma opaca dentro de la Administración; los ciudadanos carecen de información acerca de su desarrollo y de sus implicaciones. De ahí, el incremento de la desconfianza de la población en las instituciones y la sensación de indefensión. Por este motivo, se debe reforzar la publicidad de los procedimientos y mejorar las vías de acceso, consulta y asesoramiento para los ciudadanos.

La falta de accesibilidad a la información sobre el estado legal de los terrenos del litoral y el desarrollo de los procedimientos de deslinde y expropiación es uno de los problemas existentes cuando se aplica la Ley de Costas (apartado 1 del capítulo segundo). Para abordar esta situación, se propone la creación de una plataforma digital de costas gestionada por el MITECO. En este portal se deberían publicar los actos administrativos relacionados con el DPMT, la información catastral y los mapas actualizados con referencias geográficas, permitiendo el acceso de cualquier ciudadano interesado en conocer el estado legal de su propiedad o del área en el que vive. Aunque en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se recogen las obligaciones acerca de la información que debe ser publicada,<sup>232</sup> existen insuficiencias en su aplicación en la gestión costera.

Otro aspecto esencial es el fomento de la participación ciudadana en el proceso de la declaración de utilidad pública o interés social y en las decisiones que afectan al litoral. Por más que en la LEF se exija la apertura del trámite de información pública y notificación individual (art.18 y ss.), la realidad demuestra la limitación y mera formalidad en su aplicación, como se señaló en el apartado 2 del capítulo segundo. Por este motivo, se sugiere la realización de audiencias públicas, encuestas digitales y consultas abiertas previas a cualquier procedimiento administrativo que implique la aprobación del expediente expropiatorio o afecte al DPMT. De esta forma, se permitiría tener en consideración las observaciones de los

---

<sup>232</sup> España, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *BOE*, núm. 295, 10 de diciembre de 2013, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>.

ciudadanos, propietarios afectados, vecinos de la zona, ONGs o entes locales, y valorar otras alternativas menos perjudiciales, pudiendo inclusive llegar a soluciones consensuadas. Como referencia, se puede observar la *enquête publique* de Francia, un mecanismo preceptivo de consulta ciudadana previo a la declaración de utilidad pública.<sup>233</sup>

Acompañando a la necesidad de transparencia, es esencial garantizar el asesoramiento de los afectados. En el apartado 2 del capítulo tercero se advirtió del desafío al que se enfrentan los propietarios ante el desconocimiento del procedimiento y de sus derechos. Para solventar esta situación, se propone la creación de figuras que asesoren y asistan a los ciudadanos durante los procedimientos de deslinde y expropiación. Estas figuras adoptarían la forma de unidades especializadas, ajenas a las autoridades competentes, cuya función sería informar del procedimiento administrativo al interesado, de los derechos y opciones de los que dispone el afectado y, en su caso, mediar ante conflictos puntuales con la Administración; evitando litigios mayores. Además, esta medida vencería las barreras de comprensión puesto que, a menudo, la documentación legal y técnica se escapa del entendimiento del ciudadano medio.

A su vez, se recomienda la redacción de documentos divulgativos simplificados sobre los proyectos desarrollados en el litoral y los procedimientos administrativos que se llevan a cabo, en términos accesibles. De hecho, medidas como esta han sido recomendadas por el Defensor del Pueblo en alguna ocasión, como en su informe anual de 2013 en referencia a un procedimiento de gran envergadura en la isla de Formentera.<sup>234</sup>

Del mismo modo, con la finalidad de fomentar la transparencia y recuperar la confianza pública, considero necesaria la existencia de mecanismos de control y rendición de cuentas. La incorporación de representantes de la sociedad civil en los órganos colegiados que toman las decisiones ya sea de deslinde o expropiatorias, permitiría poner en común la pluralidad de perspectivas y reforzaría la supervisión ciudadana. Asimismo, sería pertinente la elaboración y remisión al Parlamento u otros órganos de supervisión independiente, de memorias anuales donde consten los deslindes y expropiaciones ejecutadas, con el fin de introducir un nivel adicional de escrutinio público.

---

<sup>233</sup> Utrilla Fernández-Bermejo, D., “Justiprecio e Insolvencia: Interpretación y Propuestas de Reforma”, *Revista de Administración Pública*, n.º 197, mayo-agosto 2015, pp. 13, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.197.05..>

<sup>234</sup> Defensor del Pueblo, *Resumen del Informe Anual 2013*, 2014, pp. 84 (disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2013/12/Resumen\\_Informe\\_Anual\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2013/12/Resumen_Informe_Anual_2013.pdf); última consulta 28/03/2025).

Para finalizar, se deben fomentar las soluciones de mutuo acuerdo entre la Administración y los afectados. Si bien la LEF, en su art. 24, prevé la posibilidad de llegar a un consenso antes de fijar el precio justo, no indica cuál sería el cauce de su negociación.<sup>235</sup> Por este motivo, sería conveniente incluir una fase de mediación, tras la declaración de utilidad pública, que reúna a los implicados en el procedimiento, la Administración y los sujetos afectados, con mediadores externos especializados en derecho administrativo y urbanismo para buscar soluciones conjuntas. Con este mecanismo, se podrían alcanzar alternativas menos lesivas, lograr compensaciones más equitativas y evitar procesos coercitivos. No obstante, aunque no prosperase, por lo menos se habría garantizado un espacio de diálogo y participación efectivo.

---

<sup>235</sup> España, Ley de Expropiación Forzosa, Boletín Oficial del Estado, núm. 351, 17 de diciembre de 1954, *BOE* <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-17099>. Art. 24.

## CONCLUSIONES

La regulación de la expropiación forzosa en España precisa de reformas inmediatas que sean capaces de garantizar la protección y conservación medioambiental y el respeto a los derechos de los propietarios afectados.

En el ámbito del DPMT, especialmente, se necesita una regulación coherente cuya finalidad sea prevenir y frenar la degradación de las zonas costeras, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación de sus aguas, entre otros problemas ambientales. Todo ello, en beneficio de las generaciones futuras, que son las herederas de nuestras decisiones y de sus consecuencias.

