

Protección de la costa y litoral español: de apropiaciones y derribos

Alvaro A. Sánchez Bravo

Doctor en Derecho. Profesor de Teoría del Derecho (Facultad de Derecho) y Profesor de Política Criminal (Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología) de la Universidad de Sevilla. Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Coordinador Jurídico del Proyecto Acuífero Guarani/Serra Geral. Coordinador de Relaciones Internacionales del Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Socio-Fundador del Instituto Agua, Ciencia y Tecnología (Instituto AQUATEC). Secretario de Universidades e Investigación de la Comisión Ejecutiva de FETE-UGT. Sevilla.

Sumario: 1 Introducción – 2 Marco jurídico de protección del litoral – 3 Deslinde del dominio público marítimo-terrestre – 4 Reservas del dominio público marítimo-terrestre a favor de la administración del Estado – 5 Modalidades de ocupación privada en el dominio público marítimo-terrestre – 6 Recuperación posesoria del dominio público marítimo-terrestre – 7 Procedimiento sancionador por infracciones cometidas en materia de Costas – 8 A modo de conclusión

1 Introducción

España es un país con una longitud de costa de aproximadamente 7.880 km, y es un hecho que en gran parte de ésta se ha ido produciendo de modo progresivo un fuerte proceso urbanizador, que ha originado una utilización plenamente urbana de gran parte del litoral.

Muchos usos y actividades del litoral español son sin embargo fundamentales desde el punto de vista económico pero a su vez conllevan una degradación, que a largo plazo es negativa para la propia región litoral.

Es fundamental proteger la franja litoral de las fuertes demandas a las que se ve sometida, toda vez que se trata de un espacio caracterizado fundamentalmente por su alta sensibilidad y por presentar una difícil recuperación de su equilibrio físico.

Los ambientes litorales constituyen áreas de transición entre los sistemas terrestres y los marinos. Conceptualmente son ecotonos, fronteras ecológicas que se caracterizan por intensos procesos de intercambio de materia y energía. Son ecosistemas muy dinámicos, en constante evolución y cambio.

De las razones que inciden en el considerable dinamismo del litoral destacan los procesos geomorfológicos dominantes, que diferencian

dos tipos de costa, de erosión (acantilados) y de sedimentación (playas, arenales y humedales costeros). Los elevados aportes de sedimentos, materia orgánica e inorgánica procedente de las cuencas hidrográficas, producen un efecto fertilizador del litoral que determina altas tasas de productividad y que contribuye al mantenimiento de las redes tróficas. La variedad y singularidad de los ecosistemas que constituyen el litoral hacen de éste un espacio de alto valor ecológico, con una considerable diversidad biológica. Además, en la caracterización del litoral es necesario destacar los siguientes valores:

- Valor estético, variedad y originalidad de sus paisajes
- Valor económico, potencialidad y diversidad de recursos naturales
- Valor educativo y recreativo

La rigurosidad de las condiciones ambientales a las que se ven sometidas las comunidades biológicas litorales, provoca una marcada selección que favorece fenómenos de diferenciación y especiación. Esto confiere riqueza y originalidad, así como un considerable nivel de endemidad a estos ambientes. Todo ello también repercute en su fragilidad. Por lo general, las comunidades biológicas litorales se disponen de manera zonal en bandas paralelas a la línea de costa. Se pueden establecer transectos desde las áreas con menor influencia marina hasta las sumergidas totalmente en el agua. En la Península Ibérica, existen diferencias notables entre la costa atlántica y la mediterránea:

La vegetación de la costa mediterránea es históricamente más antigua que la atlántica, ya que ésta sufrió una regresión durante los periodos glaciares. Tras el retroceso de los hielos, tienen lugar migraciones de flora mediterránea al litoral atlántico.

En el Mediterráneo, a diferencia del Atlántico, no se producen mareas vivas, esto trae consigo la ausencia de tramos de costa baja con grandes zonas de inundación por mareas.

El principal ámbito de actuación y zona a proteger por la Administración es el Dominio Público marítimo-terrestre, pero además la Ley de Costas define otras zonas colindantes a ésta, en las que se establecen ciertas limitaciones a la propiedad y una regulación mínima complementaria a la que dicten las CCAA en el ámbito de sus competencias.

Recordemos la definición de la Ley de Costas respecto a estas zonas:

- Zona de Dominio Público marítimo-terrestre: Comprende la ribera del mar y de las rías, que incluye las playas, dunas, etc. y la zona marítimo-terrestre (zona comprendida entre la línea de bajamar y el límite donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, en la que se incluyen marismas, albuferas, esteros, etc.).

El mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental también forman parte del Dominio Público marítimo-terrestre. En esta zona la Ley garantiza el uso libre, público y gratuito para los usos comunes y acordes con la naturaleza del mar y su ribera y establece las condiciones en que pueden desarrollarse otros usos y ocupaciones que no puedan tener otra ubicación.

- Zonas de servidumbre:
 - Servidumbre de tránsito: es una franja de terreno de 6 m ampliable a 20 m, situada a continuación de la ribera del mar. Esta zona debe quedar permanentemente libre al acceso y tránsito peatonal.
 - Servidumbre de protección: tiene una anchura de 100 m ampliable a 200 m, que se extiende a lo largo de toda la costa a partir del límite interior de la ribera del mar. En esta zona se sitúan los servicios y equipamientos públicos necesarios para los usuarios de la costa.
 - Servidumbre de acceso al mar: que recae sobre los terrenos colindantes o contiguos al Dominio Público en la longitud y anchura necesarias para asegurar el acceso y uso público de aquél.

La Ley establece la definición de una zona de influencia que abarca como mínimo 500 m a partir del límite interior de la ribera del mar, donde se establecen unas condiciones mínimas para urbanizar en esta zona, de modo que se respete el medio ambiente, y así, proteger el litoral.

2 Marco jurídico de protección del litoral

A) Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. España

Según el artículo 132.3 CE, Constitución Española, “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso,

la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.”, quedando estos excluidos del tráfico privado y sometidos al intenso régimen de protección del dominio público. Pero tal consideración de bienes de dominio público referidos en el art.132.3 CE no era suficiente para paliar la situación en la que se encontraba el litoral español que, sometido a una intensa especulación y degradación necesitaba de una regulación más concreta y protectora de la que pudiera proporcionar la entonces vigente Ley de Costas, de 26 de abril de 1969.

Cubrir las insuficiencias de la Ley de Costas de 1969 fue el objetivo con el que se elabora y publica la vigente LEY 22/1988 de COSTAS, (BOE, nº 181. 29.07.1998) que supone una prolongación del texto constitucional para el ordenamiento de bienes de Dominio Público en zonas litorales.

Su objetivo fundamental es garantizar a todos los ciudadanos el uso y disfrute de un bien común, la costa y su entorno. Asimismo debe procurar la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar, englobando esta última la zona marítimo-terrestre y las playas. Siendo la Administración del Estado la que soporta la titularidad exclusiva sobre el terreno, impone el deber de actuar con el fin de cumplir los objetivos que se persiguen en la ley:

- a) determinar el DPM-T asegurando su integridad y adecuada conservación mediante la adopción de medidas de protección y restauración necesarias.
- b) garantizar el uso público del mar, ribera y el resto del DPM-T.
- c) regular la utilización racional de tales bienes en concordancia con su naturaleza, sus fines y con el máximo respeto a todo el patrimonio que se encuentra en el medio litoral.
- d) conseguir y mantener una calidad de las aguas y de la ribera del mar.

B) Plan de Ordenación del territorio de Andalucía

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA de 29 de diciembre de 2006), marca un hito en el esfuerzo de los sucesivos

Gobiernos andaluces para consolidar en Andalucía la ordenación del territorio como función pública.

Su elaboración y aprobación se ha realizado conforme a lo establecido en la LOTA, el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acordó su formulación y el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprobaron las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

El gran objetivo del POTA es contribuir a un desarrollo territorial sostenible, cohesionado y competitivo de nuestra región.

