



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO
ACTUAL DE LOS ENCLAVES PRIVADOS EN
ZONA DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO
TERRESTRE**

Autor: Adriana Tevar Infiesta

5º E-3 Analytics

Derecho Administrativo

Tutor: Beatriz Rodríguez Villar

Madrid

ÍNDICE

I. INTRODUCCION.....	4
II. DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE	5
1. DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE	5
2. DESLINDE DE LOS BIENES DEMANIALES	6
3. DESLINDE DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.....	7
4. EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	8
4.1. Introducción.....	8
4.2 Tipos de Expropiación Forzosa	9
4.3 Garantías constitucionales de la Expropiación Forzosa	10
5. ENCLAVES PRIVADOS.....	12
6. DELIMITACIÓN LINEA DE COSTA	13
6.1 Desde un punto de vista técnico	13
6.2 Desde un punto de vista legislativo	13
III. LEY DE 1988	15
1. CONTENIDO DE LA LEY	15
2. DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA	16
3. DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.....	17
4. CONCESIONES ¿JUSTIPRECIO JUSTO? Análisis y legitimidad de las concesiones... 18	
4.1 Perspectiva doctrinal	18
4.2 Perspectiva jurisprudencial: Análisis de la STC 149/1991, de 4 de julio – Recursos Islas Baleares y País Vasco	19
5. PROBLEMAS DE LA LEY.....	21
IV. LEY 2/2013 DE COSTAS.....	24
1. INTRODUCCIÓN	24
1. CONTEXTO DE LA LEY 2/2013.....	24
1.1 “Efecto 2018”	24
1.2 Informe Auken.....	25
1.3 Notas del Proyecto de Ley.....	26
2. PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES.....	26
3. PROBLEMÁTICA DEL CÁLCULO DEL PLAZO DE LAS CONCESIONES.....	28

3.1 Cómputo del plazo de las concesiones	28
3.2 Conclusión jurisprudencial.....	29
4. TRANSMISIÓN “INTER VIVOS”	31
5. DIFERENCIAS RESPECTO AL ENFOQUE DE LA LEY DE COSTAS DE 1988	32
6. PROBLEMÁTICA DE LA DISCRECIONALIDAD.....	33
<i>V. NUEVO REGIMEN DE LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA.....</i>	<i>34</i>
1. LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA	34
1.1 Contenido de la ley.....	34
1.2 Análisis jurisprudencial: STC 90/2022 de 30 de junio.....	36
2. REAL DECRETO 668/2022, DE 1 DE AGOSTO	38
2.1 Contenido del Real Decreto.....	38
<i>VI. NULIDAD REAL DECRETO 668/2022</i>	<i>41</i>
1. ANÁLISIS DE LA STC 150/2024, DE 31 DE ENERO.....	41
<i>VII. SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN</i>	<i>43</i>
<i>VIII. CASO DE DENIA</i>	<i>44</i>
1. INTRODUCCIÓN	44
2. IMPACTO DEL DESLINDE EN LA COMUNIDAD LOCAL Y PROPIETARIOS DE DENIA	45
3. REALIDAD FÍSICA DE LES DEVESES ANTES DEL PROYECTO DE REGENERACIÓN	46
4. EL PROYECTO DE REGENERACIÓN DE LA PLAYA.....	46
5. FECHA DE DETERMINACIÓN DE LA LÍNEA DE COSTA DE DENIA.....	47
<i>IX. CONCLUSIONES.....</i>	<i>48</i>
<i>X. BIBLIOGRAFÍA.....</i>	<i>52</i>
<i>XI. ANEXOS.....</i>	<i>58</i>

I. INTRODUCCION

El objetivo de este ensayo es abordar una problemática legislativa actual y real que está afectando los derechos de propiedad de individuos que poseían viviendas en zonas cercanas a la costa en España.

La promulgación de la Ley de Costas de 1988 supuso un hito significativo en la regulación del uso del litoral español; sin embargo, desde su implementación, ha generado una serie de debates y controversias que han permeado diversos sectores de la sociedad. Una de las cuestiones más conflictivas dentro de esta Ley ha sido la regulación de las concesiones otorgadas a los titulares de viviendas en primera línea de costa, especialmente en casos de expropiación.

A lo largo de los años, las sucesivas reformas a la Ley de Costas han generado incertidumbre y descontento entre aquellos afectados por estas disposiciones. Uno de los puntos de mayor discordia ha sido la concesión compensatoria de las propiedades afectadas por los deslindes del dominio público marítimo-terrestre. En este contexto, se plantea una situación compleja en la que los derechos de propiedad se ven comprometidos y los afectados se enfrentan a un panorama legal incierto.

Este ensayo se propone analizar detenidamente la problemática de las concesiones otorgadas por la Ley de Costas de 1988 y las posteriores reformas, centrándose específicamente en el caso de aquellos titulares de viviendas en primera línea que han sido expropiados y han recibido a título de justiprecio una concesión de 30 años. Se examinará el contexto legal en el que se enmarca esta situación, así como las implicaciones económicas y sociales de estas concesiones para los afectados y para la sociedad en su conjunto. Además, se analizarán las perspectivas de los afectados en relación con la garantía constitucional de una indemnización adecuada, establecida en el artículo 33.3 de la Constitución Española.

Por otro lado, se abordará de manera específica el problema al que se enfrenta la zona de Denia, donde las tensiones y conflictos relacionados con las concesiones de la Ley de Costas han alcanzado niveles significativos. A través de un análisis detallado de este caso, se buscará comprender mejor los desafíos y dilemas asociados a la aplicación de la legislación costera en España, así como identificar posibles vías de solución que puedan contribuir a una gestión más equitativa y sostenible del litoral español.

Este tema es particularmente relevante y ha sido seleccionado debido a su actualidad y a los cambios legislativos recientes que afectan a un gran número de particulares. Mientras se elaboraba este trabajo, se produjeron cambios significativos en la regulación, como la anulación del Real Decreto 668/2022 por el Tribunal Supremo el 8 de febrero de 2024, y la tramitación en curso de un nuevo Reglamento de Costas. El hecho de ser un tema tan actual incidirá directamente en la selección y uso de fuentes: se acudirá a fuentes jurisprudenciales, legislación, artículos doctrinales, pero también se incluirán noticias de periódicos actuales. En particular, la última parte del trabajo versa sobre los últimos cambios legislativos y la situación actual de la regulación y del caso de Denia. Estos últimos apartados se van a nutrir de fuentes actuales como noticias de distintos medios de comunicación, debido a que son la única fuente que tiene información actualizada día a día.

II. DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

Para abordar las diversas cuestiones que se examinarán en este trabajo, es esencial realizar una adecuada delimitación conceptual del dominio público marítimo-terrestre, ya que esta noción es fundamental en este ámbito. Por lo tanto, a continuación, se analizarán y delimitarán los conceptos clave necesarios para este estudio, tales como el dominio público marítimo-terrestre, el deslinde, los enclaves privados, la expropiación forzosa y la delimitación de la línea de costa.

1. DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Con carácter general, la demanialidad se refiere a la titularidad pública de un bien específico, sujeto a un régimen especial de protección y uso. Este término denota la condición jurídica de los bienes que forman parte del dominio público del Estado, implicando un régimen legal distinto al de los bienes de dominio privado. Los bienes demaniales son aquellos destinados al servicio o uso público, como carreteras, playas, ríos, parques nacionales, entre otros, caracterizándose por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables¹. La inalienabilidad protege el patrimonio público al evitar su venta, donación o permuta, mientras que la imprescriptibilidad impide su adquisición privada por usucapión y la inembargabilidad

¹ Ley 33/2003, de 3 de julio, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm. 264, de 4 de noviembre de 2003. (BOE de 4 de noviembre de 2003).

asegura su disponibilidad para el funcionamiento de la Administración. Esta afectación a un uso público determinado y su accesibilidad para todos reflejan su naturaleza de patrimonio común y su importancia en la sociedad.²

El dominio público marítimo-terrestre (DPMT) en España, según la Constitución y la Ley de Costas³, incluye una variedad de espacios naturales como playas, dunas, escarpes, bermas, acantilados, marismas, humedales litorales y áreas que pueden ser alcanzadas por el agua del mar en los mayores temporales conocidos. También abarca los humedales costeros, estuarios, albuferas, marjales, lagunas interiores, saladares y terrenos bajos susceptibles de ser inundados por el mar. La ribera del mar, parte del DPMT, incluye la zona marítimo-terrestre y las playas, tal como establece el artículo 132.2 de la Constitución Española (CE), extendiéndose también a lo largo de las márgenes de los ríos donde se siente el efecto de la marea.

La Ley de Costas tiene como objetivo determinar, proteger, y regular la utilización del DPMT, asegurando su integridad y conservación. Esta Ley garantiza el uso público del mar y su ribera, así como del resto del DPMT, regulando también la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza y biodiversidad. Además, busca prevenir y reducir los vertidos al medio marino y garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad.

2. DESLINDE DE LOS BIENES DEMANIALES

Las Administraciones Públicas como sujetos titulares de derechos de propiedad sobre bienes, poseen una serie de facultades para proteger dichos bienes. Entre ellas destaca, a los efectos que aquí interesan, la potestad del deslinde.

Existen distintas acciones para proteger la propiedad. En concreto, para proteger la propiedad privada, los particulares pueden acudir a la acción de deslinde recogida en artículo 384 del Código Civil que establece que *cualquier propietario tiene el derecho de delimitar su propiedad, es decir, establecer los límites físicos de su dominio*.

Del mismo modo, la Administración, como sujeto titular de derechos de dominio, también tiene la facultad de delimitar los límites físicos de su dominio. Sin embargo, las

² Garrido Falla, F., *Tratado de derecho administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2012, pp. 346-368.

³ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE de 29 de julio de 1988)

facultades de la Administración van mucho más allá, ya que, en virtud del principio de autotutela, posee la capacidad de tomar medidas de manera ejecutiva sin necesidad de intervención judicial en este contexto. Está facultada para imponer directamente el deslinde, trasladando la carga de la prueba sobre el título de propiedad a aquellos particulares que discrepen del deslinde realizado por la Administración.

El proceso de deslinde administrativo implica la apertura de un expediente en el que todos los interesados deben ser escuchados. Durante la tramitación, no se admiten interdictos relacionados con la posesión de las fincas de las Administraciones públicas.

Ante la resolución administrativa, el particular tiene la opción de recurrir a la vía contencioso-administrativa para impugnar el procedimiento utilizado para establecer el deslinde o la competencia de la Administración. También puede optar por la vía civil a través del proceso declarativo ordinario para abordar cuestiones sustantivas relacionadas con el derecho de propiedad y la titularidad específica de los bienes.

3. DESLINDE DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

El dominio público marítimo-terrestre (DPMT) existe por sus características naturales, independientemente de si ha sido deslindado o no. A diferencia de otros bienes públicos, la existencia del DPMT no depende de una declaración administrativa, sino de su propia naturaleza. La Administración Pública, a través del deslinde, simplemente constata y declara esta realidad.

El deslinde del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) es un procedimiento administrativo mediante el cual la Administración Pública, específicamente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, identifica y delimita los terrenos que por sus características naturales pertenecen al DPMT, separándolos de las propiedades privadas adyacentes. Este proceso, ordenado por la Ley de Costas, asegura la integridad y conservación del DPMT, garantiza su uso público y regula su utilización conforme a su naturaleza y respeto al medio ambiente. La Dirección General de la Costa y el Mar debe realizar los deslindes de

manera objetiva y técnica, siguiendo estrictamente las definiciones legales, sin posibilidad de alteración arbitraria.⁴

En el proceso de deslinde, es posible que muchas propiedades privadas con un título válido se transformen en parte del DPMT debido a sus características y ubicación próxima al mar, a estos terrenos se les denomina enclaves privados. En este caso, a los propietarios de estas viviendas se les transforma el derecho de propiedad en un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.

4. EXPROPIACIÓN FORZOSA

4.1. Introducción

Sentado lo anterior, se considera preciso también precisar el concepto de expropiación forzosa, dada la íntima conexión que existe entre esta institución típicamente administrativa y la problemática que plantea el deslinde del DPMT.

Se examina el concepto de expropiación forzosa ya que, aunque el deslinde del DPMT no es una expropiación, ya que se trata de una potestad de delimitación del DP que el ordenamiento reconoce a la Administración para que pueda identificar y determinar con exactitud los límites de los bienes que integran el demanio y, en consecuencia, someterlos a su especial régimen de uso y protección⁵. El TC en la sentencia 149/91 que posteriormente se analizará en más detalle admite que la conversión de la propiedad en una concesión implica una forma de expropiación justificada por razones de utilidad pública (FJ8): *“Esa naturaleza dominical del derecho declarado por Sentencia judicial, aunque evidentemente no permite olvidar las limitaciones que en todo caso imponía a los propietarios el carácter demanial de*

⁴ Sección 3. *El deslinde del dominio público marítimo-terrestre*. Ministerio para la Transición Ecológica. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/3deslindes.html>; última consulta 8/06/2024.