En primer lugar, resulta evidente la complejidad normativa cuando interactúan la LEF y la Ley de Costas. Esto genera una multitud de problemas, prácticos y jurídicos, como consecuencia de la falta de uniformidad, la pobreza en la precisión y la ausencia de claridad en la delimitación del DPMT. Estas dificultades se agravan por la indeterminación que caracteriza al requisito que legitima el procedimiento expropiatorio, es decir, a la declaración formal de utilidad pública o interés social; erosionando la confianza pública en las actuaciones administrativas.

Esta situación atenta contra la seguridad jurídica de los propietarios afectados e, incluso, extiende sus efectos negativos a la propia Administración, al originar constantes y dilatados conflictos legales.

Por este motivo, se propone que la delimitación del DPMT se apoye en tecnologías avanzadas que aseguren mediciones exactas, así como el establecimiento de revisiones periódicas obligatorias que ajusten los límites de estas zonas protegidas y permitan conocer su extensión.

En segundo lugar, la valoración y compensación económica de los bienes objeto de expropiación tampoco está exenta de dificultades, provocadas por la ausencia de criterios bien definidos y que abarquen aspectos subjetivos de las inconvenientes causados a los propietarios afectados. Por consiguiente, las indemnizaciones que se conceden no son suficientes y pecan de injustas, desde el punto de vista de quienes tienen que percibir las. Además, el problema se intensifica debido a la complejidad técnica que exige la evaluación de estos bienes, al intervenir factores de distintas índoles: ecológica, turística y urbanística. Consecuentemente, el perjuicio económico y emocional de los propietarios se prolonga a raíz de las demoras administrativas y judiciales, intensificando su vulnerabilidad e indefensión.

En este sentido, se aboga por la creación de comités independientes de expertos que aborden multitud de disciplinas con el fin de contar con evaluaciones justas e imparciales que fijen

indemnizaciones que sean reflejo del valor real, económico y social de las propiedades objeto de expropiación.

En tercer lugar, en lo que respecta a la conservación del medioambiente y la protección del litoral, si bien las expropiaciones en zonas costeras buscan lograr estos objetivos legítimos, la evaluación del impacto en los ecosistemas implicados no siempre se ajusta a la realidad. Esta situación genera una falta de correspondencia entre los objetivos perseguidos y la protección del derecho a la propiedad; elevando la complejidad para alcanzar la sostenibilidad en las zonas costeras.

Por tanto, resulta evidente la urgente necesidad de integrar principios ambientales en el procedimiento expropiatorio, debido a que tanto la comunidad como la economía local se ven afectadas por riesgos significativos como la degeneración ecológica, la pérdida de biodiversidad y la escasez de servicios ecosistémicos esenciales. En concreto, se propone la realización de evaluaciones exhaustivas de los efectos ambientales, así como la incorporación de medidas que busquen mitigar el impacto ecológico y logren compensar los daños medioambientales producidos.

En cuarto lugar, se considera esencial garantizar una protección efectiva de los derechos de los expropiados, aunque en la práctica se presenta como un desafío. La protección brindada hasta la fecha evidencia que la transparencia en los procedimientos, la participación del ciudadano y la tutela de los derechos afectados, tanto administrativa como judicialmente, han sido en la mayoría de los casos insuficientes. Esto conlleva que la eficacia del sistema se vea comprometida y atenta de nuevo contra la confianza en las instituciones públicas.

Por los motivos expuestos, una reforma integral del marco regulatorio actual se presenta como la solución capaz de promover un diálogo inclusivo entre los sujetos implicados, caracterizado por mecanismos que fomenten la transparencia administrativa.

Asimismo, en aras de fortalecer la seguridad jurídica, agilizar el procedimiento y lograr mayor transparencia, es imprescindible implantar una serie de plataformas digitales que faciliten el acceso en tiempo real a toda la información relativa a los procedimientos expropiatorios. Igualmente, la apertura de las distintas etapas del proceso al público, con sometimiento a consultas públicas preceptivas y la implementación de mecanismos de mediación, lograrían incrementar la participación ciudadana al tiempo que evitarían conflictos.

Resulta evidente que, en el procedimiento expropiatorio, sobre todo en el ámbito del DPMT, lograr el equilibrio adecuado y sostenible entre la satisfacción del interés general, la protección

efectiva de los derechos de los afectados y la protección medioambiental es un reto actual difícil de conseguir. Sin embargo, en mi opinión, mediante la adopción e implementación de las medidas propuestas es posible lograr que la gestión pública se caracterice por su transparencia, eficiencia y equidad, lo cual repercute directamente en lograr ese equilibrio.

Para finalizar, sólo quiero indicar que la expropiación forzosa es una herramienta valiosa que garantiza que el litoral quede protegido sin que las generaciones futuras paguen el precio de nuestra indiferencia, pero hay que saber utilizarla. En un acto de responsabilidad, se tienen que poner de acuerdo los operadores jurídicos intervinientes para tomar en consideración los perjuicios a los que se enfrentan las partes implicadas y actuar en consecuencia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **1. LEGISLACIÓN**

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (BOE 29 de diciembre de 1978).

Convención de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (DOUE 16 de febrero de 1976).

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DOUE L 206, 22 de julio de 1992).

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOUE L 327, 22 de diciembre de 2000).

Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea para 2030: Devolver la naturaleza a nuestras vidas (COM(2020) 380 final, Bruselas, 20 de mayo de 2020).

Ley de 17 de julio de 1836, de Enajenación Forzosa (Gaceta de Madrid, 18 de julio de 1836).

Ley de 12 de enero de 1879, de Expropiación Forzosa (Gaceta de Madrid, 13 de enero de 1879).

Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (BOE 17 de diciembre de 1954).

Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas (BOE 26 de abril de 1969).

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE 29 de julio de 1988).

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE 14 de diciembre de 2007).

Ley 9/2011, de 11 de abril, sobre la declaración de interés general de la reubicación de los barrios de Ojos de Garza, La Montañeta y el Caserío de Gando, afectados por la ampliación del aeropuerto de Gran Canaria (BOE núm. 129, de 31 de mayo de 2011).

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE 29 de julio de 2011).

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 (BOE 30 de mayo de 2013).

Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE 11 de octubre de 2014).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE 31 de octubre de 2015).

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (BOE 21 de mayo de 2021).

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (BOE 9 de abril de 2022).

Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (BOE 14 de septiembre de 2023).