En este sentido, el ejemplo más claro del compromiso del POTA con el desarrollo sostenible es su apuesta por un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada. Este modelo significa generar proximidad y una movilidad asegurada por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transportes públicos, vincular el crecimiento urbanístico a la disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos y adecuar el ritmo de este crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos, los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.

Uno de los aspectos más relevantes los constituye la limitación del crecimiento de los municipios en los próximos ocho años al 30% de la población y la ocupación de suelo al 40% del suelo urbano actual.

C) La Unión Europea y la protección del medio marino y costero **Directiva Marco del Agua: aguas costeras y de transición**

La Directiva Marco del Agua (DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas), promoviendo una gestión global e integradora de todas las aguas, establece el **marco de protección** necesario para garantizar una adecuada protección y conservación y mejora del medio acuático en todo su conjunto, tanto de las aguas superficiales continentales, como las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

Conceptos

La unidad de gestión es la demarcación hidrográfica, “zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas”. Es el ámbito territorial en el que se han de aplicar los nuevos planes hidrológicos.

Aguas de transición: “masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce”.

Aguas costeras: “las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición”.

Las masas de agua costeras y de transición forman parte por tanto del Dominio Público Marítimo-Terrestre.

Los objetivos medioambientales

La DMA establece los objetivos medioambientales para las aguas superficiales, para las aguas subterráneas y para las zonas protegidas (Art 4). En concreto y al igual que en el resto de las aguas superficiales, en las aguas costeras y de transición los objetivos medioambientales son los siguientes:

1. Prevenir todo deterioro del estado de las masas
2. Alcanzar el “buen estado” (buen estado ecológico y buen estado químico) de todas las masas de agua naturales antes del 2015. El buen estado ecológico se determinará entre otros, a través de indicadores de calidad biológica tales como el estado de praderas de *Posidonia*, composición de macroalgas, valores de Clorofila a, presencia de invertebrados bentónicos, etc. para los que se habrán fijado cuales son sus valores en condiciones ideales.
3. Alcanzar el “buen potencial ecológico y el buen estado químico” de todas las masas de agua artificiales y muy modificadas

antes del 2015 (como pueden ser las aguas confinadas en los puertos o algunas masas de agua costeras sometidas a fuertes alteraciones hidromorfológicas).

4. Reducir progresivamente la contaminación producida por las sustancias prioritarias y eliminar los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias. Estas sustancias que deberán estar continuamente en estudio y aparecen recogidas en la Decisión nº 2455/2001/CE por la que se aprueba la lista de sustancias prioritarias cuya regulación se completa en la próxima Directiva relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.

Las principales obligaciones

Para la consecución de estos objetivos medioambientales la DMA establece la obligación de realizar una serie de actividades interdependientes:

- un estudio de las características de la demarcación, de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas y un análisis económico de los usos del agua (Art 5);
- la creación de un registro de zonas protegidas (Art 6);
- el establecimiento de programas de seguimiento del estado de las masas de agua (Art 8);
- la aplicación de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua (Art 9),
- el establecimiento de las medidas necesarias para asegurar la participación activa de todas las partes interesadas, etc.

El cumplimiento de los objetivos y el desarrollo de todas estas actividades, quedarán plasmadas mediante la elaboración y ejecución de los planes hidrológicos en cada demarcación hidrográfica y la puesta en marcha de los programas de medidas básicas y complementarias, que se coordinarán e integrarán en los planes hidrológicos y deberán llevarse a cabo por las distintas administraciones competentes con la finalidad de alcanzar los objetivos medioambientales.

Desde 1996, la Comisión Europea ha estado trabajando para identificar y promover medidas destinadas a detener y remediar

el deterioro de los recursos medioambientales, socio-económicos y culturales de las zonas costeras, así como a mejorar su situación global.

La gestión integrada de zonas costeras

Entre 1996 y 1999 la Comisión desarrolló un **Programa Demostración** sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) diseñado en torno a una serie de 35 proyectos demostración y 6 estudios temáticos. Este programa perseguía:

- Suministrar información técnica sobre gestión sostenible de zonas costeras.
- Estimular un amplio debate entorno a varios actores implicados en la planificación, gestión y el uso de las zonas costeras europeas.

El programa tenía la intención de liderar un consenso en lo que se refiere a las medidas necesarias para estimular la GIZC en Europa.

Los expertos y científicos de la Unión Europea intentaban demostrar las condiciones necesarias para el éxito de la gestión integrada en varias regiones costeras europeas. Las lecciones y principios obtenidos de la experiencia del programa desarrollado, fueron presentados en dos documentos publicados en Abril de 1999. Los principales agentes e intereses involucrados en el uso y gestión de las zonas costeras fueron entonces convocados para revisar esos documentos y comentar posibles actuaciones futuras a nivel europeo, nacional y local.

Basándose en las experiencias y resultados del Programa Demostración, la Comisión adoptó dos documentos:

- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa. COM (547)17.09.2000.
- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE).

La Comunicación expone las actuaciones que la Comisión llevará a cabo para promocionar la GIZC a través del uso de instrumentos y programas comunitarios.

La Recomendación establece los pasos que los Estados miembro deben seguir en el desarrollo de estrategias nacionales sobre GIZC.

Principales objetivos

- Coordinar las diferentes políticas que influyen sobre las regiones costeras de la Unión.
- Planificar y Gestionar los recursos y espacios costeros.
- Proteger los ecosistemas naturales, incrementar el bienestar social y económico de las regiones costeras y desarrollar su potencial.

Principios rectores

- Adoptar una perspectiva global en el enfoque de los problemas comunes.
- Basar la toma de decisiones en datos e información real.
- Trabajar en sintonía con los procesos naturales.
- Involucrar a todas las partes interesadas.
- Recurrir a todos los instrumentos disponibles como herramientas económicas y legales, planes, campañas de información, principios de la Agenda 21, acuerdos voluntarios, buenas prácticas, etc.

Razones para una Estrategia Comunitaria sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras

- El hecho de que los problemas poseen una dimensión europea y no pueden ser solventados por los Estados miembro de forma aislada (existencia de una herencia natural y cultural común, transferencias de contaminantes y sedimentos, intensos flujos turísticos, seguridad marítima, etc.).
- La influencia de las políticas y actuaciones de la Unión Europea en el desarrollo de las zonas costeras (política regional, de transporte, pesca, medioambiente, agricultura, energía, industria).
- La necesidad de un intercambio de experiencias y conocimientos en un campo en el que los éxitos no son todavía muy comunes y donde existe una demanda pública y política sustancial de conservación de las zonas costeras y su desarrollo sostenible.

3 Deslinde del dominio público marítimo-terrestre

En su Exposición de Motivos, la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, señala que la costa española, con un 24% de playas, constituye

un valioso patrimonio por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico.

Asimismo advierte que son diversos los factores que han incidido negativamente sobre su conservación, y que el doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos, la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales.

Uno de los objetivos de la citada Ley (B.O.E. núm. 181, de 29 de Julio de 1988) y del Reglamento General para desarrollo y ejecución (B.O.E. núm. 297, de 12 de Diciembre de 1989) consiste en la realización del deslinde de dominio público marítimo-terrestre (en adelante DPM-T), en aquellas zonas donde no exista o sea incompleto, para su adaptación a las definiciones contenidas en el Título I del citado texto legal. El objetivo es determinar el DPM-T, garantizar su uso público, regular la utilización racional de los bienes y conseguir un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

Para llevar a cabo una adecuada gestión del DPM-T se hace por tanto necesario tener aprobados los correspondientes expedientes de deslinde del litoral español. Y esto es así porque además de que la aprobación del expediente de deslinde refuerza la seguridad jurídica de los colindantes interesados, que de esta forma pueden conocer con precisión el límite de los terrenos demaniales y de los terrenos privados afectados por la servidumbre de protección, el deslinde constituye la condición necesaria para poder proteger el litoral español.