⁵ Candela Talavera, J.E., “El Deslinde en el dominio público marítimo terrestre”, *Administrativando*, 2019 (disponible en: <https://administrativando.es/deslinde-del-dominio-publico-maritimo-terrestre/>; última consulta: 8/06/2024).

los bienes, obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy singular forma de expropiación”.

4.2 Tipos de Expropiación Forzosa

De acuerdo con la opinión de algunos autores como CHINCHILLA o a lo que ha establecido la jurisprudencia⁶, se puede distinguir entre dos tipos de expropiación forzosa:

La expropiación "*Ex Lege*" (según la Ley): en este caso, la expropiación se realiza de acuerdo con lo dispuesto en la ley general aplicable, sin que sea necesario un acto legislativo específico para cada caso de expropiación. Es decir, la ley general establece los criterios y procedimientos generales para llevar a cabo expropiaciones y estas se llevan a cabo conforme a dicha legislación sin necesidad de una ley específica para cada caso individual.

La expropiación "*Ope Legis*" (por Ley): la expropiación se realiza mediante una disposición legal específica que identifica los bienes o derechos sujetos a expropiación y establece los procedimientos y condiciones para llevar a cabo el proceso de expropiación. En esencia, se autoriza la expropiación mediante una ley particular.⁷

En el caso que nos ocupa, la acción expropiatoria llevada a cabo por la Ley de Costas en la que se determina (a través del deslinde administrativo) que una gran cantidad de propiedades situadas en primera línea van a convertirse en DPMT, se trata de una expropiación "*Ope Legis*"⁸, ya que en este caso es la Ley de Costas, junto con sus respectivos Reglamentos de desarrollo y las correspondientes Órdenes Ministeriales, la que establece *de facto* los bienes y derechos sujetos a esta expropiación, además de los procedimientos y condiciones, que este caso van a ser de carácter singular y que se analizarán después. Las expropiaciones "*Ope Legis*" son, en cuanto leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien se exige, dada su naturaleza expropiatoria, que se respeten las garantías del art. 33.3 CE.

⁶ *Vid.*: Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 166/1986 de 19 diciembre [versión electrónica – base de datos de Aranzadi. REF. RTC 1986/166. Fecha de última consulta: 26 de mayo de 2024.

⁷ Chinchilla Peinado, J. A., "Bienes públicos y expropiación forzosa", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 14, 2021, pp. 35-48. (Disponible en: https://revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/bienes_publicos_y_expropiacion_forzosa/bienes-publicos-y-expropiacion-forzosa; última consulta 5/06/2024).

⁸ *Vid.*: Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 149/1991, de 4 de julio [versión electrónica – base de datos Aranzadi. Ref. RTC1991/149]. Fecha de última consulta: 4 de junio de 2024.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre (FJ13) expresa las tres garantías de la expropiación forzosa reconocidas en el artículo 33.3 CE: la “*causa expropriandi*” o fin de utilidad pública, el justiprecio o la correspondiente indemnización por el derecho expropiado y la realización de la expropiación de acuerdo con las Leyes.

4.3 Garantías constitucionales de la Expropiación Forzosa

4.3.1 La “*causa expropriandi*”

A tenor de lo dispuesto en la primera parte del artículo 33.3 CE *nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social*. La “*causa expropriandi*” es el propósito de utilidad pública o interés social que justifica cada expropiación según lo establecido por el legislador. La diversidad de fines públicos que pueden justificar la expropiación determina también la variedad de destinos para los bienes expropiados, ya sea uno único y específico o varios igualmente adecuados para cumplir con el fin expropiatorio. En ocasiones, el destino de los bienes expropiados puede variar sin que esto afecte a la justificación de la expropiación.⁹

Existe una relación necesaria entre la causa justificada de la expropiación y la selección de los bienes y derechos a expropiar, ya que solo pueden ser expropiados aquellos que sean estrictamente indispensables para cumplir con el fin legitimador.

Las leyes específicas de expropiación, al igual que cualquier expropiación, deben tener un propósito específico de utilidad pública o interés social que esté respaldado por circunstancias excepcionales que justifiquen la medida. La “*causa expropriandi*” sirve como criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida legislativa expropiatoria, de manera similar al principio de igualdad al que están sujetas dichas medidas¹⁰.

La “*causa expropriandi*” de la expropiación forzosa llevada a cabo por la Ley de Costas de 1988 se sintetiza en su propia exposición de motivos que describe los problemas que enfrentaba el litoral español en ese momento, como la ocupación y urbanización descontrolada, la falta de protección legal y los conflictos de intereses. Para abordar estos problemas, la ley establece varios objetivos, incluida la protección del dominio público marítimo-terrestre, la

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 166/1986 de 19 diciembre [versión electrónica – base de datos de Aranzadi. REF. RTC 1986/166. Fecha de última consulta: 26 de mayo de 2024.

preservación de los valores naturales, la garantía del uso público, la ordenación urbanística y el fomento de la participación ciudadana.

La exposición destaca la importancia del litoral español como patrimonio natural y económico, la necesidad de proteger sus recursos y garantizar su uso público, así como la importancia de la participación ciudadana en su gestión.

4.3.2 Justiprecio

El artículo 33.3 de la Constitución Española establece la garantía de una “*correspondiente indemnización*” en el proceso de expropiación, lo que plantea cuestiones fundamentales sobre su naturaleza y contenido.

Respecto al contenido de la indemnización, esta debe corresponder al valor económico real del bien o derecho expropiado, manteniendo un equilibrio proporcional. Las leyes de expropiación pueden establecer diferentes modalidades de valoración, siempre y cuando sean razonables y respeten dicho equilibrio. Las leyes de expropiación no vulneran esta garantía siempre que respeten los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la valoración de los bienes y derechos expropiados.¹¹

4.3.3 Concordancia con las leyes

La tercera garantía del artículo 33.3 de la Constitución Española establece que la expropiación debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto por las leyes, lo que se conoce como la garantía del procedimiento expropiatorio. Esta garantía protege los derechos de los ciudadanos a la igualdad y la seguridad jurídica, asegurando que las expropiaciones se realicen conforme a normas legales preestablecidas para evitar actuaciones discriminatorias o arbitrarias.

Esta garantía, como manifestación del principio de legalidad en materia de expropiación, está dirigida principalmente contra la Administración. Aunque las leyes formales, incluidas las leyes de expropiación generales, garantizan por sí mismas el cumplimiento del procedimiento expropiatorio, esto no es aplicable a las leyes singulares de expropiación, cuya naturaleza excepcional no les permite prescindir de la garantía del procedimiento establecido en las leyes generales. Sin embargo, la singularidad del caso que

¹¹ *Op. Cit. 1*

justifica la expropiación legislativa puede permitir al legislador introducir modificaciones razonables en el procedimiento general, siempre que estas no excluyan la observancia de otras normas procedimentales generales.

5. ENCLAVES PRIVADOS

Dentro del marco regulatorio establecido por la Ley de Costas española, los enclaves privados representan una realidad compleja y polifacética. Se definen como parcelas de terreno bajo propiedad privada que se encuentran ubicadas dentro de los límites del dominio público marítimo-terrestre. La diversidad en su origen es notable, ya que algunos de estos enclaves surgieron a partir de los procedimientos de deslinde que incorporaron estos terrenos privados al DPMT, mientras que otros se formaron como resultado de ocupaciones ilegales que se llevaron a cabo sin la debida autorización.

La Ley de Costas de 1988 establece claramente que estos enclaves privados son incompatibles con la naturaleza demanial del dominio público, lo que implica que, en teoría, deberían ser objeto de expropiación por parte de la Administración Pública. No obstante, en la práctica, el proceso de expropiación se presenta como una tarea compleja y costosa, lo que ha dado lugar a que muchos de estos enclaves se encuentren en una situación jurídica compleja por la transformación del título de propiedad privada en un título de aprovechamiento con un límite temporal.

Estos enclaves privados pueden hallarse tanto en áreas urbanas consolidadas como en entornos rurales, e incluso pueden tener un valor histórico o cultural relevante. Sin embargo, su persistencia genera una serie de problemáticas significativas. Por un lado, la ocupación irregular del dominio público marítimo-terrestre, en los casos en los que el enclave se ha formado de manera ilegal, implican una infracción a la normativa vigente y puede generar conflictos legales y sociales. Por otro lado, la construcción y desarrollo de infraestructuras en

estos enclaves pueden tener un impacto negativo en el medio ambiente, contribuyendo a la degradación de ecosistemas costeros frágiles.¹²

Además, la presencia de enclaves privados plantea interrogantes en términos de acceso público a la costa, ya que su existencia puede limitar o restringir el disfrute de la playa y otros espacios marítimos por parte de la ciudadanía en general. Esta situación, en ocasiones, puede generar tensiones y actos de discriminación hacia aquellos que desean acceder a estas áreas públicas.

6. DELIMITACIÓN LINEA DE COSTA

El último concepto a explicar es el proceso de delimitación de la línea de costa, ya que es la parte del proceso del deslinde del DPMT en el que se identifica y delimita los terrenos que por sus características naturales pertenecen al DPMT.

6.1 Desde un punto de vista técnico

La línea de costa es la frontera entre el mar y la tierra firme en la superficie terrestre, si bien es un concepto ambiguo debido a las fluctuaciones del nivel del mar causadas por mareas, temporales y cambios históricos en el nivel del mar. En cartografía náutica, se representa como una línea doble, que incluye la línea de pleamar (nivel más alto debido a las mareas) y la línea de bajamar (nivel más bajo debido a las mareas), marcando la transición entre tierra y mar donde las mareas son notables. En zonas donde las mareas no son apreciables o la topografía es abrupta, como costas rocosas o acantilados, esta línea doble se convierte en una sola.¹³

6.2 Desde un punto de vista legislativo

La línea de costa desde un punto legislativo se traduce en el DPMT, definido en la Ley de Costas, y explicado con anterioridad. El objetivo que persigue el establecimiento del DPMT

¹² Bello Paredes, S. A. y Prieto Álvarez, T. “Los enclaves Territoriales en España: El Paradigma del Enclave de Treviño”, *Revista de administración pública*, n. 192, 2013, pp. 301-338 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4534843.pdf>; última consulta 4/6/2024).

¹³ 2. Definición de la línea de costa y los límites de las playas. *Playas de Menorca desde otro punto de vista*. (disponible en: <http://playas.biosferamenorca.org/contingut.aspx?idpub=9489>; última consulta 4/06/2024).

es preservar el carácter público y las características naturales del litoral, conciliando el desarrollo con la protección ambiental. De hecho, establece servidumbres en el terreno próximo a la ribera del mar, incluyendo la servidumbre de protección (20 metros tierra adentro), la servidumbre de tránsito (entre 6 y 20 metros tierra adentro) y la servidumbre de acceso al mar, que garantiza el acceso público gratuito.¹⁴

Los criterios para la determinación de la zona marítimo terrestre y de la playa, se establecen en el artículo 4 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre. Estos criterios han sufrido modificaciones que se analizarán más adelante en este trabajo.

Los criterios establecidos en la última legislación vigente son los siguientes:

“En la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa, con arreglo a las definiciones contenidas en el artículo anterior, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Dicho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio.

Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas con boyas o satélites o calculadas a través de datos oceanográficos o meteorológicos.

b) Las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas. No se tendrán en cuenta las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial.

c) Se considerará que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su

¹⁴ Miralles Gonzalez, I. *Dominio público y propiedad privada en la nueva LC*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 244-260.

borde interior. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.”¹⁵

III. LEY DE 1988

1. CONTENIDO DE LA LEY

En 1988 se aprobó la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que reemplazó la anterior Ley de Costas de 1969. Esta legislación tuvo como uno de sus objetivos principales establecer claramente los límites y condiciones del dominio público-marítimo terrestre, con la finalidad de asegurar su integridad y promover una conservación adecuada. De acuerdo con el artículo 2.a de la ley, se comprometió a adoptar las medidas de protección y restauración necesarias para mantener este entorno vital.

La Ley de Costas de 1988, junto con su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre¹⁶, estableció un marco legal claro que distingue dos situaciones jurídicas principales para las viviendas ubicadas en el dominio público marítimo terrestre, con sus correspondientes consecuencias prácticas.

Por un lado, se estableció que los propietarios de viviendas sin título de propiedad adecuado o que no pudieran ser legalizadas debían asumir la obligación de demoler dichas construcciones. Esta medida busca evitar la ocupación ilegal de áreas críticas para la conservación ambiental y garantizar el respeto al régimen de protección del litoral.

Por otro lado, se diseñó un régimen transitorio a coste cero, específico para los propietarios que sí poseían un título en vigor. A estos propietarios se les otorgaron concesiones de uso y disfrute por un período de 30 años, con la posibilidad de una prórroga por otros 30

¹⁵ Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. (BOE 11 de octubre de 2014).