## 2. JURISPRUDENCIA

Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia, Sección 4.<sup>a</sup> núm. 560/2024, de 15 de octubre de 2024, recurso núm. 12/2023, Ponente: Cristina Badenes González [versión electrónica – base de datos jurisprudencial. Ref. Roj: SAP V 1209/2024, ECLI: ES:APV:2024:1209]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre [versión electrónica – Tribunal Constitucional. Ref. STC 166/1986]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/729>

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo [versión impresa – BOE núm. 91, de 16 de abril de 1987].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 155/1987, de 14 de octubre [versión electrónica - base de datos *Westlaw*. Ref. RTC1987/155]. Fecha de la última consulta: 3 de julio de 2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991, de 4 de julio [versión impresa – BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1991].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo [versión electrónica – Tribunal Constitucional. Ref. STC 61/1997]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3326>

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2005, de 3 de marzo [versión electrónica – BOE núm. 81, de 5 de abril de 2005]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2005-5419>

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 141/2014, de 11 de septiembre [versión electrónica – BOE núm. 229, de 20 de septiembre de 2014]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10211>

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233/2015, de 5 de noviembre [versión impresa – BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015].

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 116/2019, de 16 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 274, de 14 de noviembre de 2019]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-16725](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-16725)

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/2024, de 8 de mayo [versión electrónica – BOE núm. 140, de 10 de junio de 2024]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-11774](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-11774)

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/2024, de 25 de septiembre de 2024 (conflicto positivo de competencias entre el Gobierno de Canarias y el MITECO) [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Fredin contra Suecia, demanda núm. 12033/86, de 18 de febrero de 1991 [versión electrónica – base de datos HUDOC]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57651>

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Depalle contra Francia, demanda núm. 34044/02, de 29 de marzo de 2010 [versión electrónica – base de datos *HUDOC*]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-97978>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), WWF Italia Onlus y otros contra Presidenza del Consiglio dei Ministri y Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA, asunto C-411/19, de 16 de julio de 2020 [versión electrónica – base de datos *EUR-Lex*]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0411>

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de enero de 1999, recurso núm. 2744/1994 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil núm. 148/2000, de 23 de febrero, Recurso de Casación núm. 1546/1995 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil núm. 357/2014, de 19 de septiembre, recurso núm. 1189/2012 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 8447/2012, de 20 de Diciembre [versión electrónica – BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2013]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-2979>

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1645/2016, de 5 de julio de 2016 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1160/2020, de 14 de septiembre, recurso núm. 848/2019 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1134/2023, de 11 de julio de 2023 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 918/2024, de 11 de junio de 2024 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal núm. 52/2003, de 24 de febrero [versión electrónica – base de datos vLex, Ref. 15519638]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://vlex.es/vid/medio-ambiente-contaminacion-acustica-15519638>

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 168/2023, de 22 de noviembre de 2023 [versión electrónica – base de datos jurisprudencial]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 150/2024, de 31 de enero de 2024 [versión electrónica – BOE núm. 97, de 20 de abril de 2024]. Fecha de la última consulta: 29 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-7908>

### 3. OBRAS DOCTRINALES

Agudo González, J., *Derecho Urbanístico del País Vasco*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, España, 2008, pp. 520-525.

Alonso Mas, M. J., “La Modificación de los Deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre: Reflexiones a la Luz del Derecho de Propiedad y de la Protección de la Confianza Legítima”, *Revista de Administración Pública*, n.º 198, septiembre-diciembre 2015, pp. 114-117, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.198.03>.

Arnaldo Alcubilla, E. et al., *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario de la Constitución Española (2 Tomos)*, dir. M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, coord. I. Borrajo Inieta y M. Pérez Manzano, Boletín Oficial del Estado, España, 2018, pp. 1163-1174, [https://www.google.es/books/edition/Comentarios\\_a\\_la\\_Constitucion\\_espanola/No3ODwAAQBAJ?hl=es&gbpv=0](https://www.google.es/books/edition/Comentarios_a_la_Constitucion_espanola/No3ODwAAQBAJ?hl=es&gbpv=0).

Balza Aguilera, J., Gutiérrez Hernández, M.<sup>a</sup> J. y Picó Barandiarán, E., “La Reforma de la Ley de Costas”, *Actualidad Jurídica Uribe Menéndez*, n.º 35, 2013, pp. 98-103, <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3913/documento/fe4.pdf?id=4800>.

Barragán Muñoz, J. M., *Las Áreas Litorales de España: Del Análisis Geográfico a la Gestión Integrada*, Ariel, España, 2004, pp. 114-135, [https://www.google.es/books/edition/Las\\_áreas\\_litorales\\_de\\_España/zII4AAAACAAJ?hl=es](https://www.google.es/books/edition/Las_áreas_litorales_de_España/zII4AAAACAAJ?hl=es).

Bengoechea Gil, M. A., “La igualdad como fundamento e instrumento para articular derechos sociales” en Ribotta, S. (ed.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el Derecho y la Justicia*, Dykinson, Madrid, 2010, pp. 237-262.

Carlón Ruiz, M., “La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas”, *Revista de Administración Pública*, n.º 196, enero-abril 2015, acceso 28 de marzo de 2025, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-196-eneroabril-2015/la-servidumbre-de-proteccion-de-costas-un-estudio-la-luz-de-la-ley-22013-y-del-nuevo-reglamento-2>.

Chinchilla Peinado, J. A., “La problemática incorporación de expectativas urbanísticas en la determinación del valor de terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 208, marzo 2004, acceso 29 de marzo de 2025, <https://vlex.es/vid/incorporacion-expectativas-clasificados-303976>.  
Id., “Lección 26: Actividad Expropiatoria” en *Manual de Derecho Administrativo*, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2024, pp. 654, acceso 28 de marzo de 2025, DOI: 10.37417/ManDerAdm/L26.  
Id., “Bienes públicos y expropiación forzosa”, *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, 2015, pp. 389-408, Madrid, 2016, ISSN: 1888-7392, [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701287/ADM9\\_16.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701287/ADM9_16.pdf?sequence=1).

Coscolluela Montaner, L., “La Expropiación Forzosa” en *Manual de Derecho Administrativo (Parte General)*, Aranzadi, Navarra, 2013, pp. 580-586.

Cuesta de Loño, P., “La Organización Territorial del Estado y el Dominio Público Marítimo Terrestre: Consecuencias sobre las Competencias Autonómicas en el Mar”, *Revista de Contabilidad y Administración Pública (RCAP)*, n.º 2, 2023, pp. 69-95.