El deslinde del DPM-T tiene importantes repercusiones legales, económicas, políticas, sociales y medioambientales. Por tanto nos encontramos con la necesidad de completar el deslinde del litoral, pero con la dificultad que representa el procedimiento de deslinde, dificultad que se canaliza en tres vías: complejidad técnica, por la gran cantidad de estudios técnicos necesarios para justificar que unos determinados terrenos pertenecen al DPM-T; complejidad administrativa,

por la gran cantidad de interesados en un expediente de deslinde que hace laborioso el manejo de la información; complejidad político-social: por la gran repercusión social que tiene un expediente de deslinde entre los propietarios afectados.

El deslinde es el acto material de delimitación de la superficie física de una finca. Esta delimitación permite su adecuada separación respecto de las colindantes. En el caso de bienes pertenecientes al “dominio público” mediante el procedimiento de deslinde se identifica y separa la zona que pertenece al dominio público de aquélla colindante que pertenece a otros propietarios.

Los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre son los relacionados en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 22/1988 de Costas.

La Administración del Estado tiene el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público, lo que incluye, como se ha dicho, a las franjas costeras integrantes del dominio marítimo-terrestre, a cuyo efecto podrá recabar todos los datos e informes que considere necesarios y realizar, de oficio, la práctica del correspondiente deslinde. Con independencia de esta obligación de actuación de oficio, cualquier interesado podrá requerir a la Administración para que realice el deslinde correspondiente.

Requisitos, procedimiento y aprobación

El procedimiento para llevar a cabo el deslinde de una zona perteneciente al dominio público marítimo-terrestre se incoará de oficio o, en su caso, a petición de cualquier persona que pudiera estar interesada en el mismo, y será aprobado por la Administración del Estado mediante Orden Ministerial (Orden de la Ministra de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), si bien esta competencia se encuentra actualmente delegada en la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

En el caso de que el procedimiento se inicie a petición de interesado, éste deberá abonar previamente las tasas establecidas al efecto (art. 86, d) de la Ley 22/1988 de Costas, desarrollado mediante el Real Decreto 735/1993). Para la determinación de la cuantía de esta

tasa ha de tenerse en cuenta la Resolución de la Dirección General de Tributos por la que se ha publicado la cuantía en Euros correspondiente a las mismas. De acuerdo con ella, la cuantía de las tasas a abonar es la siguiente:

- Por la práctica de un deslinde nuevo: 6,97 euros/metro lineal
- Por la práctica de una delimitación provisional: 2,38 euros/metro lineal pts./metro lineal)
- Por la práctica de un replanteo de un deslinde ya existente: 1,32 euros/metro lineal

Así mismo, deberá especificar las razones que justifiquen su condición de “interesado” en la realización del deslinde y deberá cumplir las formalidades y requisitos establecidos con carácter general en el artículo 70 de la Ley 30/1992 para el inicio de todo procedimiento administrativo.

Además de solicitar la práctica de un deslinde, los interesados pueden solicitar también la práctica de una delimitación provisional de la zona del dominio público, a resultas de lo que se resuelva en el deslinde definitivo que en su día se practique.

El procedimiento administrativo a seguir está desarrollado en la Sección Segunda del Capítulo III del Título Primero del Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley de Costas.

Como aspectos más relevantes de este procedimiento, ha de señalarse que en el mismo serán oídos la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, así como los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados. Además, el Servicio Periférico de Costas hará público el inicio del expediente, mediante la inserción de los anuncios oportunos en el Boletín Oficial de la Provincia, en su propio tablón de anuncios y en un diario de los de mayor circulación en la zona, con el fin de que, en el plazo de un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas.

La incoación del expediente de deslinde facultará a la Administración del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de

las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados, y a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente.

Cuando los interesados en el expediente aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el órgano que tramite el expediente lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que por éste se practique anotación marginal preventiva de esa circunstancia.

La providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimite provisionalmente la superficie estimada de aquél y de ésta. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión. No obstante, podrán realizarse, previa autorización de la Administración del Estado o por ésta, obras de emergencia para prevenir o reparar daños.

Cuando por cualquier causa se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre, se incoará expediente de deslinde o de modificación del existente.

Los expedientes se incoarán y tramitarán por los Servicios Periféricos de Costas. Junto a los trámites administrativos, incluyendo los de alegaciones e información pública, se realizan en esta fase los trabajos materiales correspondientes de toma de datos, mediciones y apeos. Una vez que los mismos ya se encuentren instruidos, se elevará el expediente para su resolución al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, incluyendo el correspondiente proyecto del deslinde a realizar.

En el expediente que se remita a los Órganos centrales del Departamento, para resolución, se incluye el proyecto de deslinde que contiene una memoria, con justificación de la línea de deslinde propuesta, planos topográficos a escala no inferior a 1/1.000, con el trazado de la línea de deslinde y las delimitaciones indicadas y un pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento del deslinde.

Efectos

La Resolución por la que se apruebe el deslinde declarará la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al

amojonamiento correspondiente, sin que las inscripciones del Registro de la propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

Esa Resolución de aprobación deberá reflejar con precisión el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél. (No obstante, el amojonamiento que se practique sólo reflejará el límite interior del dominio público).

Además, se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes. Dicha Resolución se notificará a los interesados que hayan comparecido en el expediente, así como a la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento y al Registro de la Propiedad.

El amojonamiento se hará mediante la colocación de hitos que permitan identificar sobre el terreno la línea perimetral del deslinde. Los hitos se sustituirán por otras señales o referencias que hagan posible dicha identificación, cuando así lo aconsejen las circunstancias físicas de su lugar de ubicación.

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

Inscripción en el Registro de la Propiedad

La Resolución de aprobación del deslinde, acompañada del correspondiente plano, será título suficiente para la inmatriculación en el Registro de la Propiedad de los terrenos deslindados, cuando se estime conveniente por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (con carácter general, se considerará conveniente la inmatriculación de los bienes cuya publicidad posesoria no sea ostensible por sus características naturales, así como cuando cualesquiera otras circunstancias físicas o jurídicas lo aconsejen). Además, la Resolución de aprobación del deslinde será, también, título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde practicado.

Para la rectificación de las inscripciones registrales de particulares que resulten contradictorias con el deslinde aprobado, se seguirá

el procedimiento detallado en el art. 29.2 del Reglamento de la Ley de Costas. A saber:

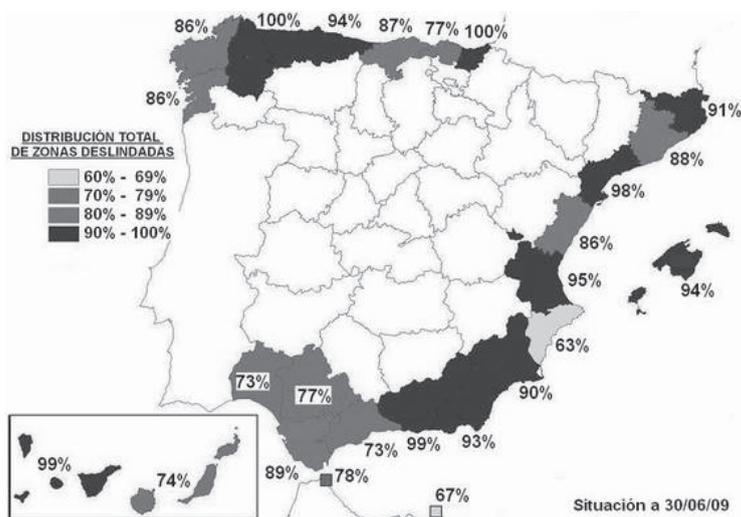
- La aprobación del deslinde será título suficiente, en todo caso, para la anotación preventiva del dominio público sobre los bienes de particulares inscritos en el Registro de la Propiedad e incluidos dentro del deslinde aprobado; sin perjuicio de que tal anotación preventiva pudiera haberse practicado ya, anteriormente, con ocasión de la tramitación del expediente correspondiente.
- La práctica de esta anotación preventiva se notificará por el Registrador de la Propiedad a los titulares inscritos que puedan resultar afectados.
- A partir de este momento, los interesados deberán iniciar las acciones legales pertinentes en defensa de los derechos que se vean afectados por la aprobación del deslinde.
- Si en el plazo de un año desde la notificación a los afectados no se produce el acceso al Registro de la Propiedad de las anotaciones preventivas de demandas derivadas de las acciones promovidas por los titulares inscritos, la anotación del deslinde se cancelará o se convertirá en inscripción, a criterio del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, rectificándose las inscripciones existentes contradictorias con el dominio público conforme a lo previsto en la legislación hipotecaria. En otro caso, se estará al resultado del juicio correspondiente.