¹⁶ Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE de 12 de diciembre de 1989).

años. Durante este tiempo, no se permitirían obras que implicaran consolidación o modernización de las construcciones existentes, con el objetivo de no interrumpir el proceso natural de deterioro físico y asegurar que el impacto ambiental fuera el menor posible.¹⁷

Dentro de este último supuesto, la ley distingue entre dos situaciones, recogidas en las disposiciones transitorias primera y segunda, respectivamente. Estas disposiciones abordan detalles más específicos sobre cómo deben manejarse situaciones particulares bajo este régimen. Este enfoque legislativo intentaba proteger tanto los derechos de los propietarios legítimos, como los intereses ambientales y públicos.

2. DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA

En la Disposición Transitoria Primera (DT1) de la Ley de Costas de 1988 se establece un marco específico para aquellos titulares de espacios en la zona marítimo-terrestre, la playa y el mar territorial que, mediante sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la ley, habían sido reconocidos como de propiedad privada. A estos titulares se les transforma el derecho de propiedad en un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. Para formalizar este cambio, deben solicitar una concesión dentro de un año desde la entrada en vigor de la Ley. Esta concesión tiene una duración inicial de treinta años, con la posibilidad de ser prorrogada por otro período de treinta años. Importante es notar que estas concesiones se otorgan sin obligación de abonar un canon y se inscribirán en el Registro de la Propiedad conforme lo estipula el artículo 37.3 de la misma ley. Este régimen de coste cero busca facilitar la transición hacia un marco de gestión pública de estos terrenos, sin penalizar económicamente a los propietarios previos.

Dentro de lo especificado en la DT1, es crucial distinguir dos escenarios particulares amparados por la misma condición jurídica:

a) Propietarios reconocidos por sentencia judicial: Se refiere a aquellos propietarios de terrenos en la zona marítimo-terrestre, la playa y el mar territorial cuya propiedad fue

¹⁷ Pons Cànovas, F., “El nuevo régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre.”, *Revista de Administración Pública*, n. 219, 2022, pp.107-136. (disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.04>; última consulta: 4/06/2024).

reconocida por sentencia judicial firme antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Estos propietarios deben transformar su título de propiedad en una concesión de ocupación y aprovechamiento, reflejando el cambio en el registro pertinente.

b) Titulares de derechos en terrenos delimitados antes y después de la Ley: Incluye a los titulares de derechos sobre terrenos que ya estaban incluidos en la delimitación del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) anterior a la Ley, así como aquellos que se incorporan en virtud de una nueva delimitación posterior. Estos titulares, al igual que en el primer caso, deben solicitar una concesión de uso conforme a las nuevas disposiciones normativas. El deslinde actualizado se realiza con el objetivo de adecuar las fronteras del DPMT a las necesidades y regulaciones actuales, asegurando la protección ambiental y el acceso público.

En ambos casos, la Ley impone una obligación a los titulares de actuar dentro del plazo establecido, solicitando la concesión necesaria para continuar con el uso y aprovechamiento de los terrenos bajo las nuevas condiciones legales. En el caso de que los particulares no la solicitaran, la Administración tendría la obligación de iniciar el procedimiento de oficio.¹⁸

3. DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

La Disposición Transitoria Segunda (DT2) de la Ley de Costas de 1988 habla específicamente de una categoría especial de terrenos: aquellos que han sido ganados al mar o rellenados en su ribera.

Los terrenos se transformaron para desarrollar un entramado productivo diverso, incluyendo industrias, actividades agropecuarias y otros usos comerciales. Por ello la regulación anterior les otorgó unas concesiones muy singulares.

Estas concesiones previas están bajo un régimen jurídico muy particular por varias razones. En primer lugar, porque la transformación del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) a través de procesos de relleno o desecación implica una degradación física significativa del entorno natural.

En segundo término, porque estas concesiones tienen un efecto traslativo de la titularidad de los terrenos a favor del particular que ejecuta dichas obras. Es decir, aunque

¹⁸ Meco Tébar, F. “A vueltas con una 'desbocada' Ley de Costas o cuando el dominio público y la función social se hacen saltar por la ventana.” *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, vol II, n.26, 2011, pp. 209-220.

originariamente estos terrenos pertenecían al dominio público, con la realización de las obras necesarias para transformar el terreno, la propiedad se traslada de la esfera pública a la privada. Se trata de un procedimiento opuesto al deslinde administrativo.

Debido a la particularidad de estos casos, la Ley de Costas de 1988 estableció un régimen especial destinado a preservar el *statu quo* de los terrenos ganados al mar o rellenados en la ribera. Por lo tanto, estos deben mantenerse sin ninguna modificación. El primer apartado de la disposición transitoria segunda de la ley lo especifica claramente: "*los terrenos que han sido o que serán ganados al mar y los desecados en su ribera, bajo una cláusula concesional otorgada antes de que esta ley entrara en vigor, conservarán su situación jurídica actual*".¹⁹

Sin embargo, pese a lo establecido en la Ley, la reforma del Reglamento de costas de 1989 estableció un plazo máximo de treinta años (como el previsto para las concesiones ordinarias) para estos enclaves, operando *contra legem*.

4. CONCESIONES ¿JUSTIPRECIO JUSTO? Análisis y legitimidad de las concesiones

4.1 Perspectiva doctrinal

Un importante sector de la doctrina cuestiona la constitucionalidad de la concesión de 30 años como compensación a título de justiprecio por la pérdida del derecho de propiedad. De acuerdo con BARNÉS VÁZQUEZ la cuestión de la concesión en concepto de indemnización plantea un dilema fundamental en relación con la protección de los derechos de propiedad establecidos por la Constitución Española. En este sentido, resulta crucial comprender que cuando la situación jurídica preexistente es legítima y los propietarios han adquirido sus viviendas de manera legal y conforme a la normativa vigente, la concesión temporal como forma de indemnización puede considerarse insuficiente e inadecuada para compensar adecuadamente los derechos afectados.

El argumento principal radica en que la transformación coactiva de los derechos de propiedad en una concesión temporal adolece de un flagrante vicio de inconstitucionalidad,

¹⁹ Desdentado Daroca, E. "El Horizonte de los enclaves privados tras el reglamento de costas de 2014 (II)", *Estudio Jurídico IP*, 2017 (disponible en: <https://estudiojuridicoip.com/horizonte-los-enclaves-privados-tras-reglamento-costas-2014-ii-continuidad-del-entramado-productivo-terrenos-ganados-al-mar-rellenados-ribera-la-distorsion-u/>; última consulta: 4/06/2024).

especialmente por su incompatibilidad con el artículo 33.3 de la Constitución Española. En este sentido, se plantea que la concesión temporal no reconoce adecuadamente las facultades inherentes al derecho de propiedad, ya que este se ve devaluado al ser transformado en una concesión de uso limitado en el tiempo.

Además, se sostiene que la concesión temporal no protege de manera efectiva el interés jurídicamente protegido de los propietarios, ya que estos pierden la rentabilidad o el aprovechamiento que derivaba de la explotación indefinida de sus bienes. En otras palabras, la concesión temporal no alcanza el nivel de indemnización necesario para reparar el disfrute indefinido de un bien que, en principio, no es de consumo y cuyo valor se ve comprometido por la limitación temporal impuesta.

Por lo tanto, argumenta que la concesión temporal como forma de indemnización no es suficiente para compensar adecuadamente a los propietarios afectados, especialmente cuando se trata de situaciones jurídicas preexistentes legítimas. Esta situación plantea un desafío significativo en términos de protección de los derechos de propiedad y exige una revisión cuidadosa de las políticas y regulaciones relacionadas con la gestión del litoral español²⁰.

Asimismo, DIEZ-PICAZO argumenta que la indemnización por expropiación debería realizarse preferiblemente en dinero, con excepciones limitadas para bienes de la misma especie y calidad. Considera poco viable indemnizar con bienes de naturaleza diferente o transformar el derecho afectado en otro distinto, ya que podría alterar sustancialmente los derechos de propiedad del individuo afectado, sin garantizar una compensación equivalente en valor o utilidad.²¹

4.2 Perspectiva jurisprudencial: Análisis de la STC 149/1991, de 4 de julio – Recursos Islas Baleares y País Vasco

La sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional español trata sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988 de Costas. Varios gobiernos autonómicos y representantes políticos impugnaron distintos preceptos de esta Ley, argumentando que invadía competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio,

²⁰ Barnés, J., “Ley de costas y garantía indemnizatoria”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 2, 1990, pp. 63-122.

²¹ Díez-Picazo, L. (1995). *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial* (Vol. III). Madrid: Civitas, 59-60.

urbanismo y medio ambiente. La Ley buscaba regular el uso y la protección de las costas, estableciendo limitaciones a la propiedad privada en zonas costeras para proteger el dominio público marítimo-terrestre. Los recurrentes consideran que la Ley excedía las competencias del Estado, desconociendo las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en estas materias.

El antecedente de hecho 11 hace referencia a la impugnación de la Disposición Transitoria Primera invocada por los Consejos de Gobierno de Islas Baleares y Cantabria. La impugnación se basa en que esta disposición implica una transformación de la propiedad privada en dominio público, sin proporcionar una indemnización adecuada, lo que se considera contrario al artículo 33.3 de la Constitución Española.

Los argumentos principales a los que aducen los Consejos de Gobierno es que la Disposición Transitoria Primera implica una privación de derechos sin indemnización para los propietarios de enclaves en la zona marítimo-terrestre. Estos propietarios están obligados a convertir su derecho de propiedad en una concesión por treinta años, sin posibilidad de compensación. Esto se considera una confiscación de derechos y, si se interpreta como un justiprecio, constituye una expropiación legislativa que podría ser inconstitucional según el artículo 24 de la Constitución Española. Además, esta medida equipara bienes de valor diferente, resultando en un enriquecimiento injusto para el Estado a expensas de los propietarios.

En respuesta a este planteamiento, el Abogado del Estado objeta la presunta inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Primera, argumentando que esta se impugna en conexión con otros artículos de la Ley de Costas (artículos 3.1 a), 4, 5 y 13). Si estos artículos no son considerados inconstitucionales, entonces la impugnación de la disposición carece de fundamento. Además, el Abogado del Estado señala que la Disposición Transitoria Primera aplicará a “poquísimos casos”. Sin embargo, en 2023 se cifraba en 3617 los inmuebles afectados por dicho precepto en la zona de Denia²², este caso en concreto será analizado más detenidamente después.

²² González, R., “Afectados Por la Ley de Costas en denia cifra en 3.617 Los Inmuebles Perjudicados por Los Deslindes”, *Las Provincias*, 23 de octubre de 2023. (disponible en: <https://www.lasprovincias.es/marina-alta/afectados-ley-costas-denia-cifra-3617-inmuebles-20231023171744-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.lasprovincias.es%2Fmarina-alta%2Fafectados-ley-costas-denia-cifra-3617-inmuebles-20231023171744-nt.html>; última consulta 5/06/2024).

Asimismo, en lo referente a la garantía expropiatoria que establece el artículo 33.3CE, el Abogado del Estado fundamenta su respeto en el fundamento jurídico 13 de la STC 166/1986 donde se señala que el legislador puede establecer diversas "*modalidades de valoración*" para determinar la correspondiente indemnización, siempre y cuando estas modalidades cuenten con una base razonable. En el caso presente, las condiciones de la conversión, tales como la duración de la concesión, la exoneración del pago del canon y el respeto de los usos y aprovechamientos, se consideran razonables, ya que no se ha presentado ninguna objeción específica en los recursos presentados. Además, el periodo de treinta o sesenta años proporciona un margen de tiempo suficiente para amortizar cualquier instalación, y la ausencia de canon garantiza una mayor rentabilidad económica.

El Tribunal, en su valoración de este punto, se limita a señalar que el legislador tiene la potestad de establecer normativas divergentes en relación con la propiedad, tomando en cuenta las características intrínsecas de los bienes y su cercanía al dominio público marítimo-terrestre. Y agrega que no le compete a este Tribunal resolver debates acerca de si estas regulaciones configuran nuevas formas de propiedad o simplemente imponen limitaciones *inherentes* a la naturaleza de los bienes. Es relevante destacar que las restricciones introducidas por la Ley, aunque supongan una reducción de derechos previamente reconocidos, no siempre equivalen a una privación de derechos que exija una compensación, tal como lo garantiza el artículo 33.3 de la Constitución Española.

En conclusión, pese a la opinión doctrinal de algunos autores similar a lo alegado por los Consejos de Gobierno de Baleares y País Vasco, el Tribunal Constitucional declara la legalidad de los preceptos establecidos en la Ley de Costas validando la concesión como mecanismo de compensación por la restricción del derecho de propiedad derivada del deslinde y es la solución que se ha aplicado e a los enclaves privados.

5. PROBLEMAS DE LA LEY

La Ley de Costas de 1988 se enfrentó a varios problemas en su implementación, que se exponen a continuación.

En primer lugar, uno de los aspectos más criticados fue que no se trató de una expropiación general y *ex lege* de los enclaves, sino que se estableció un sistema que requería un proceso individualizado para el otorgamiento de concesiones. Este enfoque obligaba a los

propietarios de terrenos en zonas costeras a solicitar de manera activa una concesión para regularizar su situación. Sin embargo, la mayoría de estos particulares no realizaron dicho trámite, lo que generó una gran cantidad de casos pendientes de regularización.