Danós Ordóñez, J., “La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”, *Derecho & Sociedad*, n.º 28, 2007, pp. 267-271.

Desdentado Daroca, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral: (una crítica de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas)*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.

Desdentado Daroca, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral: (una crítica de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas)*, Thomson Civitas, Madrid, 2007.

Díez, J. J. y Monnot, J. V., “El Problema del Deslinde de la Zona Marítimo-Terrestre”, *Ingeniería Civil*, n.º 163, 2011, pp. 89-95, <https://ingenieriacivil.cedex.es/index.php/ingenieria-civil/article/download/245/1664/>.

Doménech Pascual, G., “El principio de indemnidad y sus excepciones”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156, 2012, pp. 59-86, acceso 29 de marzo de 2025, <https://www.uv.es/gadopas/2012.principio.indemnidad.excepciones.pdf>.

Dworkin, R., “What is Equality? Equality of Welfare”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, n.º 3, 1981, pp. 185-246.

Echenique Gordillo, R., “Los Recursos en la Ley de Expropiación Forzosa”, *Revista de Administración Pública*, n.º 97, enero-abril 1982, pp. 97-99.

Escalante, E. y Rodríguez, M., “Aspectos Procedimentales de Geomorfología Litoral: Aplicación Práctica de la Ley de Costas en la Delimitación del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)”, *Tecnología y Desarrollo*, n.º 2, 2004, [https://www.researchgate.net/publication/28071149\\_Aspectos\\_procedimentales\\_de\\_geomorfoologia\\_litoral\\_Aplicacion\\_practica\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_costas\\_en\\_la\\_delimitacion\\_del\\_dominio\\_publico\\_maritimo-terrestre\\_DPMT](https://www.researchgate.net/publication/28071149_Aspectos_procedimentales_de_geomorfoologia_litoral_Aplicacion_practica_de_la_ley_de_costas_en_la_delimitacion_del_dominio_publico_maritimo-terrestre_DPMT).

Escuin Palop, V., “Mito y Realidad de la Declaración de Utilidad Pública o Interés Social ante una Nueva Ley de Expropiación Forzosa”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 17, septiembre-

diciembre 2002, pp. 116-120, <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/download/673/728/906>.

Id., “De la Determinación del Justo Precio” en *Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas Ediciones, Madrid, 2004, pp. 309.

Id., “Reflexiones en torno a la declaración de utilidad pública”, *Revista de Administración Pública*, n.º 217, 2022, pp. 361-370, <https://vlex.es/vid/reflexiones-torno-declaracion-utilidad-401265118>.

Fayos Apesteguía, J. L., “La expropiación forzosa urgente, análisis”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n.º 303, 2007, pp. 176, <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9334/9383>.

Fenoy Picón, N., “Los Enclaves de Propiedad Privada en Zona Marítimo-Terrestre y la Disposición Transitoria Primera: Números 1 y 2 de la Ley de Costas de 1988”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 42, n.º 3, 1989, pp. 915-936, <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADC/article/view/5628>.

Fernández Carballal, A. e del Guayo Castiella, Í., *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI*, Madrid, 2019, pp. 671-700, acceso 28 de marzo de 2025, <https://app.vlex.com/vid/821190649>.

Fernández Carballal, A. e del Guayo Castiella, Í., *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI*, Madrid, 2019, pp. 671-700, acceso 28 de marzo de 2025, <https://app.vlex.com/vid/821190649>.

Fernández González, F. J., “El Ejercicio de la Potestad Sancionadora en el Dominio Público Marítimo-Terrestre y en la Zona de Servidumbre de Protección en Terrenos No Deslindados”, *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 279, enero-abril 1999, pp. 216-229, <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/download/9023/9072/>.

Fernández Rodríguez, T.-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n.º 166, enero-abril 2005, pp. 7-27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1871874>.

Fernández Scagliusi, M. A., “El Problemático Plazo de las Concesiones de Uso del Dominio Público (A Propósito de la Resolución de la DGRN de 4 de Diciembre de 2012)”, *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 317, septiembre-diciembre 2011, pp. 283-295.

Fernández Valverde, R., *La Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas: Veinticinco Años de Vigencia y Jurisprudencia*, ponencia presentada en el Curso “Urbanismo en el Litoral”, Sevilla, 17 de octubre de 2013.

Fuentes Quintana, E., “Tres Decenios de la Economía Española en Perspectiva” en García Delgado, J. L. (ed.), *España Economía, Pasado & Presente*, Barcelona, 1988, pp. 312-320, [http://pasadopresente.com/images/PDF-LIBROS/economiaespanola\\_maluquer2.pdf](http://pasadopresente.com/images/PDF-LIBROS/economiaespanola_maluquer2.pdf).

Galán Cáceres, J., “Expropiación forzosa”, *Revista CEFLEGAL*, n.º 73, 2007, pp. 111-122, <https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/13737/13483>.

García de Enterría, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Medio Siglo Después”, *Revista de Administración Pública*, n.º 156, septiembre-diciembre 2001, pp. 251-268, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/17557.pdf>.

Id., “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas”, *Revista de Administración Pública*, n.º 141, 1996, pp. 131-154, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17326>.

García Pérez, M. y Sanz Larruga, F. J., *Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de A Coruña, 2013-2014, acceso 28 de marzo de 2025, <https://www.aepda.es/VerArchivo.aspx?ID=848>.

García Pérez, M., “Reflexiones sobre la Ley de Costas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 13, 2009, pp. 207-227, <https://core.ac.uk/download/pdf/61901501.pdf>.

Id., *La Utilización del Dominio Público Marítimo-Terrestre: Estudio Especial de la Concesión Demanial*, La Coruña, 1993, pp. 149-182, <https://core.ac.uk/download/pdf/61897848.pdf>.

González Botija, F., “La causa 'expropiandi' en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954: propuestas de reforma”, *Revista de Administración Pública*, n.º 217, 2022, pp. 135-164, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.217.04>.

González Paz, J., “Consideraciones sobre los fundamentos económicos de la valoración en régimen expropiatorio”, *Documentación Administrativa*, n.ºs 101-102, 1966, pp. 104-110.

Gutiérrez Tamargo, E., “Reseña de *Nuevo Derecho de Aguas*, coordinado por Santiago González-Varas Ibáñez”, *Revista de Administración Pública*, n.º 175, enero-abril 2008, pp. 536-537, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7306954.pdf>.