Cuando los particulares traten de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre.

En caso afirmativo, no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título certificación (y, en su caso, planos) del Servicio Periférico de Costas (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino) que acredite que no se invade el dominio público. No obstante, podrá practicarse la inmatriculación sin necesidad de la certificación antes señalada cuando en la descripción de la finca se indique explícitamente que el límite de la finca es el dominio público

marítimo-terrestre deslindado de acuerdo con la Ley de Costas, según plano que lo identifique.

Mapa de distribución de zonas deslindadas



La longitud de la costa española es de unos 10.100 kilómetros de los que 8.885 se encuentran deslindados en la actualidad. A fecha 30 de Junio de 2009 se encuentra deslindado el 87,2%. Restan por tanto unos 1.305 kilómetros para completar el deslinde de la costa española.

4 Reservas del dominio público marítimo-terrestre a favor de la administración del Estado

La figura de la reserva demanial (o “dominial”, según otra terminología) se ha ido fraguando en nuestro ordenamiento jurídico en el ámbito del derecho minero, habiéndose expandido a otros ámbitos del dominio público y, particularmente, al ámbito de las costas y de las aguas continentales. Así, hoy encontramos referencias expresas a esta figura en varias disposiciones con rango de Ley, tales como el Texto Refundido de la Ley de Aguas, la Ley de Costas, la Ley de Puertos y la Ley de Minas.

La naturaleza jurídica de las reservas del dominio público marítimo-terrestre puede enfocarse desde distintas perspectivas. Así, puede considerarse como una de las formas de utilización del mismo.

Así, el artículo 31 de la Ley de Costas nos dice que la utilización del dominio público marítimo-terrestre es libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, y que los usos que supongan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones, sólo podrán realizarse mediante la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión, sin que pueda invocarse derecho alguno en virtud de usucapión, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.

En términos generales, mientras que las autorizaciones y concesiones aparecen como las formas típicas de regulación de los usos especiales y privativos del demanio por los particulares, la reserva supone una utilización directa, y en general exclusiva, del mismo por la Administración del Estado, mientras que la adscripción lleva a su uso por las Comunidades Autónomas, para el ejercicio en el mismo de las competencias propias de éstas.

Así pues, la reserva es la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre por la Administración del Estado, en cumplimiento de fines de su competencia, únicamente para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. La Ley de Costas y su Reglamento General de Desarrollo y Ejecución se mueven en un marco general. Así, la Ley indica que “la reserva podrá ser para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios. Su duración, se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de esos fines”. Por su parte, el Reglamento exige que para la constitución de las reservas se precise que se den los requisitos generales contemplados en sus artículos. 60 y 61, que aluden a las actividades en las que se desempeñe una función o preste un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, así como a las actividades de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.

Mucho más concreto y específico es lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Puertos, que establece que “la Administración podrá reservarse espacios de dominio público marítimo-terrestre, con destino

a instalaciones navales y zonas portuarias que sean precisas para el cumplimiento de los fines que la legislación vigente atribuye a la Guardia Civil”.

Además de las anteriores (Ministerio de Interior), las reservas más frecuentes son las que se realizan a instancias del Ministerio de Fomento (para la construcción de vías de transporte, instalaciones complementarias a las portuarias u otras). También se producen reservas a favor de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del propio Ministerio de Medio Ambiente, en relación con determinadas instalaciones u obras hidráulicas.

Las zonas de reserva de dominio público marítimo-terrestre, podrán ser utilizadas o explotadas por la Administración del Estado mediante cualquiera de las modalidades de gestión directa o indirecta. A dichos efectos, el Reglamento General de la Ley de Costas cita expresamente las siguientes modalidades de gestión indirecta: Consorcio con otras personas jurídicas, públicas o privadas; Concesión; Gestión interesada; Concierto; Sociedad de economía mixta y cualquier otra modalidad legalmente establecida.

La reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se establece. Mientras ello sea posible, se tratará de mantener el uso común general, característico de todos los bienes demaniales.

Requisitos, procedimiento y aprobación

Siguiendo la regla más habitual en nuestro derecho para las reservas demaniales, también las reservas de dominio público marítimo-terrestre se constituyen mediante una declaración de voluntad, mediante un acto administrativo dictado por Órgano competente, de acuerdo con los principios y fines legalmente establecidos.

Con carácter general, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Costas y concordantes de su Reglamento, la declaración de la reserva sobre una zona concreta del dominio público marítimo-terrestre se realizará por acuerdo de Consejo de Ministros. Ha de tenerse en cuenta que en algunas de estas declaraciones, deberá procederse, además, a autorizar la actividad o instalación de que se trate (construcción o modificación de vías de transporte, tendido aéreo de líneas

eléctricas de alta tensión), de acuerdo con el régimen de prohibiciones y autorizaciones que se concretan en los artículos 45 y siguientes del Reglamento de la Ley de Costas.

La solicitud de reserva de dominio público marítimo-terrestre se iniciará por el Ministerio que precise de tal declaración. Deberá ir acompañada del proyecto de obras e instalaciones o, en caso de inexistencia de las mismas, de la definición de los usos o actividades que se van a desarrollar sobre la zona afectada.

Serán requisitos previos a la declaración de zona de reserva, los informes de la Comunidad Autónoma, de los Ayuntamientos afectados, y, en el caso de que la reserva se realice a favor de otro Departamento ministerial, el informe preceptivo del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. El plazo para emitir dichos informes será de un mes, prosiguiéndose la tramitación del expediente si, transcurrido dicho plazo, no se hubiesen emitido. La propuesta de declaración de la reserva será elevada al Consejo de Ministros por el Departamento ministerial a cuyo favor se realice la reserva.

Declarada la reserva, se suscribirá un acta y plano por representantes del Departamento ministerial afectado y del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

Efectos

Ha sido tradicional en nuestra doctrina el considerar a las reservas como actos meramente declarativos. No obstante, actualmente se acepta que todos los actos de reserva tienen el efecto de situar a las dependencias demaniales sobre las que se proyecten en un nuevo estado jurídico, introduciendo limitaciones sobre su régimen anterior.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que la reserva prevalecerá frente a cualquier otra utilización preexistente y que lleva implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos expropiatorios de los derechos preexistentes que resulten incompatibles con ella. En ningún caso podrán realizarse por la Administración del Estado otros usos o actividades distintas de las que justificaron la declaración, ni modificarse aquéllas, durante la duración de ésta.

Así, el principal efecto de una declaración de reserva es su carácter excluyente, pues prevalece sobre cualesquiera autorizaciones

o concesiones previas que sean incompatibles con ella, impidiendo, además, con carácter general, el otorgamiento a terceros de nuevos aprovechamientos sobre la zona reservada.

No hay derecho alguno preexistente que dificulte la declaración de la reserva. Es más, su eliminación, caso de que existiesen, no es un requisito previo, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos, como el minero.

5 Modalidades de ocupación privada en el dominio público marítimo-terrestre

Dos son las formulas establecidas por la Ley de Costas, que permiten, excepcionalmente, un régimen de ocupación privativa, nunca de propiedad, del dominio público marítimo-terrestre. Estas dos modalidades son:

a) Autorizaciones. Estarán sujetas a previa autorización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y, asimismo, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

Se entenderán por instalaciones desmontables aquellas que:

- a) Precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación, que, en todo caso, no sobresaldrán del terreno.
- b) Estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras.
- c) Se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, pudiendo realizarse su levantamiento sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportables.