Además, la Administración se mostró ineficiente y lenta en la tramitación de estos procedimientos. Esta demora se convirtió en un problema significativo, dado que existía un plazo de un año para que los particulares solicitaran la concesión antes de que la Administración tuviera que iniciar el procedimiento de oficio. Sin embargo, incluso en los casos en que la Administración debía actuar de oficio después de este período, las acciones pertinentes no se llevaron a cabo con la rapidez necesaria. Este retraso en la actuación administrativa contribuyó a una prolongación no deseada de la situación de incertidumbre respecto del estatus de los terrenos deslindados, a lo que se ha denominado “*demanialidad ocupada*” o “*diferida*”.

El segundo problema significativo que planteó la Ley de Costas de 1988 fue la distinción en el tratamiento de los propietarios de terrenos costeros basada en si poseían o no una sentencia judicial firme. Esta situación creó una disparidad considerable entre aquellos propietarios que habían obtenido una sentencia firme, que les permitía acceder a un régimen de concesión de 30 años, y aquellos que no la tenían, en muchos casos debido a la inacción de la Administración en ejercer la acción reivindicatoria correspondiente, quedando sujetos a un régimen de concesión de solo 10 años.²³

Esta diferenciación generaba una situación de desigualdad y una falta de seguridad jurídica para los propietarios de terrenos en las zonas costeras, ya que el acceso a un régimen de concesión más prolongado dependía en gran medida de acciones judiciales y de la diligencia o falta de ella por parte de la Administración. En este contexto, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 149/1991 jugó un papel crucial al abordar esta problemática. El fallo del Tribunal Constitucional, específicamente en su Fundamento Jurídico 8 (FJ8), permitió a los particulares obtener una sentencia firme declarativa de su derecho de propiedad, facilitándoles así el acceso al régimen de concesión de 30 años.²⁴

²³ *Op. Cit.* 13

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 149/1991, de 4 de julio [versión electrónica – base de datos Aranzadi. Ref. RTC1991/149]. Fecha de última consulta: 4 de junio de 2024

Este fallo fue fundamental para resolver el problema de la disparidad de trato entre los propietarios y fortalecer la seguridad jurídica en la gestión de los terrenos costeros. Al permitir a los particulares la posibilidad de obtener una declaración judicial de su derecho de propiedad, el Tribunal Constitucional facilitó un mecanismo para que más propietarios pudieran acceder al régimen de concesión más beneficioso de 30 años, independientemente de la previa inacción administrativa. Este ajuste contribuyó a una aplicación más equitativa y efectiva de la Ley de Costas, alineando mejor la legislación con los principios de seguridad jurídica y equidad.

El tercer gran problema que suscitó la Ley de Costas de 1988 estuvo relacionado con la falta de un plazo específico establecido para que la Administración realizara los deslindes del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT). A diferencia de la Ley anterior de Costas de 1969, que sí establecía un marco temporal para esta crucial tarea, la Ley de 1988 dejó este aspecto fundamental en una zona de ambigüedad. La normativa se limitaba a indicar que la Administración del Estado debería llevar a cabo los deslindes oportunos para la determinación del DPMT, sin especificar un límite de tiempo para completar este proceso.

Este vacío legal tuvo consecuencias significativas, pues, al entrar en vigor la Ley de Costas, no solo se encontraba pendiente una gran cantidad del trabajo de deslinde, sino que, además, esta situación no se resolvió en el corto plazo.²⁵

El cuarto problema al que se enfrentó la Ley de Costas de 1988 fue la existencia de diversas lagunas en su regulación, aspecto que ha generado una considerable incertidumbre y variabilidad en la aplicación de la norma. La falta de una regulación clara y detallada en varios aspectos fundamentales ha llevado a que muchos de estos vacíos se hayan ido resolviendo a través de decisiones jurisprudenciales. Sin embargo, este enfoque ha resultado en variaciones en el fallo de las sentencias y, por lo tanto, en la falta de una doctrina jurídica uniforme. Un ejemplo notable de estas lagunas es la cuestión de la duración de las concesiones.

²⁵ Torres Alfosea, F. “CUARENTA AÑOS DE LEYES DE COSTAS EN ESPAÑA (1969-2009)”. Investigaciones geográficas, n. 52, pp. 170-195, 2010 (disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/21206/1/Investigaciones_Geograficas_52_06.pdf; última consulta 4/06/2024).

IV. LEY 2/2013 DE COSTAS

1. INTRODUCCIÓN

Una vez estudiada la regulación que la Ley de Costas de 1988 dispuso para los llamados enclaves, analizamos el régimen introducido 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. En la exposición de motivos ya se hace referencia a que la Ley trae consigo cambios relevantes en cuanto al régimen concesional. En primer lugar, ajusta el plazo máximo de duración de las concesiones a setenta y cinco años, alineándose así con lo establecido en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en su artículo 93.3 de la Ley 33/2003) y en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Además, se permite la transferencia de las concesiones tanto por causa de fallecimiento como “*intervivos*”.²⁶

Para entender mejor las implicaciones de estas modificaciones, es esencial abordar diversas cuestiones que dan contexto y profundidad al estudio de la Ley 2/2013. En primer lugar, se analizará el contexto en el que surgió la Ley, incluyendo el “*Efecto 2018*” y el Informe Auken. Posteriormente, se examinará la prórroga extraordinaria de las concesiones y las problemáticas relacionadas con el cómputo del plazo de las mismas. Asimismo, se explorará la cuestión de la transmisión “*inter vivos*” de las concesiones, destacando las tensiones con el espíritu original de la Ley de Costas de 1988. Finalmente, se discutirá la problemática de la discrecionalidad en la aplicación de estas normas.

1. CONTEXTO DE LA LEY 2/2013

Para entender la Ley 2/2013 hay que conocer el contexto en el que surge y cuáles son algunos de los elementos que la promueven, como el llamado “*Efecto 2018*” o el Informe Auken.

1.1 “*Efecto 2018*”

El “*Efecto 2018*” es la extinción generalizada de las concesiones otorgadas por la Ley de 1988 y su Reglamento de desarrollo, basadas en el régimen transitorio a coste cero. El

²⁶ 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 de 30 de mayo de 2013).

régimen temporal para ocupaciones con títulos válidos prohibía la realización de obras de consolidación y modernización para evitar detener su deterioro natural de las construcciones. A medida que caducaran las concesiones otorgadas, las construcciones debían ser demolidas. Dichas concesiones tenían un límite de treinta años, contados desde la entrada en vigor de la Ley, de modo que expiraban el 29 de julio de 2018, produciéndose así el denominado “*Efecto 2018*”.²⁷

1.2 Informe Auken

El Informe Auken, elaborado por el Parlamento Europeo en 2009 y nombrado así por su ponente Margrete Auken, emitió una serie de críticas y observaciones contundentes sobre la política de urbanización en España, especialmente en lo que respecta al manejo de las zonas costeras y rurales. Este informe no se centró exclusivamente en la Ley de Costas de 1988, pero sus implicaciones y críticas son relevantes para entender el contexto en el que se desarrolló la posterior reforma de esta Ley en 2013.

Entre las principales críticas del Informe Auken destacan la inseguridad jurídica generada por las prácticas urbanísticas en España, el negativo impacto ambiental del desarrollo descontrolado y la vulneración de los derechos de propiedad de los ciudadanos, incluidos muchos europeos que residían en el país. El informe denunció cómo la legislación española permitió o incluso facilitó un desarrollo urbanístico que amenazaba el medio ambiente, alteraba paisajes valiosos y ponía en peligro los ecosistemas costeros, todo ello mientras generaba una considerable inseguridad jurídica y afectaba los derechos de propiedad sin ofrecer compensaciones adecuadas ni procedimientos legales claros y justos.²⁸

En respuesta a las situaciones descritas en el Informe Auken, así como a los retos derivados de la Ley de Costas de 1988, se promulgó una reforma en 2013.

²⁷ *Op. Cit. 13.*

²⁸ Auken, M. *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.* Parlamento Europeo, 2009. (Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082_ES.html; última consulta 4/06/2024).

1.3 Notas del Proyecto de Ley

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en las Notas del Proyecto de Ley de esta reforma de la Ley de Costas sintetizan los motivos de la Reforma, que se exponen a continuación.

En primer lugar, la Ley de Costas estaba desconectada de la realidad, lo que generó muchos conflictos y dificultó aplicación. En segundo término, no logró ser eficaz, ya que no pudo impedir los excesos de los desarrollos urbanísticos que afectan al litoral. Por otro lado, como consecuencia de la inseguridad jurídica que causó, debido a que los deslindes se realizaron discrecionalmente sin atender a criterios homogéneos, la demora de las actuaciones de la Administración dejó desprotegidos a antiguos propietarios y titulares de derechos, faltando además garantías para los terceros adquirentes de buena fe.²⁹

2. PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES

La Ley 2/2013 introduce una reforma significativa en el régimen de concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre en España, destacándose especialmente por la implementación de un sistema de prórrogas para las concesiones existentes, según se detalla en su artículo segundo. Esta modificación legislativa es fundamental para incrementar la seguridad jurídica de los concesionarios.

De acuerdo con el artículo segundo de la Ley, se establece que las concesiones existentes para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la promulgación de esta Ley, así como los derechos de ocupación y aprovechamiento previstos por la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988, son susceptibles de ser

²⁹ *Notas del Proyecto de Ley de Protección y uso sostenible del litoral y de Reforma de la Ley de Costas*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2013. (Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/121005reformaleycostas2.pdf>; última consulta: 4/06/2024).

prorrogadas³⁰. No obstante, se excluyen de esta posibilidad las concesiones que se encuentran en las zonas de servicio de los puertos, marcando un límite claro en su aplicabilidad.

La norma permite a los titulares de dichas concesiones solicitar su prórroga antes de la finalización del plazo originalmente concedido, pudiendo hacerlo desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013. La duración de la prórroga concedida no podrá exceder los 75 años, proporcionando así una base sólida para la planificación y el desarrollo a largo plazo de las actividades en el litoral. La legislación contempla la adaptación del plazo de prórroga a las circunstancias particulares de cada caso, incluyendo la posibilidad de otorgar prórrogas sucesivas dentro del marco temporal establecido, adaptándose a los distintos usos del espacio concesionado.

Un aspecto innovador de esta legislación es la incorporación de evaluaciones ambientales específicas para las prórrogas de concesiones que comprenden actividades industriales potencialmente impactantes para el medio ambiente. Es obligatoria la obtención de un informe favorable por parte del órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, el cual deberá evaluar los posibles impactos ambientales y, de ser necesario, establecer condiciones para asegurar la protección del medio ambiente.

Las concesiones prorrogadas bajo el marco de la Ley 2/2013 seguirán siendo reguladas, en todos los aspectos no modificados expresamente por esta Ley, por lo establecido en la Ley de Costas de 1988. Esto asegura una transición armónica hacia el nuevo régimen y mantiene la cohesión con los principios ya establecidos para la protección del litoral.

La capacidad de solicitar prórrogas de hasta 75 años marca un progreso importante en la política de gestión costera de España. Al promover la planificación y realización de proyectos a largo plazo en el litoral, esta legislación no solo favorece el desarrollo económico, sino que también incorpora consideraciones esenciales para la sostenibilidad ambiental. En conclusión, la Ley 2/2013 establece un equilibrio entre el estímulo a la inversión en el litoral y la necesaria conservación del patrimonio natural costero, proveyendo un marco jurídico que

³⁰ Desdentado Daroca, E. “El Horizonte de los enclaves privados tras el reglamento de costas de 2014 (I)”, *Estudio Jurídico IP*, 2017 (disponible en: <https://estudiojuridicoip.com/horizonte-los-enclaves-privados-tras-reglamento-costas-2014-i-problema-del-plazo-las-concesiones-compensatorias-dt-1a-lc/>; última consulta: 4/06/2024).

beneficia tanto a los actuales concesionarios como a las futuras generaciones en la gestión sostenible del dominio público marítimo-terrestre.

3. PROBLEMÁTICA DEL CÁMPUTO DEL PLAZO DE LAS CONCESIONES

3.1 Cómputo del plazo de las concesiones

La problemática del inicio del cómputo del plazo de las concesiones ha sido objeto de debate y análisis en el ámbito legal, especialmente en el contexto de la Ley de Costas de 1988. Esta Ley estableció un plazo claro de concesión inicial de 30 años, con posibilidad de prórroga por otros 30 años más. Sin embargo, surgen interrogantes sobre cuándo debe comenzar a contar dicho plazo, considerando distintas posibles fechas de inicio:

- a) La entrada en vigor de la Ley.
- b) Un año después de la entrada en vigor de la Ley, como indica el Reglamento, que establece que los propietarios debían solicitar la concesión en ese plazo.
- c) La fecha de aprobación del deslinde.
- d) La fecha de otorgamiento de la concesión.

El Reglamento preveía que, desde la fecha de aprobación de la Ley, los particulares afectados tendrían un año para solicitar la concesión. En caso de no hacerlo, la Administración iniciaría el proceso de otorgamiento de oficio, considerando que se trata de una expropiación. Sin embargo, esta situación presentó dos problemas: la mayoría de los particulares no solicitó la concesión y la Administración se demoró en los procedimientos.