Hernández Guijarro, F., “El Principio de Interdicción de la Arbitrariedad en las Ordenanzas Fiscales: Un Estudio de la Jurisprudencia”, *Revista Quincena Fiscal*, n.º 7/2016, 2016, <https://roderic.uv.es/rest/api/core/bitstreams/d9d25da7-91ed-45f8-9670-d663f6e2f19a/content>.

Id. "Interés público, actividades privadas y expropiación en el Derecho comparado," *InDret*, no. 2 (abril 2015): pp. 13, <https://indret.com/interes-publico-actividades-privadas-y-expropiacion-en-el-derecho-comparado/>.

Iglesias González, F., “Alcance de la afectación y desafectación del dominio público y sus efectos sobre el derecho de reversión”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 18, 2022, pp. 156-172, <https://doi.org/10.24965/reala.11105>.

Iglesias Sevillano, H., *Propiedad y Dominio Público: Un Ensayo de Sistema*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 2024, pp. 155-158, [https://www.google.es/books/edition/Propiedad\\_y\\_dominio\\_público/oE9OEQAQBAJ?hl=es&gbpv=0](https://www.google.es/books/edition/Propiedad_y_dominio_público/oE9OEQAQBAJ?hl=es&gbpv=0).

Leguina Villa, J., “El régimen constitucional de la propiedad privada”, *Derecho Privado y Constitución*, mayo-agosto 1994, pp. 177-201.

López Ramón, F., “El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma” en *Demoras en los procedimientos administrativos y judiciales*, vLex, acceso 28 de marzo de 2025, [https://app.vlex.com/search/jurisdiction:ES+content\\_type:4/Demoras+en+los+procedimientos+administrativos+y+judiciales/p2/vid/646065525](https://app.vlex.com/search/jurisdiction:ES+content_type:4/Demoras+en+los+procedimientos+administrativos+y+judiciales/p2/vid/646065525).

López Ramón, F., “El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, n.º 1, 2016, pp. 37, <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/download/314954/405090>.

Marchena Navarro, J. (coord.), *La Ley de Expropiación Forzosa: Análisis y Perspectivas de Reforma*, Ministerio de Hacienda, Centro de Publicaciones, Madrid, 2003, pp. 108, <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>.

Marchena Navarro, J. (coord.), *La Ley de Expropiación Forzosa: Análisis y Perspectivas de Reforma*, Ministerio de Hacienda, Centro de Publicaciones, Madrid, 2003, pp. 108, <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>.

Martín Díaz y Díaz, “La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García de Enterría (contexto, apogeo y desencanto)”, *Revista de Administración Pública*, n.º 120, septiembre-diciembre 1989, pp. 185-186.

Martínez López-Muñiz, J. L., “El Acto Administrativo Expropiatorio”, *Revista de Administración Pública*, n.º 206, 2018, pp. 11-35, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.01>.

Mendoza Oliván, V., *Dictamen sobre procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la llamada "Laguna de Peix", inscrita en el registro de la propiedad a nombre de un particular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1976, acceso 28 de marzo de 2025, <https://colectivo.uloyola.es/Record/ELB1995>.

Menéndez Rexach, Á., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 278, 2014, pp. 13-55, <https://vlex.es/vid/costas-giro-privado-mara-timo-terrestre-519372910>.

Id., “La gestión integrada del litoral” en Núñez Lozano, M. C. (dir.), *Hacia una política*

*marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, Árbol académico, 2010, pp. 135-185.

Id., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 278, 2014, pp. 13-55, <https://vlex.es/vid/costas-giro-privado-mara-timo-terrestre-519372910>.

Míguez Ben, E., “Antecedentes y Elaboración de la Primera Ley de Expropiación (Un Análisis Histórico de las Técnicas de Intervención Administrativa en la Propiedad Privada)”, *Revista de Administración Pública*, n.º 104, mayo-agosto 1984, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/233911984104121.pdf>.

Moreno González, A., “Elementos Objetivos de la Expropiación Forzosa” en *La Expropiación Forzosa. Teoría y Práctica de la Institución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 113-127.

Moreno González, A., “Elementos Objetivos de la Expropiación Forzosa” en *La Expropiación Forzosa. Teoría y Práctica de la Institución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 113-127.

Muñoz Machado, S., “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *Revista de Administración Pública*, n.º 84, 1977, pp. 519-536, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1098092>.

Noguera de la Muela, B., “La Propiedad Privada y las Servidumbres en la Ley de Costas de 1988”, *Derecho Privado y Constitución*, n.º 3, mayo-agosto 1994, pp. 235-263, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/9907dpc003235.pdf>.

Noguera de la Muela, B., “La Propiedad Privada y las Servidumbres en la Ley de Costas de 1988”, *Derecho Privado y Constitución*, n.º 3, mayo-agosto 1994, pp. 235-263, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/9907dpc003235.pdf>.

Ortiga Zarazaga, S., “Análisis de la Ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas”, *Tribuna Ambiental*, Asociación Española de Ecología Terrestre, 26 de julio de 2013, <https://www.aeet.org/mm/file/Analisis-Ley%20de%20costas%20-2013.pdf>.

Palomar, A. y Fuertes, J., “Determinación del Justiprecio en la Expropiación Forzosa”, *VLEX*, consultado el 9 de enero de 2024, <https://vlex.es/vid/determinacion-justiprecio-expropiacion-forzosa-427620746>.

Palomar, A. y Fuertes, J., “Determinación del Justiprecio en la Expropiación Forzosa”, *VLEX*, consultado el 9 de enero de 2024, <https://vlex.es/vid/determinacion-justiprecio-expropiacion-forzosa-427620746>.

Parada Vázquez, J. R., “Evolución y Crisis del Instituto Expropiatorio”, *Documentación Administrativa*, n.º 222, 1990, pp. 41-78, <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5183/5237>.

Parada, R., *Derecho Administrativo I (Parte General)*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2010, pp. 535, ISBN 978-84-9768-808-6.

Pernas García, J. J., “La Ley de Costas: Veinte Años Después”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 26 de octubre de 2008, <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00186>.

Poder Judicial, *Doctrina jurisprudencial sobre expropiación forzosa 2009-2012*, 2013, <https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/ACUERDOS%20y%20ESTUDIOS%20DOCTRINALES/FICHERO/20130325%2016-Sec.%206%C2%AA%20Expropiacion%20forzosa.pdf>.