Se entenderá que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad cuando en las actividades se den, respectivamente, alguna de las siguientes:

- a) Que no sean compatibles con las actividades contempladas en los artículos 31.1 de la Ley de Costas (*“La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la*

naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley”) y 59.1 de este Reglamento.

- b) Que su ejercicio signifique un peligro o riesgo para la integridad de personas o bienes.
- c) Que la utilización del dominio público marítimo-terrestre sea un factor determinante de la rentabilidad económica de la actividad.

Se entenderá por ocupación con bienes muebles, la producida por su estacionamiento en el dominio público marítimo-terrestre de forma continuada o, en todo caso, por plazo superior a un día.

b) Concesiones. La Ley de Costas establece que únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Las actividades o instalaciones a que se refiere la Ley, son:

- a) Las que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.
- b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa, en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.

La Administración aprobará los pliegos de condiciones generales y convocará concursos públicos para el otorgamiento de concesiones.

6 Recuperación posesoria del dominio público marítimo-terrestre

Conforme a lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución, los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Estas previsiones constitucionales son de plena aplicación al dominio marítimo-terrestre. En este sentido, la Ley de Costas además de hacer referencia al uso común y general de estos bienes, señala que no existirán sobre ellos otros usos especiales o privativos que no sean los adquiridos mediante los procedimientos legalmente establecidos

al efecto (autorizaciones, concesiones), careciendo de todo valor las detenciones privadas de dichos bienes, por prolongadas que sean en el tiempo (sobre estos bienes no cabe usucapión) y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad, siendo nulos los actos administrativos que, en su caso, se hubieran dictado en desconocimiento de ese régimen jurídico.

No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera.

La Administración del Estado está obligada a ejercer las acciones necesarias para la integridad y protección del dominio público marítimo-terrestre, no pudiendo allanarse a las demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran. Estamos ante una potestad de ejercicio obligatorio, no ante una mera facultad con posibilidad de ejercicio discrecional.

La recuperación posesoria se contempla en la Ley de Costas como uno de los instrumentos de protección de los bienes de dominio público marítimo-terrestre los siguientes, citándose en la Ley los siguientes:

- La facultad de investigar los bienes de dominio público marítimo-terrestre.
- La facultad de recuperación posesoria de oficio.
- La prohibición de interdictos contra las resoluciones dictadas por la Administración en el ámbito de la Ley de Costas.
- El desahucio administrativo
- La publicidad posesoria
- Las medidas sancionadoras

La facultad de recuperación posesoria es una prerrogativa de la Administración del Estado para la defensa de los bienes de dominio público. Esta potestad puede enmarcarse dentro de lo que se conoce como “Autotutela” de la Administración. Además, en el ejercicio de sus potestades en esta materia, los actos que dictará son ejecutivos, no necesitando, como ocurre en las recuperaciones posesorias entre particulares, el amparo de los órganos jurisdiccionales para llevarlos a cabo.

Esta recuperación por sí misma de la posesión indebidamente perdida es lo que la doctrina y el Consejo de Estado en sus dictámenes, han dado en denominar “*interdictum proprium*”, concepto que encontramos también en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sobre estas recuperaciones posesorias dice lo siguiente:

“...La potestad de autotutela que el Ordenamiento Jurídico concede a la Administración, constituye el denominado *interdictum proprium* y va dirigida a la recuperación y restablecimiento de la situación posesoria anterior alterada por el particular; atiende a la protección y defensa de la Administración por sí misma, es decir, sin necesidad de pedir la actuación jurisdiccional de los Tribunales en razón del interés público, cuya tutela le incumbe...” (STS de 2 de junio de 1986).

Podemos recoger aquí algunas notas del régimen del dominio público marítimo-terrestre relevantes a efectos del ejercicio por la Administración del Estado de sus potestades de recuperación posesoria de los mismos, tales como las siguientes:

- Se mantiene el carácter demanial de los terrenos deslindados como de dominio público que, por cualquier causa, hayan perdido sus características naturales de playa, de tal forma que no pasan al patrimonio del Estado hasta que se haya practicado un nuevo deslinde y se proceda a su desafectación. Mientras esto no ocurra, la Administración seguirá ejerciendo su potestad de recuperación posesoria si tales terrenos fueran indebidamente ocupados.
- Innecesidad de la práctica previa del deslinde para el ejercicio de la recuperación posesoria cuando resulte plenamente acreditado que los terrenos ocupados pertenecen al dominio marítimo-terrestre.
- Imposibilidad de distinguir entre la titularidad pública del suelo y otros eventuales derechos sobre el suelo del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 253 del Código civil.
- Intrascendencia del pago por los ocupantes ilegítimos de impuestos, tributos, cánones o cualquier otra exacción pública, que nunca podrán subsanar la ausencia de titularidad adecuada.

La Ley de Costas reconoce explícitamente esta facultad de recuperación posesoria a la Administración del Estado, atribuyendo su

ejercicio al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, de oficio y en cualquier tiempo, respecto de bienes incluidos en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslinde, indicando que cuando no exista éste podrá referirse a porciones de la ribera del mar o de este último, respecto de las que pueda acreditarse de forma plena e indubitada su carácter demanial.

Contenido

Conforme a lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución, los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Estas previsiones constitucionales son de plena aplicación al dominio marítimo-terrestre. En este sentido, la Ley de Costas además de hacer referencia al uso común y general de estos bienes, señala que no existirán sobre ellos otros usos especiales o privativos que no sean los adquiridos mediante los procedimientos legalmente establecidos al efecto (autorizaciones, concesiones), careciendo de todo valor las detenciones privadas de dichos bienes, por prolongadas que sean en el tiempo (sobre estos bienes no cabe usucapión) y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad, siendo nulos los actos administrativos que, en su caso, se hubieran dictado en desconocimiento de ese régimen jurídico.

No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera.

La Administración del Estado está obligada a ejercer las acciones necesarias para la integridad y protección del dominio público marítimo-terrestre, no pudiendo allanarse a las demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran. Estamos ante una potestad de ejercicio obligatorio, no ante una mera facultad con posibilidad de ejercicio discrecional.

La recuperación posesoria se contempla en la Ley de Costas como uno de los instrumentos de protección de los bienes de dominio público marítimo-terrestre los siguientes, citándose en la Ley los siguientes:

- La facultad de investigar los bienes de dominio público marítimo-terrestre.
- La facultad de recuperación posesoria de oficio.
- La prohibición de interdictos contra las resoluciones distadas por la Administración en el ámbito de la Ley de Costas.
- El desahucio administrativo.
- La publicidad posesoria.
- Las medidas sancionadoras.

La facultad de recuperación posesoria es una prerrogativa de la Administración del Estado para la defensa de los bienes de dominio público. Esta potestad puede enmarcarse dentro de lo que se conoce como “Autotutela” de la Administración. Además, en el ejercicio de sus potestades en esta materia, los actos que dictará son ejecutivos, no necesitando, como ocurre en las recuperaciones posesorias entre particulares, el amparo de los órganos jurisdiccionales para llevarlos a cabo.

Esta recuperación por sí misma de la posesión indebidamente perdida es lo que la doctrina y el Consejo de Estado en sus dictámenes, han dado en denominar “interdictum proprium”, concepto que encontramos también en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sobre estas recuperaciones posesorias dice lo siguiente:

“...La potestad de autotutela que el Ordenamiento Jurídico concede a la Administración, constituye el denominado *interdictum proprium* y va dirigida a la recuperación y restablecimiento de la situación posesoria anterior alterada por el particular; atiende a la protección y defensa de la Administración por sí misma, es decir, sin necesidad de pedir la actuación jurisdiccional de los Tribunales en razón del interés público, cuya tutela le incumbe...” (STS de 2 de junio de 1986).

Podemos recoger aquí algunas notas del régimen del dominio público marítimo-terrestre relevantes a efectos del ejercicio por la Administración del Estado de sus potestades de recuperación posesoria de los mismos, tales como las siguientes:

- Se mantiene el carácter demanial de los terrenos deslindados como de dominio público que, por cualquier causa, hayan perdido sus características naturales de playa, de tal forma que no pasan al patrimonio del Estado hasta que se haya practicado

un nuevo deslinde y se proceda a su desafectación. Mientras esto no ocurra, la Administración seguirá ejerciendo su potestad de recuperación posesoria si tales terrenos fueran indebidamente ocupados.