La jurisprudencia ha abordado esta problemática de diversas formas:

Primero, la Administración determinó que el cómputo debía iniciar desde la fecha de deslinde.

Segundo, la Audiencia Nacional objetó esta postura, argumentando que la demora de la Administración no puede perjudicar a los particulares que han solicitado la concesión dentro del plazo legal de un año.

En tercer lugar, a raíz de este planteamiento, la Audiencia Nacional propuso un régimen de descuento de los días de retraso en el cómputo del plazo para aquellos que no solicitaron la concesión dentro del plazo de un año.

Por último, el Real Decreto 2014 estableció que el inicio del cómputo sería desde el 29 de julio de 2018 (día de entrada en vigor de la Ley de Costas). Esto se fundamentó en la idea de que no es razonable que el cómputo de una concesión no otorgada comience con la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, ya que ello implicaría un recorte injustificado del valor del justiprecio previsto por la legislación.

Además, el artículo 2 de la Ley 2/2013 establece la posibilidad de una prórroga concesional por un máximo de 75 años, lo que añade complejidad a la interpretación del plazo total de las concesiones. Surge la pregunta sobre si se trata de un total de 75 años adicionales a los 30 originales o si se pueden combinar de otras formas. Esta ambigüedad requiere una interpretación precisa por parte de los órganos competentes.³¹

3.2 Conclusión jurisprudencial

Respecto a cómo se debe resolver la problemática sobre el cómputo del plazo de la prórroga extraordinaria de la concesión del dominio público marítimo, las posibles soluciones se pueden desarrollar siguiendo la línea de interpretación jurídica y las decisiones de los tribunales competentes que se han pronunciado sobre esta cuestión.

La prórroga de setenta y cinco años establecida por el artículo 2 de la Ley 2/2013, que modifica la regulación de las concesiones del dominio público marítimo-terrestre, fue declarada constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 233/2015³². La STC ratificó la constitucionalidad de esta extensión, que generó dudas sobre cómo debería computarse el término de dicha prórroga, es decir, si el cómputo de los setenta y cinco años debía iniciarse desde el final de la concesión inicial o desde el comienzo de la prórroga.

³¹ *Ibid.*

³² Sentencia Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 233/2015, de 5 de noviembre [versión electrónica – base de datos Aranzadi. Ref. RTC2015/233]. Fecha de la última consulta: 4/06/2024.

El Dictamen del Consejo de Estado número 705/2014³³ también abordó estas dudas, sugiriendo que la interpretación del término de la prórroga no estaba clara bajo el marco normativo vigente. El dictamen plantea que, si se atiende a la literalidad de la norma, se distinguía el plazo de la concesión del plazo de la prórroga extraordinaria (siendo este de 75 años), lo cual se traducía en que la duración total de la concesión podía superar los 75 años. En cualquier caso, el dictamen advertía que existían dudas sobre la claridad de este precepto, por lo que el Consejo instaba al legislador a que incluyera un añadido en el texto de la disposición que aclarase la regulación algo contradictoria si se analizaba sistemáticamente de manera conjunta los artículos 135 y 170, para así evitar interpretaciones discrepantes que pudieran llevar a la inseguridad jurídica.

La resolución definitiva a este problema interpretativo vino con la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo número 1530/2021, de 20 de diciembre (RJ 2022, 241)³⁴. Esta sentencia fijó la doctrina aplicable, clarificando cómo debe interpretarse el término de la prórroga extraordinaria en el contexto de la Ley 2/2013 en el FJ6. En dicha sentencia, se establecen las siguientes conclusiones:

1) Las concesiones ordinarias de edificaciones con destino a vivienda otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 en zona de dominio público marítimo-terrestre pueden ser objeto de prórroga excepcional, conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 2/2013, en relación con el artículo 172.1 y la disposición transitoria decimosexta del Reglamento de Costas de 2014.

2) El plazo de duración de esa prórroga dependerá del uso: en las concesiones destinadas a vivienda y zonas asociadas, será de hasta un máximo de 75 años.

3) No cabe confundir, a estos efectos, la solicitud de nuevas concesiones que impliquen usos prohibidos según la Ley 2/2013, con la solicitud de prórroga extraordinaria de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley o, en su caso, a la de la Ley 22/1988. En aquel caso, sí serían de aplicación los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas, mientras que en éste habría de aplicarse lo

³³ Dictamen Consejo de Estado núm. 705/2014 (BOE de 17 de septiembre de 2014).

³⁴ Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1530/2021, de 20 de diciembre [versión electrónica – base de datos de Aranzadi. Ref. RJ 2022/241]. Fecha de última consulta: 4/06/2024.

dispuesto en el artículo segundo de la Ley 2/2013 y en los correspondientes preceptos del Reglamento de Costas de 2014.

Por ello, según la doctrina del Tribunal Supremo, el plazo de la prórroga debe computarse desde el momento en que termina la concesión inicial, es decir, se trata de una extensión adicional que sigue al término originalmente establecido para la concesión.

De esta manera, la interpretación del Tribunal Supremo garantiza que los concesionarios puedan tener certeza sobre la duración total de su derecho de aprovechamiento del dominio público, proporcionando un marco más claro para la planificación y gestión de sus actividades.

4. TRANSMISIÓN “*INTER VIVOS*”

La Reforma de la Ley de Costas de 2013 introdujo modificaciones significativas en su regulación, especialmente en lo referente a la transmisión de concesiones sobre dominio público marítimo-terrestre. Una de las modificaciones más destacadas se encuentra en la redacción del artículo 70.2 de la Ley, que se refiere a la transmisión de concesiones.

Antes de esta reforma, la Ley de Costas era bastante restrictiva en cuanto a la posibilidad de transferir concesiones. Las transferencias “*inter vivos*” estaban limitadas a casos muy específicos, como podían ser los relacionados con servicios públicos o actividades marinas. Esto restringía en gran medida la flexibilidad y el dinamismo en el manejo y aprovechamiento de las concesiones otorgadas en la zona marítimo-terrestre.

Con la reforma de 2013, se permite explícitamente la transferencia “*inter vivos*” de las concesiones, ampliando así las posibilidades para los concesionarios. Esta transferencia está sujeta a la aprobación administrativa, lo cual es un requisito fundamental para garantizar que el nuevo titular cumple con todos los términos y condiciones establecidos en el título de concesión. Este cambio ofrece una mayor flexibilidad y promueve una mayor actividad económica en las zonas costeras, al facilitar la transmisión de derechos de uso sobre el dominio público marítimo-terrestre.

Además, la reforma mantiene la posibilidad de transferencia "mortis causa", es decir, por causa de muerte, pero con una importante ampliación en el plazo para actuar. Mientras que antes el plazo para que los herederos notificasen a la Administración su intención de asumir la concesión era de un año, con la reforma este plazo se amplía a cuatro años. Esta modificación es particularmente relevante para facilitar el proceso a los extranjeros que deseen ejercer este derecho sobre propiedades costeras, teniendo en cuenta los desafíos y demoras que pueden surgir en los procesos sucesorios internacionales.³⁵

5. DIFERENCIAS RESPECTO AL ENFOQUE DE LA LEY DE COSTAS DE 1988

La reforma de 2013 de la Ley de Costas introdujo una serie de cambios que se apartaban del espíritu y la letra de la redacción original de la Ley de Costas, complicando su aplicación y modificando el sistema de recuperación. Los dos cambios más destacados que se consideraron divergentes a la Ley de 1988 fueron la prórroga extraordinaria aplicable a concesiones destinadas a viviendas y la transmisión inter vivos.

El concepto de "*prórroga extraordinaria*" se destacó como uno de los elementos centrales de la reforma. Lo más notable de esta prórroga es que reforzó la posibilidad de extender las concesiones con usos contrarios a la Ley de Costas, ya que los artículos 172 a 178 del Reglamento General de Costas (RGC) desarrollan el artículo 2 de la Ley 2/2013. En particular, el artículo 174.2 establecía el plazo máximo de las prórrogas extraordinarias según sus usos, y el apartado a) de este artículo hacía referencia a los usos destinados a viviendas y áreas relacionadas, otorgándoles un plazo máximo de 75 años. Este uso estaba prohibido explícitamente por la Ley de Costas de 1988 en su artículo 25.1 a), en conexión con el artículo 32.2.

Como complemento indispensable de este nuevo enfoque, las concesiones pasaron a ser transmisibles por actos inter vivos, no solo mortis causa. Además, mientras las concesiones estén vigentes, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que no impliquen un aumento en el volumen, la altura ni la superficie

³⁵ Balza Aguilera, J., Gutiérrez Hernández, M. J. y Picó Barandiarán, E. "LA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.35, pp. 98-103, 2013 (disponible en: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3913/documento/fe4.pdf?id=4800>; última consulta: 4/06/2024)

de las construcciones existentes, según lo dispuesto en el artículo 70.2 y la disposición transitoria cuarta.2 a) de la Ley de Costas de 1988, en la redacción dada por la Ley 2/2013. La razón de esta modificación se basa en que no tenía sentido prohibir tales obras en construcciones cuya "pervivencia" había sido extendida durante varias décadas.³⁶

Estos cambios alteraron el sistema de recuperación y permitieron usos contrarios a la versión original de la Ley de Costas de 1988, generando desafíos en la aplicación de la ley.

6. PROBLEMÁTICA DE LA DISCRECIONALIDAD

La Ley 2/2013 y las modificaciones posteriores en la regulación de concesiones y sus prórrogas han llevado a un debate jurídico sobre el carácter discrecional o reglado de la potestad de otorgamiento de dichas prórrogas. Inicialmente, la Ley de Costas de 1988 y su correspondiente reglamento permitían que la decisión de otorgar concesiones y prórrogas se tomara de manera discrecional por el órgano administrativo competente. Sin embargo, la introducción de la Ley 2/2013 y las modificaciones en el Reglamento General de Costas (RGC) de 2014 plantearon un cambio hacia un enfoque más reglado en ciertos aspectos de este proceso.

El RGC de 2014, específicamente en su artículo 172, adaptó la previsión de la Ley 2/2013 permitiendo que las concesiones existentes pudieran ser prorrogadas a instancia de su titular, pero introdujo una condición reglada en el otorgamiento de estas prórrogas extraordinarias. Se estableció que estas prórrogas se otorgarían siempre que no existieran causas de caducidad del título vigente o no se estuviera tramitando un procedimiento de caducidad, marcando un enfoque más reglado en la decisión administrativa. Este cambio indicaba que, a menos que se identificaran motivos específicos para no hacerlo, la prórroga debía concederse, limitando la discrecionalidad previa.

Pese al carácter reglado introducido por el RGC de 2014, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido un margen de discrecionalidad técnica en el otorgamiento de las prórrogas. La Audiencia Nacional, por ejemplo, ha interpretado que, aunque ciertos elementos del proceso de prórroga están claramente definidos por la ley (como los plazos de solicitud y duración de la prórroga), la Administración mantiene una potestad discrecional en su decisión final,

³⁶ *Op. Cit. 13*

especialmente en la evaluación de aspectos ambientales o de protección del litoral que puedan justificar la denegación de una prórroga³⁷.

Las recientes modificaciones en el RGC optan explícitamente por reforzar la discrecionalidad técnica en el otorgamiento de concesiones y sus prórrogas. Estas modificaciones subordinan la decisión de otorgar una prórroga a la evaluación de diversos criterios técnicos y ambientales, alineándose con la necesidad de proteger el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su conservación. A través de estos cambios, se busca objetivar y modular la decisión sobre las prórrogas, enfatizando que, aunque la solicitud de prórroga puede presentarse, su otorgamiento depende de un análisis detallado y caso por caso, respetando criterios objetivos definidos en la normativa.³⁸

V. NUEVO REGIMEN DE LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA

1. LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA³⁹

1.1 Contenido de la ley

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética tiene un impacto directo en la regulación de costas y, en concreto, en el régimen de las concesiones del DPMT. Entre los muchos objetivos que promueve esta ley, hay un enfoque destinado a asegurar una gestión sostenible y resiliente de las costas españolas, abordando específicamente la necesidad de integrar la adaptación al cambio climático en todas las facetas de la planificación y gestión costera. Así, el artículo 20 de la citada Ley señala que *"La planificación y gestión del medio marino se orientarán al incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático"*.

³⁷ García Pérez, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *Marcial Pons*, Madrid, 1995, pp. 197-235. (Disponible en: [GarciaPerez Marta TD 1993.pdf](#); última consulta 5/06/2024).

³⁸ Pons Cánovas, F., *El nuevo régimen jurídico de las costas ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y uso sostenible del litoral?*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2015.

³⁹ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (BOE de 21 de mayo de 2021).

El mencionado artículo hace dos referencias específicas a las concesiones del DPMT en sus apartados 3 y 4 respectivamente.

En el apartado 3 se establece que *“Con el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 ter de dicha ley.*

A estos efectos, también se estará a lo previsto en otra normativa aplicable, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa.”