Pons Cànovas, F., “El Nuevo Régimen de la Prórroga Extraordinaria de las Concesiones de Dominio Público Marítimo-Terrestre”, *Revista de Administración Pública*, n.º 219, 2022, pp. 107-136, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.04>.

Rodríguez Beas, M., “El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, n.º 1, 2016, pp. 37, <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/download/314954/405090>.

Rodríguez de Santiago, J. M., “Comentarios a la Constitución Española” en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario de la Constitución Española*, tomo I, Boletín Oficial del Estado, Fundación

Wolters Kluwer, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1145-1147.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Comentarios a la Constitución Española” en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario de la Constitución Española*, tomo I, Boletín Oficial del Estado, Fundación Wolters Kluwer, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 20.

Rosete Vergés, F. A. y Sanz Larruga, F. J., “Experiencias Sobre La legislación De Costas Y Su aplicación En España: Posible contribución Al Caso Mexicano”, *Costas*, vol. 5, n.º 1, 2023, pp. 135-158, <https://doi.org/10.25267/Costas.2023.v5.i1.0603>.

Ruiz López, M. Á., *Las Garantías Jurídicas tras la Expropiación Forzosa: Estudios sobre Reversión Expropiatoria y Revisión Judicial del Justiprecio*, Thomson Reuters-Aranzadi, España, 2021, pp. 230-253.

Sanz Larruga, F. J. (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, coord. M. García Pérez, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pp. 201-217, [https://www.derechopublicoglobal.es/wp-content/uploads/2013/10/Estudios\\_sobre\\_la\\_ordenacion\\_planificacion\\_y\\_gestion\\_del\\_litoral.pdf](https://www.derechopublicoglobal.es/wp-content/uploads/2013/10/Estudios_sobre_la_ordenacion_planificacion_y_gestion_del_litoral.pdf).

Sarmiento Méndez, X. A., “Expropiación forzosa, previsiones constitucionales y Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2015, pp. 99, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5481507.pdf>.

Serna Vallejo, M., “La Expropiación y Otras Privaciones Forzosas de la Propiedad por el Poder Público (de la Edad Media al Siglo XXI)” en Dios de Dios, S., Infante Miguel-Motta, J., Robledo Hernández, R. y Torijano Pérez, E. (coords.), *Historia de la Propiedad: La Expropiación*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012, pp. 601-633.

Soro Mateo, B., “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de

modificación de la Ley de Costas”, *Revista de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2775-2791.

Soro Mateo, B., “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas”, *Revista de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 2775-2791.

Torres Aceituno, F., “Comentario de jurisprudencia: El procedimiento expropiatorio, ordinario y urgente, intereses de demora generados en la determinación y pago del justiprecio, criterio culpabilístico subjetivo, responsabilidad patrimonial, prescripción”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 104, mayo-agosto 2019, pp. 187.

Torres Alfosea, F. J., “Cuarenta Años de Leyes de Costas en España (1969-2009)”, *Investigaciones Geográficas*, n.º 52, 2010, pp. 167-198, Universidad de Alicante.

Utrilla Fernández-Bermejo, D., “Justiprecio e Insolvencia: Interpretación y Propuestas de Reforma”, *Revista de Administración Pública*, n.º 197, mayo-agosto 2015, pp. 175-206, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.197.05>.

Van Parijs, P., *Libertad real para todos*, trad. J. F. Álvarez, Paidós, Madrid, 1996.

#### 4. RECURSOS DE INTERNET

Agencia Europea de Medio Ambiente, “Integración de la política ambiental en Europa: Situación actual y marco de evaluación”, 2006 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/IntegracionPoliticaAmbientalEUR\\_tcm30-185690.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/IntegracionPoliticaAmbientalEUR_tcm30-185690.pdf); última consulta 28/03/2025).

Antía, P., “Asociaciones ecologistas se concentran en O Vao para reclamar el 'acceso libre' a la isla de Toralla”, *Cadena SER*, 6 de octubre de 2024 (disponible en <https://cadenaser.com/galicia/2024/10/06/asociaciones-ecologistas-se-concentran-en-o-vao-para-reclamar-el-acceso-libre-a-la-isla-de-toralla-radio-vigo/>; última consulta 28/03/2025).

Arruñada, B., “La seguridad jurídica en España”, *Estudios sobre la Economía Española*, n. 2021/18, FEDEA, 10 de mayo de 2021, pp. 42 (disponible en <http://files.arrunada.org/files/research/ARRUÑADA%202021%20La%20seguridad%20jurídica%20en%20España%20FEDEA.pdf>; última consulta 28/03/2025).

Carretero Sánchez, S., “El principio de proporcionalidad y su potencialidad como argumentación jurídica”, *Diario La Ley*, n. 9831, 16 de abril de 2021 (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=...>; última consulta 28/03/2025).

Comisión Europea, *Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, COM(2020) 380 final, Bruselas, 20 de mayo de 2020 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0380>; última consulta 28/03/2025).

Id., “España en la UE” (disponible en [https://spain.representation.ec.europa.eu/quienes-somos/espana-en-la-ue\\_es](https://spain.representation.ec.europa.eu/quienes-somos/espana-en-la-ue_es); última consulta 28/03/2025).

Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), “Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular”, *CEOE*, julio de 2022 (disponible en <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/sostenibilidad/ley-72022-de-residuos-y-suelos-contaminados-para-una-economia-circular>; última consulta 28/03/2025).

Defensor del Pueblo, *Resumen del Informe Anual 2013*, 2014, pp. 84 (disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2013/12/Resumen\\_Informe\\_Anual\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2013/12/Resumen_Informe_Anual_2013.pdf); última consulta 28/03/2025).

Id., *Informe Anual 2024*, Madrid, marzo de 2025, pp. 31 (disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/03/Defensor-del-Pueblo\\_Informe-anual-2024.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2024.pdf); última consulta 28/03/2025).

Id., “El Ministerio de Medio Ambiente acepta las recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la Ley de Costas”, 3 de septiembre de 2013 (disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/el-ministerio-de-medio-ambiente->

[acepta-las-recomendaciones-del-defensor-del-pueblo-sobre-la-ley-de-costas-2/](#); última consulta 28/03/2025).

Dirección General de los Registros y del Notariado, *Resolución de 10 de mayo de 2013*, *BOE*, núm. 134, 6 de junio de 2013 (disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6184](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6184); última consulta 28/03/2025).