- Innecesidad de la práctica previa del deslinde para el ejercicio de la recuperación posesoria cuando resulte plenamente acreditado que los terrenos ocupados pertenecen al dominio marítimo-terrestre.
- Imposibilidad de distinguir entre la titularidad pública del suelo y otros eventuales derechos sobre el vuelo del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 253 del Código civil.
- Intrascendencia del pago por los ocupantes ilegítimos de impuestos, tributos, cánones o cualquier otra exacción pública, que nunca podrán subsanar la ausencia de titularidad adecuada.

La Ley de Costas reconoce explícitamente esta facultad de recuperación posesoria a la Administración del Estado, atribuyendo su ejercicio al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, de oficio y en cualquier tiempo, respecto de bienes incluidos en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslinde, indicando que cuando no exista éste podrá referirse a porciones de la ribera del mar o de este último, respecto de las que pueda acreditarse de forma plena e indubitada su carácter demanial.

Requisitos, procedimiento y aprobación

El procedimiento se iniciará de oficio, mediando o no requerimiento o instancia de cualquier persona, mediante providencia del Servicio Periférico de Costas, que será notificada al ocupante para que en el plazo de ocho días alegue lo que estime conveniente en su defensa.

Corresponde igualmente al Servicio Periférico de Costas la resolución y ejecución. A tal fin, podrá solicitar del Delegado del Gobierno la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado si ello fuera necesario.

Efectos

La recuperación de la posesión y el restablecimiento de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, eliminando su detentación ilegítima por los particulares que los hubieran ocupado.

Esta recuperación podrá suponer el desalojo físico de los ocupantes, así como la orden de levantamiento y retirada de las obras o instalaciones que en el mismo hubieran establecido, que de ser incumplida obligaría a su demolición.

7 Procedimiento sancionador por infracciones cometidas en materia de Costas

Mediante este procedimiento sancionador, se regula el cauce procesal que debe seguirse para sancionar las conductas que vulneran la legislación vigente en materia de costas. Para ello, se procede, en primer lugar, a identificar esas infracciones, posteriormente a los sujetos que han de considerarse como responsables de las mismas, siguiendo después con las sanciones que corresponden por su comisión y con una breve descripción de los aspectos más relevantes del procedimiento sancionador.

a) Infracciones administrativas en materia de Costas

Las infracciones administrativas en esta materia se clasifican en leves y graves. Para su tipificación, la Ley 22/1988 de Costas, establece primero las conductas que, con carácter general, deben ser consideradas como infracciones administrativas (art. 90 de la Ley), determinando a continuación las que deben considerarse como “infracciones graves” (art. 91 de la Ley). Por lo tanto, deberán considerarse como “infracciones leves” aquellas conductas que resulten encuadrables dentro de las previstas en el artículo 90 y que no estén específicamente consideradas como infracciones graves en el artículo 91 de la Ley.

Así, según el citado artículo 90 de la Ley de Costas, se considera que constituyen infracciones administrativas las siguientes conductas:

1. Las acciones u omisiones que causen daños o menoscabo a los bienes del dominio público marítimo-terrestre o a su uso, así como la ocupación sin el debido título administrativo.
2. La ejecución de trabajos, obras, instalaciones, vertidos, cultivos, plantaciones o talas en el dominio público marítimo-terrestre sin el debido título administrativo.
3. El incumplimiento de lo establecido en materia de servidumbres y de las determinaciones contenidas en las normas aprobadas conforme a esta Ley.

4. El incumplimiento de las condiciones de los correspondientes títulos administrativos, sin perjuicio de su calidad.
5. La publicidad prohibida en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección.
6. El anuncio de actividades a realizar en el dominio público y sus zonas de servidumbre sin el debido título administrativo o en pugna con sus condiciones.
7. La obstrucción al ejercicio de las funciones de policía que corresponden a la Administración.
8. El falseamiento de la información suministrada a la Administración por propia iniciativa o a requerimiento de ésta.
9. El incumplimiento total o parcial de otras prohibiciones establecidas en la presente Ley y la omisión de actuaciones que fueren obligatorias conforme a ella.

Infracciones graves

Dentro de las infracciones, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 de la Ley de Costas, deberán considerarse como “infracciones graves” las siguientes:

1. La alteración de hitos de los deslindes.
2. La ejecución no autorizada de obras e instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre, así como el aumento de superficie, volumen o altura construidos sobre los autorizados.
3. La extracción no autorizada de áridos y el incumplimiento de las limitaciones a la propiedad sobre los mismos.
4. La interrupción de los accesos públicos al mar y de la servidumbre de tránsito.
5. La realización de construcciones no autorizadas en la zona de servidumbre de protección.
6. Las acciones u omisiones que impliquen un riesgo para la salud o seguridad de vidas humanas, siempre que no constituyan delito, y, en todo caso, el vertido no autorizado de aguas residuales.
7. La utilización del dominio público marítimo-terrestre y de sus zonas de servidumbre no permitidos por la presente Ley.

8. La realización, sin título administrativo exigible conforme a esta Ley, de cualquier tipo de obras o instalaciones en las zonas de servidumbre definidas en esta Ley, siempre que se hubiera desatendido el requerimiento expreso de la Administración para la cesación de la conducta abusiva o que, habiéndose notificado la incoación de expediente sancionador, se hubiere persistido en tal conducta.
9. Las acciones u omisiones que produzcan daños irreparables o de difícil reparación en el dominio público o supongan grave obstáculo al ejercicio de las funciones de la Administración.
10. La reincidencia en faltas leves antes del plazo establecido para su prescripción.

Sujetos responsables

El artículo 92 de la Ley precisa los sujetos a los que deberá imputarse, en cada caso, la comisión de las infracciones descritas. De acuerdo con el mismo, serán responsables de la infracción las personas físicas o jurídicas siguientes:

1. En el caso de incumplimiento de las condiciones de un título administrativo, el titular de éste.
2. En otros casos, el promotor de la actividad, el empresario que la ejecuta y el técnico director de la misma.
3. En las infracciones derivadas del otorgamiento de títulos administrativos que resulten contrarios a lo establecido en la presente Ley y cuyo ejercicio ocasione daños graves al dominio público o a terceros, serán igualmente responsables:
 - Los funcionarios o empleados de cualquier Administración Pública que informen favorablemente el otorgamiento del correspondiente título, que serán sancionados por falta grave en vía disciplinaria, previo el correspondiente expediente.
 - Las autoridades y los miembros de órganos colegiados de cualesquiera Corporaciones o Entidades públicas que resuelvan o voten a favor del otorgamiento del título, desoyendo informes preceptivos y unánimes en que se advierta expresamente de la ilegalidad, o cuando no se hubieran recabado dichos informes.

Sanciones

Con carácter general, se establece que toda acción u omisión que sea constitutiva de infracción será sancionada con multa. La cuantía de las mismas se determina en el artículo 97 de la Ley, complementado con lo establecido en los artículos 183 y siguientes de su Reglamento. Ha de tenerse en cuenta también, a efectos de su cuantificación, la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino por la que se ha dado publicidad a la conversión en euros de las sanciones establecidas en pesetas.

Así, de acuerdo con la Ley, las sanciones a imponer por infracciones graves serán las siguientes:

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

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

La Ley señala también que, en cualquier caso, se considerará como circunstancia atenuante, pudiendo reducirse la cuantía de la multa hasta la mitad, el haber procedido a corregir la situación creada por la comisión de la infracción, en el plazo que se señale en el correspondiente requerimiento.