Respecto a este párrafo, el Consejo de Estado se pronuncia en su Dictamen 204/2020, de 12 de marzo señalando, que debería tener una referencia directa a la Ley de Costas, para evitar posibles confusiones que luego se derivarían. Además, este apartado va a tener una gran importancia debido al posterior desarrollo legislativo del Real Decreto 668/2022 cuyo desarrollo está amparado por lo establecido en este apartado.

El apartado 4 establece que *“Los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de esta ley en incumplimiento de lo previsto en este artículo.”*

Este apartado afecta directamente al plazo de duración de la concesión y su prórroga, cambiando lo establecido en el régimen anterior. Tras la reforma de 2013 y el reglamento de 2014 se establece que la concesión más la prórroga podría llegar a tener una extensión superior a los 75 años, como previamente se ha explicado. Sin embargo, este apartado modifica ese criterio y establece que para todas las concesiones y prórrogas concedidas a partir de la entrada

en vigor de la Ley 7/2021 el plazo máximo sumadas la concesión y la prórroga en ningún punto podrá superar el mencionado plazo de 75 años.

La modificación reglamentaria específica que no posee carácter retroactivo, limitando así su aplicación únicamente a aquellas solicitudes que estén pendientes de resolución o a las nuevas solicitudes que se presenten tras la entrada en vigor de la ley. Este enfoque busca evitar incertidumbres y posibles interpretaciones que pudieran considerar la aplicación retroactiva del cómputo establecido en el artículo mencionado. De esta manera, se establece que únicamente los actos administrativos emitidos después de la promulgación de la ley serían considerados nulos de pleno derecho si incumplen este límite, mientras que los actos dictados previamente no se verán afectados por esta disposición.

1.2 Análisis jurisprudencial: STC 90/2022 de 30 de junio⁴⁰

La Xunta de Galicia interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, basándose principalmente en que estas disposiciones vulneran los principios de seguridad jurídica y reserva de ley establecidos en la Constitución.

En los antecedentes de la sentencia se señalan los argumentos que ha formulado Xunta de Galicia para justificar la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley 7/2021 basándose en críticas detalladas respecto al artículo 20 y la disposición derogatoria única, que aborda el régimen de concesiones de dominio público marítimo-terrestre. Estas críticas abarcan varios puntos clave que subrayan la complejidad e incertidumbre introducidas por la nueva legislación.

Primero, la Xunta argumenta que la Ley 7/2021 omite deliberadamente disposiciones establecidas anteriormente en el artículo 2 de la Ley 2/2013 y en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas. Esta omisión plantea serias dudas sobre si las concesiones otorgadas bajo el antiguo régimen pueden, mediante sus prórrogas, superar los límites de tiempo inicialmente establecidos, o si deben conformarse al nuevo límite de setenta y cinco años en total para la duración de las concesiones, incluyendo todas sus prórrogas. Esta falta de

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 90/2022, de 30 de junio [versión electrónica – base de datos de Aranzadi. Ref. RTC2022/90]. Fecha de última consulta: 4 de junio de 2024

claridad afecta directamente a los titulares de concesiones, quienes se enfrentan a un escenario legal incierto y posiblemente más restrictivo.

En segundo lugar, la Xunta critica la ambigüedad de la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, que no especifica claramente si se ha producido una derogación tácita de disposiciones clave como el artículo 2 de la Ley 2/2013. Esta ambigüedad crea una coexistencia de regímenes legales posiblemente incompatibles, comprometiendo la seguridad jurídica y el principio de confianza legítima. Los titulares de concesiones se encuentran sin certeza sobre qué normativa aplicará a sus casos, lo que puede afectar sus derechos adquiridos y sus operaciones futuras.

Además, se señala que la Ley 7/2021 genera confusión normativa y un detrimento a la seguridad jurídica al superponer normativas y al introducir nuevas disposiciones sin una derogación clara de las anteriores. Esta situación fomenta un entorno legal contradictorio y difícil de interpretar, afectando la certeza y predictibilidad que son fundamentales para la aplicación del derecho tanto para particulares como para autoridades.

Finalmente, la Xunta expresa preocupación sobre las implicaciones para las prórrogas de concesiones existentes. La nueva ley sugiere que estas prórrogas podrían ser objeto de revisión y anulación si exceden los límites establecidos, introduciendo una posible retroactividad en la aplicación de la ley que generalmente es desaconsejada por su impacto en los derechos ya otorgados.

Por su parte, el Tribunal desestima todos los argumentos planteados. En primer lugar, el TC ha determinado que los preceptos impugnados de la Ley 7/2021 son claros y su aplicabilidad puede ser determinada a través de los métodos de interpretación reconocidos en derecho. Esto implica que la ley cumple con el requisito de claridad y certeza del Derecho, componentes esenciales del principio de seguridad jurídica.

En segundo lugar, el Tribunal ha hecho un análisis detallado del apdo. cuarto del art. 20, el cual establece que el plazo máximo de duración de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, así como de cualquier prórroga de estas, será de setenta y cinco años desde su concesión o desde su prórroga según el régimen originario. El TC destacó el carácter irretroactivo de este plazo máximo, lo que significa que las concesiones otorgadas o prorrogadas antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2021 conservarán sus derechos

adquiridos bajo la Ley de costas. Esta interpretación protege los derechos preexistentes y, por ende, no compromete la seguridad jurídica.

Además, el Tribunal señaló que la cuestión del *dies a quo*, es decir, el momento inicial desde el cual se computa el plazo de duración de la concesión y su prórroga, depende de las circunstancias específicas de cada caso y, por lo tanto, deberá ser resuelta por los tribunales ordinarios de acuerdo con la heterogeneidad de los regímenes aplicables. Esto refuerza la idea de que la ley proporciona un marco normativo suficiente y claro, pero que permite a su vez la evaluación individualizada de los casos concretos por parte del poder judicial.

Finalmente, el TC también rechazó el argumento de la vulneración del principio de seguridad jurídica en relación con la disposición derogatoria de la Ley 7/2021. Esta disposición es similar a otras disposiciones derogatorias presentes en la legislación española, como la de la Ley 33/2003 o la Ley de costas, y es consistente con la norma subsidiaria del artículo 2.2 del Código Civil. Por lo tanto, el Tribunal concluyó que esta disposición no introduce incertidumbre ni inseguridad jurídica que pudiera considerarse inconstitucional.

En resumen, el TC ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Xunta de Galicia por considerar que los preceptos y disposiciones cuestionados de la Ley 7/2021 son compatibles con el principio de seguridad jurídica, ofreciendo claridad legal y respetando los derechos adquiridos bajo la normativa previa, confirmando así su constitucionalidad.

2. REAL DECRETO 668/2022, DE 1 DE AGOSTO

2.1 Contenido del Real Decreto

El Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre⁴¹, versa directamente sobre la determinación de la zona marítimo-terrestre y la gestión de las concesiones y sus respectivas prórrogas.

⁴¹ Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre. (BOE 2 de agosto de 2022).

En su exposición de motivos, hace referencia a que *“Los efectos del cambio climático que se proyectan sobre la costa en nuestro país, de acuerdo con los escenarios climáticos futuros, producirán, entre otros cambios, un progresivo calentamiento del agua y una creciente subida del nivel del mar a medida que avance el siglo XXI.”* y por ello justifica el motivo de esta reforma en que *“se hace prioritario progresar en la integración de las medidas que permitan anticipar su adaptación desde la planificación y la gestión costera, necesarias para minimizar dichos impactos”*. El Real Decreto se ampara en que el Reglamento General de Costas debe estar sometido a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, cuyas nuevas previsiones contenidas en el artículo 20 y disposición derogatoria única han sido expresamente declarados constitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2022, de 30 de junio.

El Real Decreto 668/2022, modifica varios artículos del Reglamento generando aún más inseguridad jurídica y desprotegiendo los intereses de los particulares titulares de viviendas bajo el régimen concesional, e incluso, pudiendo afectar a particulares con régimen de titularidad privada de viviendas en primera línea de costa próximas al DPMT. El análisis se centrará en algunos aspectos que afectan directamente a la determinación de la zona marítimo-terrestre y a la gestión de las concesiones y sus respectivas prórrogas.

2.1.1 Determinación de la línea de costa

En primer lugar, ha incrementado el desequilibrio existente entre la protección del medio ambiente y los derechos de propiedad privada, especialmente a través de la modificación del artículo 4 que establece los criterios técnicos para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa. Dicha modificación introduce una significativa alteración en la definición de las zonas marítimo-terrestres. Antes, para que un terreno se declarara parte de esta zona, las olas debían alcanzarlo en los mayores temporales conocidos, y esto debía haber sucedido al menos cinco veces en cinco años. Sin embargo, con la nueva regulación, basta el registro de un único temporal significativo para que un terreno sea incluido dentro de esta categoría.

El legislador justifica esta modificación señalando que, debido al cambio climático, los fenómenos costeros adversos que anteriormente tenían un período de retorno de 100 años podrían ocurrir anualmente a finales de siglo. Además, según el sexto informe del IPCC, entre

1901 y 2018, el nivel del mar en las zonas costeras ha aumentado en 0,20 metros. Este incremento progresivo provocará más inundaciones y erosión del litoral. En este contexto, que puede generar graves daños a las estructuras alcanzadas por el mar, no resulta razonable esperar a que se produzcan cinco incidencias en un periodo de cinco años, especialmente cuando se tiene la certeza de que la situación empeorará.⁴²

2.1.2 Otorgamiento y duración de la concesión

La modificación de los artículos 131 y 135 del Reglamento, que se centra en el otorgamiento y duración de las concesiones.

El artículo 135 en su apartado 2 establece una referencia clara y directa al cambio climático señalando que la Administración ha de tener en cuenta en el otorgamiento de las concesiones algunos elementos como la adecuación al medio de la actividad o instalación, el estado y evolución de los ecosistemas, el grado de afección a la biodiversidad, entre otros.

En el apartado 3, el legislador vuelve a aclarar lo ya establecido en el artículo 20.4 de la Ley 7/2021 estableciendo un plazo de duración máxima de la concesión más la prórroga de 75 años.

Sin embargo, la Administración deberá fijar plazos incluso menores en función de la actividad. En caso de instalaciones de servicio público que requieran ser ubicados en dominio público, el plazo de la concesión será de 50 años, y de 30 años para el resto de las actividades e instalaciones. Esta último afecta directamente a los propietarios de viviendas que tras la incoación del deslinde hayan pasado a ser parte del DPMT, cuya concesión ya no podrá ser superior a los 30 años, en vez de a los 75 años.

Además, en el apartado 4 establece una serie de criterios objetivos para determinar la duración de cada concesión y sus posibles prórrogas en los que se tendrá en cuenta el impacto en el medio ambiente, como posibles impactos sobre las especies o los efectos sobre la erosión costera.

⁴² *Vid.*: Exposición de motivos del Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

La modificación del artículo, lo justifica el Legislador en la Exposición de Motivos por dos razonamientos. En primer lugar, adecuar la legislación a los objetivos y disposiciones de la Ley 7/2021, adecuándolos a los efectos del cambio climático, y por otro lado, pretende resolver el problema de la discrecionalidad a la hora de otorgar o denegar una concesión⁴³, estableciendo criterios objetivos para que la decisión no fuera arbitraria.

2.1.3 *Prórroga extraordinaria de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013*

Finalmente, la modificación del artículo 172 versa sobre el plazo de la prórroga extraordinaria cuya concesión fue otorgada antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013. En ese caso, si la prórroga es concedida con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, la suma de esta prórroga más la concesión original no podrá exceder los 75 años. Este artículo define los términos del régimen transitorio para adaptar el Reglamento a las previsiones de duración del artículo 20, y aportar la seguridad jurídica que ponía de manifiesto la Xunta en la STC 90/2020 y en la que finalmente el TC declaró la constitucionalidad de la disposición.

VI. NULIDAD REAL DECRETO 668/2022

1. ANÁLISIS DE LA STC 150/2024, DE 31 DE ENERO⁴⁴

La Sentencia 150/2024 del Tribunal Supremo, anula el Real Decreto 668/2022 que reformaba el Reglamento General de Costas, debido a la omisión del trámite de consulta pública previa.

El recurso interpuesto por la “Plataforma de Afectados por el Deslinde de Costa de Formentera” solicita que se declare la nulidad del RD en su integridad basándose en la omisión de trámites esenciales o de defectuoso cumplimiento. A pesar de que enumeran varios motivos para solicitar la declaración de nulidad, señalan que bastaría con que se acogiera solo una de

⁴³ Vid.: Mirar apartado IV. *Ley de Costas de 2/2013 Apartado 6. Problemática de la discrecionalidad.*

⁴⁴ Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 481/2024, de 31 de enero.

las causas de nulidad a las que aducen para declarar la nulidad de pleno derecho, ya que así lo establece el artículo 47.2º de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

El procedimiento de consulta pública previa, estipulado por el artículo 133 de la LPACAP y el artículo 26 de la Ley del Gobierno, tiene como propósito recabar las opiniones de sujetos y organizaciones afectadas sobre los problemas que se pretenden solucionar con la norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma, y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) justificaba la omisión de este trámite argumentando que la reforma contemplaba modificaciones puntuales y no una regulación completamente nueva de una materia (FJ2). Sin embargo, la sentencia establece que, para prescindir del trámite de consulta pública de manera legítima, la norma debe ser organizativa o presupuestaria, y además, debe cumplir con otras condiciones, como no tener un impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios, o regular aspectos parciales de una materia.