Escobar Paredes, V., “Agenda para el desarrollo sostenible en el Mediterráneo”, *Mediterráneo Económico*, n. 4, 2003, pp. 17-40 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159579>; última consulta 29/03/2025).

Esparza, Ó., “Ocho nuevos espacios aumentan la protección marina en España”, *WWF España*, 30 de enero de 2024 (disponible en [https://www.wwf.es/informate/nuestros\\_expertos\\_opinan/ocho\\_nuevos\\_espacios\\_aumentan\\_la\\_proteccion\\_marina\\_en\\_espana/](https://www.wwf.es/informate/nuestros_expertos_opinan/ocho_nuevos_espacios_aumentan_la_proteccion_marina_en_espana/); última consulta 28/03/2025).

Ferrera, T., “‘La mayor’ expropiación forzosa del Estado que lleva más de 20 años anunciándose y podría no hacerse nunca”, *elDiario.es*, 29 de mayo de 2022 (disponible en [https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/mayor-expropiacion-forzosa-lleva-20-anos-anunciandose-no-hacerse\\_1\\_9029540.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/mayor-expropiacion-forzosa-lleva-20-anos-anunciandose-no-hacerse_1_9029540.html); última consulta 29/03/2025).

Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), “Adaptación Climática y Municipios: Un enfoque desde la participación, la colaboración y la cooperación internacional”, *FAMSI*, mayo de 2024 (disponible en [https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/informe\\_estrategico\\_adaptacion\\_climatica\\_y\\_gobiernos\\_locales.pdf](https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/informe_estrategico_adaptacion_climatica_y_gobiernos_locales.pdf); última consulta 28/03/2025).

Gobierno de España, “Reforma de la Ley de Costas”, *La Moncloa*, 2012 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/121005reformaleycostas2.pdf>; última consulta 28/03/2025).

Id., “Respuesta del Gobierno”, *Congreso de los Diputados*, 22 de marzo de 2024 (disponible en [https://www.congreso.es/entradap/115p/e1/e\\_0018232\\_n\\_000.pdf](https://www.congreso.es/entradap/115p/e1/e_0018232_n_000.pdf); última consulta 28/03/2025).

Gómez Fernández, D., “¿Se Aplica la Zona de Influencia de la Ley de Costas al Suelo que Era Urbano No Consolidado en 1988?”, *Derecho Administrativo y Urbanismo*, 3 de mayo de 2023

(disponible en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/se-aplica-la-zona-de-influencia-de-la-ley-de-costas-al-suelo-que-era-urbano-no-consolidado-en-1988>; última consulta 09/01/2024).

Gómez López, J. A. y Pérez Sopena, J. L., *Zonas húmedas litorales: un privilegio valenciano Lunwerg*, Barcelona: Lunwerg Editores, 2002, pp. 224.

Greenpeace España, “Ley de Costas”, 29 de mayo de 2013 (disponible en <https://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/Ley-de-Costas/>; última consulta 28/03/2025).

Horgué Baena, C., *El deslinde de costas*, tesis doctoral, dir. Alfonso Pérez Moreno, Universidad de Sevilla, 1994 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=187911>; última consulta 28/03/2025).

Iberley, “Responsabilidades por demora en el procedimiento de expropiación forzosa”, *Iberley*, última revisión 2 de septiembre de 2024 (disponible en <https://www.iberley.es/temas/responsabilidades-demora-procedimiento-expropiacion-forzosa-62056>; última consulta 28/03/2025).

Instituto Español de Oceanografía, “El IEO lidera un proyecto europeo para mejorar la gestión de las zonas costeras”, 15 de marzo de 2023 (disponible en [https://www.ieo.es/es/noticias-ieo?p\\_p\\_id=ieolistadosestructuramain\\_WAR\\_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-6&p\\_p\\_col\\_count=2&\\_ieolistadosestructuramain\\_WAR\\_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet\\_journalId=7864757&\\_ieolistadosestructuramain\\_WAR\\_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet\\_mode=detail](https://www.ieo.es/es/noticias-ieo?p_p_id=ieolistadosestructuramain_WAR_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-6&p_p_col_count=2&_ieolistadosestructuramain_WAR_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet_journalId=7864757&_ieolistadosestructuramain_WAR_IEOListadoContenidosPorEstructuraportlet_mode=detail); última consulta 28/03/2025).

Lozano Cutanda, B., “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas”, mayo de 2013 (disponible en <https://ga-p.com/wp-content/uploads/2018/03/ley-2-2013-de-29-de-mayo-de-proteccion-y-uso-sostenible-del-litoral-las-diez-reformas-clave-de-la-ley-de-costas.pdf>; última consulta 28/03/2025).

Lucas Romero, D., “La motivación y la fundamentación de las resoluciones administrativas”, *Legal Today*, 25 de mayo de 2021 (disponible en <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/la->

[motivacion-y-la-fundamentacion-de-las-resoluciones-administrativas-2021-05-25/](#); última consulta 28/03/2025).

Martínez López-Muñiz, J. L., “Los Sujetos de la Expropiación: Una Cuestión Previa”, en *Ley de Expropiación Forzosa*, ed. Ministerio de Hacienda, Madrid: Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 69 (disponible en <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/variros/leydeexpropiacionforzosa.pdf>; última consulta 28/03/2025).

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, “Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas” (disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/ley-de-proteccion-y-uso-sostenible-del-litoral-y-de-modificacion-de-la-ley-de-costas/default.aspx>; última consulta 29/03/2025).

Id., “Objetivos y contenido de la reforma de la Ley de Costas” (disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/objetivos-y-contenido-de-la-reforma/default.aspx>; última consulta 29/03/2025).  
Id., “Medio Ambiente recuerda que la Ley de Costas no permite en ningún caso edificar donde antes no se podía”, *Noticias Jurídicas* (disponible en <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/3019-medio-ambiente-recuerda-que-la-ley-de-costas-no-permite-en-ningun-caso-edificar-donde-antes-no-se-podia>; última consulta 28/03/2025).

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina*, Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2012 (disponible en <http://publicacionesoficiales.boe.es>; última consulta 28/03/2025).  
Id., “Convenio de Ramsar, Lista Ramsar y aportación española”, última modificación 2 de febrero de 2025 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conservacion-de-humedales/ch\\_hum\\_convenio\\_ramsar.html](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/conservacion-de-humedales/ch_hum_convenio_ramsar.html); última consulta 28/03/2025).