Por su parte, el Reglamento establece que para el cálculo de la cuantía de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) En el caso de alteración de hitos, 300,51 euros (50.000 pesetas) por hito afectado, más el valor de la superficie de dominio público disminuida o desplazada calculado con los mismos criterios de valoración que a los efectos de determinación del canon de ocupación.
- b) En el caso de interrupción de los accesos públicos al mar y de la servidumbre de tránsito, se tendrá en cuenta el número aproximado de posibles afectados por día a los que se impide el acceso o tránsito. Su importe se obtendrá multiplicando dicho número por el de días en que esté interrumpida la servidumbre y por 0,60 euros (100 pesetas).
- c) En el caso de acciones u omisiones que impliquen un riesgo para la salud o seguridad de vidas humanas, la magnitud del riesgo producido, la cuantía de los daños ocasionados y el grado de intencionalidad apreciable en el infractor.

En el caso de incumplimiento de las normas de balizamiento marítimo, 300,51 euros (50.000 pesetas) diarias.

En el supuesto de vertidos no autorizados de aguas residuales, el coste del tratamiento de vertido que hubiera sido impuesto, en su caso, para otorgar la autorización.

- d) En el supuesto de la utilización del dominio público marítimo-terrestre y de sus zonas de servidumbre para usos no permitidos por la Ley de Costas y este Reglamento, no contemplados en otros apartados, el beneficio estimado que obtenga el infractor y cuando éste no sea cuantificable, el valor de los daños y perjuicios causados al dominio público y como mínimo 30,05 euros (5.000 pesetas).

En el caso de acampada, 30,05 euros (5.000 pesetas) por metro cuadrado ocupado y día.

En el caso de circulación no autorizada de vehículos, entre 30,05 y 120,20 euros (entre 5.000 y 20.000 pesetas), salvo que el daño causado sea mayor.

Con carácter general, la cuantificación de las multas a imponer estará frecuentemente en función del emplazamiento de la instalación, o lugar de realización de la actividad prohibida (según sean en el dominio público o en zona de servidumbre) y del valor de las obras ilegales.

Prescripción

El plazo de prescripción para las infracciones graves es de cuatro años y de un año para las leves. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido. Ni la Ley ni el Reglamento determinan el plazo de prescripción de las sanciones que se impongan, por lo que habrá de estarse a lo establecido con carácter general en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que establece, en su artículo 132.1, un plazo de dos años para las graves y de un año para las leves).

Procedimiento sancionador

Junto a unas previsiones de carácter general contenidas en el artículo 101 y siguientes de la Ley, el procedimiento se encuentra recogido, fundamentalmente, en el artículo 194 del Reglamento.

El procedimiento se inicia de oficio por el órgano competente, bien por propia iniciativa, por orden de un órgano superior o mediando denuncia. Los funcionarios y autoridades correspondientes estarán obligados a formular las denuncias, tramitar las que se les presenten y resolver las de su competencia, imponiendo las sanciones procedentes.

A los efectos indicados, los funcionarios y agentes de la Administración estarán facultados para acceder a los terrenos de propiedad privada en que hubieren de realizarse las comprobaciones y actuaciones correspondientes.

La competencia para la incoación de los expedientes corresponde a los Jefes de las Demarcaciones de Costas, por propia iniciativa o por orden del superior jerárquico. Acordada la incoación del expediente, nombrará instructor y secretario. En su caso, ordenará también, como medida cautelar previa, la paralización de las obras ilegales o cualquiera de las legalmente previstas (en los artículos 104 de la Ley de Costas y 195 de su Reglamento).

El instructor, cuando lo estime necesario para el esclarecimiento de los hechos, practicará las diligencias y pruebas convenientes y solicitará los informes que resulten imprescindibles. Tras ello, formulará el “pliego de cargos”, que contendrá una exposición de los hechos imputados, los preceptos supuestamente infringidos, los daños causados

y las sanciones que proceden, así como el resultado de las pruebas, en el caso de que se hubiesen practicado, dando traslado del mismo al presunto infractor. Caso de no haberse realizado ninguna diligencia o prueba, el pliego de cargos se notificará al afectado conjuntamente con la incoación del expediente sancionador.

El presunto infractor dispondrá de un plazo de diez días para formular las alegaciones pertinentes al pliego de cargos; en dicho plazo, podrá proponer, en su caso, la práctica de nuevas pruebas que considere pertinentes para la determinación de los hechos. Cuando se trate de instalaciones ilegales en explotación y las alegaciones formuladas al pliego de cargos sean desestimadas, el instructor, sin perjuicio de continuar el expediente, comunicará las actuaciones al órgano que acordó incoar el expediente sancionador, con el fin de que disponga la suspensión del uso o actividad indebidos e indique el recurso que proceda, sin perjuicio de la inmediata ejecutividad de la suspensión.

Una vez contestado el pliego de cargos, o transcurrido el plazo para ello, el instructor del expediente formulará propuesta de resolución, que remitirá al órgano que ordenó la iniciación del mismo, para su resolución o elevación al órgano competente, previa audiencia al interesado.

La resolución del expediente sancionador fijará la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción (multa) que se imponen, o bien declarará la inexistencia de infracción o responsabilidad. Asimismo, deberá ajustarse en su contenido a lo dispuesto en el artículo 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (LRJAP-PAC).

La resolución fijará, en su caso, los plazos para hacer efectivas las sanciones, así como, cuando proceda, las condiciones y plazos para la restitución de las cosas y reposición a su anterior estado, o, de ser ello imposible, la indemnización por daños irreparables y perjuicios causados. Deber recordarse aquí que en virtud del principio de “responsabilidad integral” que rige los procedimientos sancionadores, la sanción deberá ir acompañada de una declaración sobre la obligación de restituir las cosas a su estado inicial y, en su caso, de una determinación de indemnización por daños y perjuicios irreparables. En el

caso de que la determinación de las indemnizaciones procedentes no se hubiese fijado en la resolución del expediente sancionador, se tramitará en expediente independiente, con audiencia al infractor, en el que únicamente podrá cuestionarse la cuantía de los daños.

b) Los delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo: el litoral español

La ordenación del territorio era inicialmente un problema exclusivamente administrativo, pero a partir del Código Penal de 1995 el Derecho Penal pasa también a asumir, juntamente con la Administración la tutela de dicho bien jurídico frente a aquellos atentados que el legislador considere más graves. Posiblemente este cambio de óptica responda al hecho innegable de que el territorio, el suelo, es un bien escaso que no se puede aumentar a discreción como ocurre con otros bienes. De ahí que pese a la prevalencia del principio de intervención mínima de inexcusable observancia en Derecho Penal, haya considerado oportuno el amparo penal de los ataques más graves contra la ordenación del territorio. El artículo 45.2, de la Constitución Española señala que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente , apoyándose en la indispensable seguridad colectiva», y en el 47.1 cuando reconoce el derecho de todos los españoles a tener una vivienda digna y adecuada, ordenando a los poderes públicos que promuevan las condiciones adecuadas para hacer efectivo este derecho, y en el art. 45.3, en que la propia Constitución ordena el establecimiento de sanciones penales y administrativas, además de las indemnizaciones del daño para las violaciones que se realicen en esta materia.

La Ordenación del Territorio no sólo es una cuestión de licencias para construir o edificar en determinados suelos, por determinadas personas, sino que es una forma de política, con enorme amplitud de miras, según afirma la citada Carta Europea y como lo asevera también la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991, que señala que en la normativa sobre la ordenación del territorio, los poderes públicos deben de garantizar el mejor uso de los recursos del suelo, subsuelo y

demás elementos ambientales, siempre con la finalidad de conseguir las mayores cotas de calidad de vida y de respeto al hábitat humano, bajo la perspectiva de un mayor bienestar individual y de desarrollo social.

Los delitos contra la ordenación del territorio, aparecen regulados en el Título XVI, Capítulo I del vigente Código Penal, estableciendo:

“Artículo 319.

1. Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativa-mente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

2. Se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

Artículo 320.

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código (*A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años*) y, además, con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado

haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.”