El Tribunal Supremo sostiene que la participación ciudadana en la elaboración de normas es fundamental, tal y como se deriva de los mandatos contenidos en los artículos 9.2 y 105.a de la Constitución Española. La omisión del trámite de consulta pública se considera un vicio procedimental grave que lleva a la nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado, conforme a lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La sentencia enfatiza que la omisión de los trámites de consulta pública y de audiencia constituye una excepción a la regla general y, como tal, debe interpretarse de manera restrictiva. Cualquier excepción a este principio debe estar sólidamente justificada en la legislación vigente y como no es el caso, anula el Real Decreto 668/2022.

En conclusión, todas las modificaciones que introduce el Real Decreto 668/2022 quedan anulados, dejando vigente lo estipulado en la última regulación del Reglamento de Costas, cuyo texto está en vigor desde el 10 de octubre de 2014.

VII. SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN

La situación actual de la legislación y regulación de las costas en España se encuentra en un estado de incertidumbre y reformulación. Como se ha explicado en el apartado anterior, recientemente, el Tribunal Supremo anuló el Real Decreto 668/2022, debido a la falta de cumplimiento de los procedimientos de participación pública requeridos. En consecuencia, lo que actualmente está vigente es la redacción de la Ley de Costas de 2013, pero como constitucionalmente está aceptado lo dispuesto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que establece la duración máxima de los 75 años de la suma de la concesión más la prórroga extraordinaria, hay un conflicto entre las dos legislaciones que establecen cosas diferentes respecto de la legislación.

En respuesta a esta anulación, el Ministerio para la Transición Ecológica ha iniciado una consulta pública para modificar el reglamento de Costas y asegurar la implementación de estos deslindes.⁴⁵

El procedimiento de consulta pública es crucial porque los deslindes afectan la determinación de qué áreas de la costa son consideradas dominio público marítimo-terrestre, una definición que podría resultar en la expropiación de miles de propiedades privadas. El Ministerio ha justificado estas medidas como necesarias debido al aumento de riesgos costeros asociados al cambio climático, incluyendo la subida del nivel del mar y la mayor frecuencia de temporales que afectan las construcciones en la costa.

La situación se complica aún más con la resistencia de los propietarios afectados, quienes están preparando miles de alegaciones y observaciones críticas contra la nueva reforma legal. Los afectados y sus representantes, como Manolo López de “*Somos Mediterrania*” y Pedro Pastor de la Asociación de Afectados de Denia, expresan preocupación por la falta de claridad y transparencia en la nueva propuesta de reglamento, lo cual añade incertidumbre sobre el futuro de los deslindes.⁴⁶

⁴⁵ Torre, N., “El Gobierno reformula el reglamento de Costas para ejecutar los deslindes tras el varapalo del Supremo: Cada vez es más oscuro”, *El Mundo*, 5 de marzo de 2024. (disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/2024/03/05/65e616dbe4d4d8fd1f8b4592.html>; última consulta 5/06/2024).

⁴⁶ *Ibid.*

Además, la Generalitat Valenciana ha iniciado una consulta pública para un anteproyecto de ley de la costa valenciana, buscando maximizar sus competencias en urbanismo y ordenación del territorio, lo cual podría resultar en un choque de competencias con la normativa estatal.

En resumen, la regulación de las costas en España está en un punto crítico, con importantes decisiones legales pendientes, fuerte oposición de los afectados, y esfuerzos por parte de las autoridades regionales para influir en la gestión del litoral.

VIII. CASO DE DENIA

1. INTRODUCCIÓN

Para concluir el análisis sobre la legislación de costas y su impacto en las zonas marítimo-terrestres, se analiza el caso específico de la zona de Les Deveses en Denia. Esta área ha sido un punto focal de intensos debates y conflictos legales debido a la implementación del deslinde del DPMT.

El propósito central de este último análisis es observar cómo la implementación de la legislación se traduce en realidades prácticas, examinando de cerca los impactos resultantes de los cambios legislativos y ambientales. Es esencial entender cómo el cambio climático está modificando el entorno físico y cuál es el efecto tangible de estas transformaciones en el terreno. Además, es crucial considerar el alcance y la efectividad de medidas como los proyectos de regeneración de playas y cómo estas pueden mitigar o adaptarse a los efectos del cambio climático. A su vez, resulta importante explorar la percepción y las posibles reticencias de las comunidades afectadas, quienes a menudo experimentan directamente el choque entre las intenciones de la legislación y la realidad cotidiana. Este enfoque holístico ayuda a comprender la interacción dinámica entre la ley, las condiciones ambientales cambiantes y la respuesta humana en contextos específicos.

Considerando la naturaleza cambiante y la actualidad de la zona de Les Deveses, este apartado del trabajo ha requerido una selección cuidadosa de fuentes, centrándose especialmente en informaciones recientes de periódicos y publicaciones especializadas, e incluso foros donde se pronuncian los afectados. Estas fuentes son fundamentales para proporcionar información actualizada y detallada de los desarrollos legales y las intervenciones

administrativas que están en curso y cómo están afectando a los particulares. Utilizar noticias contemporáneas asegura que el estudio refleje de manera precisa las últimas tendencias y eventos, ofreciendo así un panorama que responde al dinamismo propio de la gestión de las zonas marítimo-terrestres y las políticas de costas en España.

En concreto, la zona de Les Deveses ha sido particularmente afectada por dos fenómenos clave: por un lado, los cambios en la regulación del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), y por otro, las alteraciones físicas del litoral, que se deben tanto a eventos climáticos adversos como al proyecto de regeneración de la playa.

2. IMPACTO DEL DESLINDE EN LA COMUNIDAD LOCAL Y PROPIETARIOS DE DENIA

La disputa sobre el deslinde del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) en Dénia ha generado una notable discrepancia entre los datos oficiales y las percepciones de los afectados. Según Maria Josep Ripoll, edil de Territorio, el deslinde afectaría directamente a 12 viviendas y 187 parcelas. Sin embargo, la asociación Afectados por la Ley de Costas en Dénia, liderada por Pedro Pastor, sostiene que los deslindes perjudicarían a 3,617 inmuebles, incluyendo 103 de dominio público, y añade que todas las propiedades frente al mar estarían afectadas, así como aquellas en segunda y tercera línea de playa. Según esta asociación, 103 propietarios perderían automáticamente su propiedad al convertirse en titulares de un derecho de ocupación por 30 años, con posibilidad de rescate por una compensación mínima. Además, 135 viviendas estarían afectadas por la servidumbre de tránsito, lo que requiere la demolición de cualquier estructura que impida el acceso público. Otros 3,379 propietarios enfrentan restricciones bajo la servidumbre de protección, que limita cualquier expansión de sus edificaciones y sólo permite reparaciones o consolidaciones menores. Esta situación es complicada por el Plan General de Denia que clasifica estas viviendas como fuera de ordenación, lo que implica que eventualmente deberán ser demolidas. El Ayuntamiento de

Denia y la Conselleria de Medio Ambiente están activamente involucrados, buscando paralizar los expedientes en curso y modificando la Ley de Costas para abordar estas preocupaciones.⁴⁷

3. REALIDAD FÍSICA DE LES DEVESES ANTES DEL PROYECTO DE REGENERACIÓN

El caso de Denia ilustra muy gráficamente cómo la erosión de la playa ha ido cambiando la realidad física de la zona de la costera, reduciendo la zona de costa, el DPMT y poniendo en riesgo las construcciones más próximas a la orilla. Se adjuntan en el Anexo 1⁴⁸ imágenes que muestran cómo estaba el litoral de la Costa en febrero de 2013, antes de que se llevara a cabo el Proyecto de Regeneración de la Playa.

4. EL PROYECTO DE REGENERACIÓN DE LA PLAYA

El proyecto de regeneración de la playa de Les Deveses en Dénia ha consistido en la restauración y expansión de la playa mediante la adición de 650.000 metros cúbicos de arena, lo que ha permitido recuperar más de 30 metros de anchura de playa. Se ha llevado a cabo con una inversión de 14.459.500 euros, e incluyó la construcción de dos nuevos espigones y el aumento de la altura del espigón existente para mejorar la protección costera.

Además, se implementaron medidas de regeneración ambiental que incluyeron la restauración de dunas existentes, la creación de nuevas dunas, la plantación de especies autóctonas, y la instalación de captadores de arena y vallas flexibles para proteger las dunas. También se mejoraron los accesos a la playa, reordenando los accesos públicos para proteger el entorno natural y facilitar la entrada de visitantes.⁴⁹

⁴⁷ *Op. Cit. 17*

⁴⁸ *Ver anexo 1*

⁴⁹ Moncho, J. J., “La Playa Recuperada de Dénia: El Antes y después de la regeneración desde el aire”, *Dénia.com.*, 26 de noviembre de 2023. (disponible en: <https://www.denia.com/la-playa-recuperada-de-denia-el-antes-y-despues-de-la-regeneracion-desde-el-aire/>; última consulta 5/06/2024).

El Proyecto tiene por objetivo frenar la regresión de la playa de Les Deveses y recuperar un ancho de playa estable, con un mínimo de 30 metros, así lo establece la nota de prensa del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO), sobre la estrategia para la Protección de la costa sur de Valencia.⁵⁰

En el documento del Proyecto De Recuperación De La Playa De Les Deveses elaborado por el MITECO, se hace referencia a que en el momento de desarrollo del Proyecto se está tramitando un nuevo deslinde del DPMT y la única otra referencia al mismo es un plano que se adjunta en el Anexo IV. El documento concluye que todas las áreas de intervención del proyecto se ubican dentro de la zona de DPMT y que las obras realizadas en la zona de la playa destinada a regeneración representan una mejora en terrenos clasificados como no urbanizables, ya que aumentan la anchura de la playa existente⁵¹. Sin embargo, no existe ninguna referencia a que debido a la ampliación de la zona de la playa se debería volver a modificar la línea de costa, o a que la tramitación de dicho deslinde debería posponerse a la finalización del Proyecto de Recuperación.

5. FECHA DE DETERMINACIÓN DE LA LÍNEA DE COSTA DE DENIA

El servicio de costas de la provincia de Alicante anunció la incoación del expediente de deslinde de la zona de Denia en el BOPA (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante) el 2 de octubre de 2023.⁵² Estableciendo la línea de costa de acuerdo con la situación geográfica de ese momento y recogida en los Anexos (fotografías y plano a escala), pero no tiene en cuenta la nueva realidad física que va a existir después del plan de regeneración.

⁵⁰ *Estrategia para la Protección de la costa sur de Valencia*. Vicepresidencia Tercera del Gobierno de España y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/220720_ndpregeneracionplayadevesesygarrofera_tcm30-543315.pdf; última consulta 5/06/2024.

⁵¹ *Proyecto de recuperación de la Playa de Les Deveses T.M. Dénia (Alicante)*. Ministerio para la Transición Ecológica, 2018. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/180824_proyecto_denia_les_deveses_completo_tcm30-483497.pdf; última consulta 5/06/2024.

⁵² Boletín Oficial de la Provincia de Alicante. N° 190 de 02/10/2023.

IX. CONCLUSIONES

- El marco regulatorio de la Ley de Costas de 1988 en relación con los enclaves privados dentro del dominio público marítimo-terrestre es complejo y contradictorio. Aunque la normativa prohíbe estos enclaves y prevé su expropiación, en la práctica, las dificultades y costos asociados a este proceso han permitido su persistencia. Estos enclaves, surgidos de concesiones administrativas u ocupaciones ilegales, generan conflictos legales y sociales, impactan negativamente en el medio ambiente y restringen el acceso público a las costas.
- Es crucial distinguir entre la expropiación forzosa y el deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT), ya que el deslinde no es una expropiación sino una herramienta administrativa para delimitar y proteger el dominio público. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 149/91, reconoce que convertir la propiedad en una concesión puede considerarse una forma de expropiación justificada por motivos de utilidad pública.
- Las viviendas en el DPMT, es decir los enclaves privados, bajo la Ley de Costas de 1988 se encontraban en dos situaciones jurídicas principales: aquellas sin título de propiedad adecuado que debían ser demolidas para evitar la ocupación ilegal y proteger el entorno costero; y aquellas viviendas con títulos en vigor que se verían afectadas por un régimen transitorio que permitía su uso por 30 años, prorrogables por otros 30, sin permitir obras de consolidación o modernización para asegurar un impacto ambiental mínimo.
- Comparto la opinión con un sector importante de la Doctrina y con lo planteado por los Consejos de Gobierno de Islas Baleares y País Vasco respecto al planteamiento relativo a que la concesión de 30 años que se otorgaba en la Ley de Costas de 1988 a aquellos propietarios que se han visto afectados por un deslinde, no podía considerarse un justiprecio suficiente y adecuado a la expropiación "*Ope Legis*" que estaba afectando a propietarios que poseían una propiedad privada bajo justo título. En particular, porque considero que el justiprecio debe adecuarse al valor del bien expropiado o del derecho del que el particular ha sido privado, sin embargo, estableciendo una concesión en las

mismas condiciones a todos los propietarios afectados por los deslindes se están equiparando derechos que no son iguales.