Id., *I Informe de Transición Ecológica en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2023 (disponible en <https://www.prtr.miteco.gob.es/content/dam/prtr/es/obligaciones-medioambientales/I%20Informe%20de%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica%20en%20el%20PRTR.pdf>; última consulta 28/03/2025).

Id., “Preguntas frecuentes sobre la ley de costas y su aplicación”, última modificación 29 de octubre de 2010 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29\\_22\\_56\\_32\\_8360.html](https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29_22_56_32_8360.html); última consulta 28/03/2025).

Id., “ONU: Agenda 2030 y Desarrollo Sostenible” (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/carpeta-informativa-del-ceneam/novedades/onu-agenda2030-desarrollo-sostenible.html>; última consulta 29/03/2025).

Ministerio de Política Territorial y Función Pública, *Evaluación de Políticas Públicas 2010*, Gobierno de España, 2010 (disponible en [https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Evaluaciones/2010/E28\\_1.pdf](https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Evaluaciones/2010/E28_1.pdf); última consulta 28/03/2025).

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Preguntas Frecuentes - Costas”, Gobierno de España, última modificación 29 de octubre de 2010 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29\\_22\\_56\\_32\\_8360.html](https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/index2010-10-29_22_56_32_8360.html); última consulta 28/03/2025).

Id., “Anuncio de la Demarcación de Costas de Galicia de incoación, información pública y acto de apeo en expediente de deslinde de los bienes del dominio público marítimo-terrestre del Puerto Exterior de Ferrol, en Cabo Prioriño, en el t.m. de Ferrol (A Coruña)”, 20 de enero de 2022 (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/15-des01-21-15-0001.html>; última consulta 28/03/2025).

Id., “Sostenibilidad: Dominio Público Marítimo-Terrestre” (disponible en [https://sig.mapama.gob.es/Docs/PDFServicios/DPMT\\_Costa.pdf](https://sig.mapama.gob.es/Docs/PDFServicios/DPMT_Costa.pdf); última consulta 20/01/2025).

Id., “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020” (disponible en <https://www.miteco.gob.es/en/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-el->

[mundo/cb\\_mundo\\_plan\\_estrategico\\_2011\\_2020.html](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-espana.html); última consulta 05/01/2025). Id., “Conservación de la biodiversidad en España” (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/conservacion-de-la-biodiversidad-en-espana.html>; última consulta 12/01/2025).

Murciano Virto, C. et al., *Inventario de Sectores Marítimos, Usos y Actividades*, Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019 (disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/anexoiiisal\\_r\\_tcm30-527216.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/anexoiiisal_r_tcm30-527216.pdf); última consulta 28/03/2025).

Navarro Castelló, C., “La Justicia avala la denegación de la licencia de obras del hotel Sidi por 'atentar' contra el Parque Natural de l'Albufera”, *elDiario.es*, 13 de febrero de 2025 (disponible en [https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/valencia/justicia-avala-denegacion-licencia-obras-hotel-sidi-atentar-parque-natural-l-albufera\\_1\\_12047993.html](https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/valencia/justicia-avala-denegacion-licencia-obras-hotel-sidi-atentar-parque-natural-l-albufera_1_12047993.html); última consulta 28/03/2025).

Parlamento Europeo, “La protección de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea”, última actualización 16 de enero de 2024 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-valores-del-articulo-2-del-tratado-de-la-union-europea>; última consulta 28/03/2025).

Id., *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*, Comisión de Peticiones, Ponente: Margrete Auken, 20 de febrero de 2009, Procedimiento 2008/2248(INI) (disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082_ES.html); última consulta 28/03/2025).

Id., *Comunicación a los Miembros sobre peticiones relativas a la aplicación de la Ley de Costas en España*, 27 de marzo de 2013 (disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-DT-510751\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-DT-510751_ES.pdf); última consulta 28/03/2025).

Pitarch, D., “El Consell recurrirá contra la orden del Gobierno que aprueba el deslinde en el Prat de Cabanes-Torreblanca (Castellón)”, *El Periódico Mediterráneo*, 25 de marzo de 2025 (disponible en <https://www.elperiodicomediterraneo.com/comarcas/2025/03/25/consell->

[recurrira-orden-gobierno-frenar-deslinde-prat-cabanes-torreblanca-115686695.html](https://www.boe.es/boe-115686695.html); última consulta 28/03/2025).

Rojas Juárez, J. R., “Breve análisis de los requisitos necesarios para la declaración y revocación de la utilidad pública de las asociaciones”, *La Administración al Día*, 13 de mayo de 2022 (disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512807>; última consulta 28/03/2025).

Ruiz Bursón, F. J., “La jurisprudencia registral y la Ley de Costas”, ponencia presentada en las Jornadas Técnicas de la Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (AIOTUV), septiembre de 2013 (disponible en <http://www.aiotuv.org/pdf/ponencias/septiembre2013/francisco-javier-ruiz-burson..pdf>; última consulta 28/03/2025).

Sánchez Pérez, P., “Análisis del deslinde marítimo-terrestre tras 50 años de aplicación de la Ley de Costas”, Trabajo de Fin de Máster, Universidad de La Laguna, 2020, pp. 49 (disponible en <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/18924/>...; última consulta 28/03/2025).

Torres Barquilla, Y., *La ordenación del litoral: régimen jurídico*, tesis doctoral, Universidad de Cádiz, 2022, pp. 299-309 (disponible en <https://rodin.uca.es/bitstream/handle/10498/28893/Tesis306948.pdf?sequence=1>; última consulta 28/03/2025).

Id., “La transparencia y participación ciudadana en la elaboración de instrumentos de ordenación del litoral”, *Actualidad Administrativa*, n. I, abril de 2019 (disponible en [https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoActUrb.aspx?params=](https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoActUrb.aspx?params=...)...; última consulta 28/03/2025).

Tribunal Constitucional, “Nota Informativa N° 29/2025: El Pleno del TC avala la constitucionalidad de las restricciones legales a la vivienda de uso turístico en Cataluña”, Madrid, 13 de marzo de 2025 (disponible en [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2025\\_029/NOTA%20INFORMATIVA%20N%2029-2025.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2025_029/NOTA%20INFORMATIVA%20N%2029-2025.pdf); última consulta 28/03/2025).