Especialmente relevante es la posibilidad consagrada en el art. 319.3 relativo a la demolición de la obra. A este respecto, es cada vez más habitual y con contundencia, que las autoridades judiciales ordenen la demolición de la obra construida ilegalmente y la reposición del territorio a su estado original. El hecho de que cada vez más sentencias incluyan derribos como penas por delitos urbanísticos pueden ser consideradas un avance para la Fiscalía, que en los últimos años ha logrado que los magistrados adopten de forma casi unánime el criterio defendido por la Fiscalía: la demolición como pena. Ya que hasta ahora, las infracciones de las normas urbanísticas quedaban generalmente impunes o se penaban con sanciones económicas menos coercitivas.

Ello ha determinado la condena de más de un centenar de responsables políticos y/ o administrativos por acciones y/u omisiones consideradas y probadas como delitos contra la ordenación del territorio, delitos contra el medio ambiente, que aparecen generalmente acompañados junto a delitos de corrupción y malversación de capitales. Como se observa, todo un amplio abanico delictivo, que no obstante no queda impune dada la estrecha colaboración entre jueces y fiscales, para la represión de estas conductas.

8 A modo de conclusión

Todo el imponente esfuerzo de las instituciones y la acción decidida de jueces y tribunales están consiguiendo poner coto a estos desmanes, y reparar, en la medida de lo posible, los daños infligidos a nuestro sector costero. Ahora bien, la cuestión dista mucho de estar aún resuelta. Así junto a escandalosos pasos atrás del gobierno, por presiones internas y externas, observamos como el compromiso de nuestro Alto Tribunal, intenta colocar estas actitudes en sus justos límites. Sirva como ejemplo de la primera actitud, gubernamental, el hecho de que el Gobierno ha emprendido una reforma de la Ley de Costas que suaviza su aplicación. Para ello, Medio Ambiente ha introducido una enmienda a la Ley de Navegación Marítima para permitir vender y comprar las casas construidas en dominio público, sobre la misma playa, y que hasta ahora no podían cambiar de dueño.

El cambio no pasó por el Consejo de Estado, ya que se introdujo a última hora en la Ley de Navegación Marítima, elaborada por el Ministerio de Justicia y el de Fomento. Al tramitarse en comisión, la de Justicia, no la de Medio Ambiente, con competencia legislativa plena, el texto tampoco pasará por el Pleno de Congreso. Sin una línea en la exposición de motivos que justifique el cambio, Medio Ambiente abre una reforma de la Ley de Costas, norma clave de medio ambiente, vigente desde 1988.

La disposición final cuarta de la Ley de Navegación Marítima, aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 5 de diciembre, añade dos apartados a la Ley de Costas: ‘Las concesiones (a las viviendas construidas legalmente sobre la playa antes de 1988) serán transmisible, previa autorización de Costas, por actos inter vivos, subrogándose el nuevo titular los derechos y obligaciones de la concesión’. Es decir, que las concesiones no sólo se pueden heredar, sino que con esa reforma se podrán vender y comprar. Medio Ambiente tendrá tres meses para ejercer el derecho de tanteo.

Hasta ahora, el Estado otorgaba una concesión de 30 años, ampliables a 60, a los dueños de las casas construidas en dominio público antes de la ley, pero no podían venderlas, salvo excepciones con trámites complejos.

La reforma, que aún deben aprobar las Cortes, afecta a las cosas construidas legalmente antes de 1988. El Constitucional aceptó en 1991 la fórmula de expropiación contemplada en la ley: que los dueños podrían disfrutar de las propiedades 30 años y que después pasarían a ser demolidas.

Esto provocó miles de protestas, la creación de una Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas (que calcula que hay 45.000 viviendas en esa situación) y quejas de las embajadas del Reino Unido y Alemania, ya que muchos de los compradores en primera línea eran extranjeros que, al adquirir su chalé, no fueron informados de que su casa podía pasar a manos del Estado.

Medio Ambiente argumenta que el cambio legal es ‘una modificación puntual y no de fondo de la citada ley, ya que no altera en absoluto el espíritu de la misma’.

Por otro lado, *a sensu contrario*, es de destacar la reciente sentencia de nuestro Tribunal Supremo, en el denominado caso *Aletas*. En su Sentencia de 13 de octubre, ha anulado el acuerdo del Consejo de Ministros de 2007 que decidió reservar 287 hectáreas en Puerto Real (Cádiz) para la construcción del polígono industrial de Las Aletas. El polígono, con una inversión prevista superior a los 300 millones de euros del Gobierno y la Junta de Andalucía, era una de las grandes apuestas para crear hasta 10.000 empleos en la zona, pero la protección ambiental y la protección costera, consagrada en nuestra ley de costas, han primado sobre otros intereses.

Interesante es la transcripción de sus fundamentos jurídicos:

“No tiene razón la parte demandante cuando alega que la finalidad para la que se establece la reserva queda fuera del ámbito de competencias de la Administración del Estado. Siendo el objetivo reconocido de la declaración de la reserva el de estimular el desarrollo productivo y tecnológico del área de la Bahía de Cádiz, promoviendo un foco de actividad empresarial que genere un efecto tractor en la economía de este ámbito subregional, no puede sostenerse que esa iniciativa de estímulo y fomento sea ajena a las competencias de la Administración del Estado, y más concretamente, a las que son propias del Ministerio de Economía y Hacienda”, expresa.

Pero a continuación dice: “... no encuentran encaje en esa regulación legal y reglamentaria una declaración de reserva como la que aquí nos ocupa, que, aparte de incurrir en las notas de generalidad e imprecisión a que ya nos hemos referido, pretende posibilitar la realización de obras y instalaciones que inevitablemente van a desnaturalizar los terrenos demaniales haciéndoles perder de forma irreversible aquellas características naturales que determinaron su inclusión en el ámbito del dominio público marítimo terrestre.”

Y añade que “para que la declaración de reserva sea ajustada a derecho debe quedar debidamente justificado que las actividades e instalaciones allí contempladas han de asentarse en terrenos de dominio público porque, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”, osa que la sentencia no ve acreditada. Continúa diciendo que “si atendemos al enunciado de usos permitidos que se hace en el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado logístico, tecnológico, industria no contaminante de última generación, empresarial y de servicios a empresas, científico en función de apoyo a los anteriores- parece claro que no se trata de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra

ubicación....sin necesidad de examinar aquí la singularidad de cada una de esas actividades, bastará con señalar que se trata de meros ejemplos incluidos en un informe, no existiendo en el acuerdo del Consejo de Ministros. ninguna indicación de que sean sólo empresas e instalaciones de esa índole las que podrán ubicarse en el ámbito de la reserva. Muy por el contrario, el enunciado de usos contenido en el acuerdo del Consejo de Ministros, precisamente por su amplitud y generalidad, deja abierta la posibilidad de que en la extensa superficie de terreno que abarca la reserva (286 Hectáreas) se ubiquen empresas y actividades de muy diversa clase y en nada similares a las que el mencionado informe cita como ejemplo.

FALLAMOS:

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo nº 446/2007 interpuesto en representación de WWF-ADENA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007 por la que se declara zona de reserva una superficie 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo-terrestre situada dentro de las 527 hectáreas que integran el área de Las Aletas, término municipal de Puerto Real (Cádiz), con los siguientes pronunciamientos:

1. Queda anulado y sin efecto el referido acuerdo del Consejo de Ministros en cuanto se refiere a la declaración de la zona de reserva demanial.

2. Queda asimismo anulada la estipulación tercera del Convenio suscrito con fecha 30 de abril de 2007 entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 117 de 16 de mayo de 2007) en cuanto dicha estipulación incluye en su ámbito territorial, junto a otros terrenos, las "...287 hectáreas de suelos de dominio público marítimo terrestre afectos a la reserva acordada por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 27 de abril de 2007".

Como observará el lector, el tratamiento y respeto de nuestra costa se ve sometido a flujos contradictorios, intereses diversos y poca consideración por algunas instituciones. Afortunadamente, no por todas, ni por todos. Debemos estar alertas para evitar los abusos. Los mecanismos de control político y jurisdiccional de nuestro Estado de Derecho son una garantía para los ciudadanos frente a la corrupción, los abusos y la impunidad.