- Pese a lo señalado en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, reconoce la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Costas de 1988 validando la concesión como la contraprestación por la transformación del derecho de propiedad que tenían los particulares en una concesión de aprovechamiento.

- La Ley de Costas de 1988 enfrentó varios problemas: no estableció una expropiación general de los enclaves, obligando a los propietarios a solicitar concesiones individuales, lo que muchos no hicieron, y la Administración fue lenta e ineficiente en procesarlas, creando incertidumbre. Además, hubo disparidad en el tratamiento de propietarios según tuvieran o no una sentencia judicial firme, afectando la duración de las concesiones. La ley tampoco estableció un plazo para los deslindes del DPMT, resultando en retrasos. Por último, presentaba lagunas regulatorias que generaron incertidumbre y variabilidad en su aplicación.

- Los problemas que arrastraba la Ley de Costas de 1988, unido al “*Efecto 2018*” y a la publicación del informe Auken por parte del Parlamento Europeo que denunciaba los abusos urbanísticos en la costa española y pedía reformas para proteger el medio ambiente y los derechos de propiedad, provocó que en el año 2013 se introdujera una reforma de la Ley de Costas.

- Los principales cambios que introdujo la Ley 2/2013 de Costas en referencia a los enclaves privados es la prórroga extraordinaria de las concesiones de 75 años y la posibilidad de la transmisión “*inter vivos*”. Sin embargo, el legislador no dejaba claro si el cómputo de los 75 años debía tener ya en cuenta la concesión inicial, o si por el contrario la prórroga en si misma eran 75 que añadir a la concesión original. La resolución definitiva a este problema interpretativo la aporta la STS 1530/2021 de 20 de diciembre estableciendo que efectivamente la concesión más la prórroga podían superar los 75 años.

- Los cambios introducidos por la Ley 2/2013 no solucionaban los problemas que rodeaban a la situación jurídica de los enclaves privados, simplemente alargaban la situación posponiendo el problema. De hecho, algunos de estos cambios iban en contra de la redacción y espíritu de la redacción original de la Ley de 1988. Además, también eran patentes los problemas de discrecionalidad en el otorgamiento de las citadas prórrogas.
- La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética va a tener un impacto directo en el régimen de las concesiones y de la prórroga extraordinaria, en su artículo 20 con el fin de incrementar la resiliencia del medio marino a los efectos del cambio climático, modifica dos aspectos fundamentales del régimen anterior. En primer lugar, el plazo de la concesión más la prórroga ya no podrá superar los 75 años, generando inseguridad jurídica sobre cómo debe ser la fórmula para computar.
- El Real Decreto 668/2022, amparado en uno de los apartados del artículo 20 de la Ley 7/2021, modifica el Reglamento General de Costas para adaptarlo a los efectos del cambio climático. Establece nuevos criterios para determinar la zona marítimo-terrestre, ahora basados en un solo temporal significativo en lugar de cinco en cinco años, y ajusta los plazos de concesiones y prórrogas, limitando las concesiones a un máximo de 75 años y a 30 años para viviendas afectadas por el dominio público marítimo-terrestre.
- La situación actual de la legislación y regulación de las costas en España está en un estado de incertidumbre debido a la anulación del Real Decreto 668/2022 por el Tribunal Supremo, que señaló la falta de cumplimiento de los procedimientos de participación pública.
- Creo que se está postergando un problema al alargarlo en el tiempo sin ofrecer una solución eficaz para los particulares afectados. Las reformas continuas han agravado la situación, generando inseguridad jurídica al modificar constantemente los criterios y las condiciones. Estas modificaciones han ocasionado que, en algunos casos, la situación de los derechos de los particulares con enclaves privados mejore, mientras que en otros casos empeore.

- Les Deveses en Dénia ejemplifica el punto crítico alcanzado por la legislación de costas en España, mostrando cómo el conflicto entre el deslinde del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y las realidades locales genera tensiones significativas. La implementación del deslinde afectaría a numerosas propiedades, generando discrepancias entre los datos oficiales y las percepciones de los afectados, quienes enfrentan la pérdida de sus propiedades o severas restricciones. Este caso resalta la fricción entre la normativa ambiental y la propiedad privada, exacerbada por los efectos del cambio climático y la necesidad de regeneración de playas, subrayando la complejidad y la urgencia de resolver estas disputas legales y sociales.

X. BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE de 29 de julio de 1988).
- Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE de 12 de diciembre de 1989).
- Ley 33/2003, de 3 de julio, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm. 264, de 4 de noviembre de 2003. (BOE de 4 de noviembre de 2003).
- 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 de 30 de mayo de 2013).
- Dictamen Consejo de Estado núm. 705/2014 (BOE de 17 de septiembre de 2014).
- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. (BOE 11 de octubre de 2014).
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (BOE de 21 de mayo de 2021).
- Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre. (BOE 2 de agosto de 2022).
- Boletín Oficial de la Provincia de Alicante. Nº 190 de 02/10/2023.

2. JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 166/1986 de 19 diciembre [versión electrónica – base de datos de Aranzadi. REF. RTC 1986/166]. Fecha de última consulta: 26 de mayo de 2024.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 149/1991, de 4 de julio [versión electrónica – base de datos Aranzadi. Ref. RTC1991/191]. Fecha de última consulta: 4 de junio de 2024.

- Sentencia Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 233/2015, de 5 de noviembre [versión electrónica – base de datos Aranzadi. Ref. RTC2015/233]. Fecha de la última consulta: 4/06/2024.
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1530/2021, de 20 de diciembre [versión electrónica – base de datos de Aranzadi. Ref. RJ 2022/241]. Fecha de última consulta: 4/06/2024.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 90/2022, de 30 de junio [versión electrónica – base de datos de Aranzadi. Ref. RTC2022/90]. Fecha de última consulta: 4 de junio de 2024.
- Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 481/2024, de 31 de enero.

3. OBRAS DOCTRINALES

- Auken, M. *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*. Parlamento Europeo, 2009. (Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0082_ES.html; última consulta 4/06/2024).
- Balza Aguilera, J., Gutiérrez Hernández, M. J. y Picó Barandiarán, E. “LA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.35, pp. 98-103, 2013 (disponible en: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3913/documento/fe4.pdf?id=4800>; última consulta: 4/06/2024)
- Barnés, J., “Ley de costas y garantía indemnizatoria.” *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n. 2, 1990, pp. 63-122.
- Bello Paredes, S. A. y Prieto Álvarez, T. “Los enclaves Territoriales en España: El Paradigma del Enclave de Treviño”, *Revista de administración pública*, n 192, 2013, pp. 301-338 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4534843.pdf>; última consulta 4/6/2024).

- Candela Talavera, J.E., “El Deslinde en el dominio público marítimo terrestre”, *Administrativando*, 2019 (disponible en: <https://administrativando.es/deslinde-del-dominio-publico-maritimo-terrestre/>; última consulta: 8/06/2024).
- Chinchilla Peinado, J. A., “Bienes públicos y expropiación forzosa”, *Anuario de Derecho Municipal*, n. 14, 2021, pp. 35-458. (Disponible en: https://revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/bienes_publicos_y_expropiacion_forzosa/bienes-publicos-y-expropiacion-forzosa; última consulta 5/06/2024).
- Desdentado Daroca, E. “El Horizonte de loa enclaves privados tras el reglamento de costas de 2014 (I)”, *Estudio Jurídico IP*, 2017 (disponible en: <https://estudiojuridicoip.com/horizonte-los-enclaves-privados-tras-reglamento-costas-2014-i-problema-del-plazo-las-concesiones-compensatorias-dt-1a-lc/>; última consulta: 4/06/2024).
- Desdentado Daroca, E. “El Horizonte de loa enclaves privados tras el reglamento de costas de 2014 (II)”, *Estudio Jurídico IP*, 2017 (disponible en: <https://estudiojuridicoip.com/horizonte-los-enclaves-privados-tras-reglamento-costas-2014-ii-continuidad-del-entramado-productivo-terrenos-ganados-al-mar-rellenados-ribera-la-distorsion-u/> ; última consulta: 4/06/2024).
- Díez-Picazo, L. (1995). *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial* (Vol. III). Madrid: Civitas, 59-60.
- *Estrategia para la Protección de la costa sur de Valencia*. Vicepresidencia Tercera del Gobierno de España y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/220720_ndpregeneracionplayadevesesygarrofera_tcm30-543315.pdf; última consulta 5/06/2024.
- García Pérez, M., “La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial”, *Marcial Pons*, Madrid, 1995, pp. 197-235. (Disponible en: [GarciaPerez Marta TD 1993.pdf](#); última consulta 5/06/2024).
- Garrido Falla, F., *Tratado de derecho administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2012, pp. 346-368.
- *Notas del Proyecto de Ley de Protección y uso sostenible del litoral y de Reforma de la Ley de Costas*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2013. (Disponible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/documents/121005reformaleycostas2.pdf>; última consulta: 4/06/2024).

- Meco Tébar, F. “A vueltas con una 'desbocada' Ley de Costas o cuando el dominio público y la función social se hacen saltar por la ventana.” *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, vol II, n.26, 2011, pp. 209-220.
- Miralles Gonzalez, I., *Dominio público y propiedad privada en la nueva LC*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 244-260.
- Pons Cánovas, F., “El nuevo régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre.”, *Revista de Administración Pública*, n. 219, 2022, pp.107-136. (disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.04>; última consulta: 4/06/2024).
- Pons Cánovas, F., *El nuevo régimen jurídico de las costas ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y uso sostenible del litoral?*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2015.
- *Proyecto de recuperación de la Playa de Les Deveses T.M. Dénia (Alicante)*. Ministerio para la Transición Ecológica, 2018. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/180824_proyecto_denia_les_deveses_completo_tcm30-483497.pdf; última consulta 5/06/2024.
- *Sección 3. El deslinde del dominio público marítimo-terrestre*. Ministerio para la Transición Ecológica. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/preguntas-frecuentes/3deslindes.html>; última consulta 8/06/2024.
- Torre, N., “El Gobierno reformula el reglamento de Costas para ejecutar los deslindes tras el varapalo del Supremo: Cada vez es más oscuro”, *El Mundo*, 5 de marzo de 2024. (disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/2024/03/05/65e616dbe4d4d8fd1f8b4592.html>; última consulta 5/06/2024).
- Torres Alfosea, F. “CUARENTA AÑOS DE LEYES DE COSTAS EN ESPAÑA (1969-2009)”. *Investigaciones geográficas*, n. 52, pp. 170-195, 2010 (disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/21206/1/Investigaciones_Geograficas_52_06.pdf; última consulta 4/06/2024).

4. RECURSOS DE INTERNET

- González, R. (2023). Afectados Por la Ley de Costas en dénia cifra en 3.617 Los Inmuebles Perjudicados por Los Deslindes. *Las Provincias*. (Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/marina-alta/afectados-ley-costas-denia-cifra-3617-inmuebles-20231023171744-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.lasprovincias.es%2Fmarina-alta%2Fafectados-ley-costas-denia-cifra-3617-inmuebles-20231023171744-nt.html>; <https://www.lasprovincias.es/marina-alta/afectados-ley-costas-denia-cifra-3617-inmuebles-20231023171744-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.lasprovincias.es%2Fmarina-alta%2Fafectados-ley-costas-denia-cifra-3617-inmuebles-20231023171744-nt.html>; última consulta 4/06/2024).
- Moncho, J. J., “La Playa Recuperada de Dénia: El Antes y después de la regeneración desde el aire”, *Dénia.com.*, 26 de noviembre de 2023. (disponible en: <https://www.denia.com/la-playa-recuperada-de-denia-el-antes-y-despues-de-la-regeneracion-desde-el-aire/>; última consulta 5/06/2024).
- Torre, N., “El Gobierno reformula el reglamento de Costas para ejecutar los deslindes tras el varapalo del Supremo: Cada vez es más oscuro”, *El Mundo*, 5 de marzo de 2024. (disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/2024/03/05/65e616dbe4d4d8fd1f8b4592.html>; última consulta 5/06/2024).
- 2. Definición de la línea de costa y los límites de las playas. *Playas de Menorca desde otro punto de vista*. (disponible en: <http://playas.biosferamenorca.org/contingut.aspx?idpub=9489>; última consulta 4/06/2024).

XI. ANEXOS

ANEXO 1. Imágenes de la Playa de Les Deveses antes del Proyecto de Regeneración⁵³



ANEXO 2. Imágenes de la Playa de Les Deveses antes y después del Proyecto de regeneración



ANEXO 3. PLANO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL PROYECTO DE REGENERACIÓN DE LES DEVESES

