

**Sandra Cristina Marcos Vidal**

**RÈGIM JURÍDIC DE LES CONCESSIONS DE DOMINI PÚBLIC MARÍTIMO-  
TERRESTRE**

**TREBALL DE FI DE GRAU**

**dirigit per la Dra. Lucía Casado Casado**

**Grau en Dret**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**2015**



## ÍNDIX

|                                                                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Abreviatures.....</b>                                                                                      | <b>4</b>  |
| <b>1. Introducció .....</b>                                                                                   | <b>6</b>  |
| <b>2. El domini públic marítimo-terrestre.....</b>                                                            | <b>9</b>  |
| 2.1. Extensió del domini públic marítimo-terrestre .....                                                      | 10        |
| 2.2. Distribució competencial entre l'Estat, les Comunitats Autònomes i els ens locals .....                  | 18        |
| 2.3. Marc jurídic.....                                                                                        | 24        |
| <b>3. Protecció del domini públic marítimo-terrestre a la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes .....</b>  | <b>26</b> |
| 3.1. Objectius .....                                                                                          | 28        |
| 3.2. Mecanismes de protecció del domini públic marítimo-terrestre.....                                        | 30        |
| 3.3. Potestats administratives sobre domini públic marítimo-terrestre.....                                    | 35        |
| 3.4. La regulació dels usos del domini públic marítimo-terrestre com a mecanisme per a la seva protecció..... | 37        |
| <b>4. Règim jurídic de les concessions de domini públic marítimo-terrestre.....</b>                           | <b>43</b> |
| 4.1. Les concessions administratives .....                                                                    | 44        |
| 4.1.1. Subjectes.....                                                                                         | 45        |
| A. Competència d'atorgament.....                                                                              | 45        |
| B. Sol·licitant.....                                                                                          | 47        |
| 4.1.2. Objecte .....                                                                                          | 49        |
| 4.1.3. Procediment d'atorgament .....                                                                         | 50        |
| 4.1.4. Durada .....                                                                                           | 52        |
| 4.1.5. Règim de modificació: les transmissions .....                                                          | 58        |
| 4.1.6. Contingut del títol d'atorgament .....                                                                 | 60        |
| 4.1.7. Extinció .....                                                                                         | 61        |
| 4.2. Anàlisi específica de la problemàtica de les concessions compensatòries .....                            | 64        |
| <b>5. Conclusions.....</b>                                                                                    | <b>67</b> |
| <b>6. Bibliografia.....</b>                                                                                   | <b>71</b> |

## Abreviatures

- BMVE = Baixamar Màxima Viva Equinoccial
- BOE = Butlletí Oficial de l'Estat
- CC = Codi Civil
- CCAA = Comunitats Autònomes
- CCCat = Codi Civil Catalunya
- CE = Constitució Espanyola
- DPMT = Domini Públic Marítim-Terrestre
- FJ = Fonament Jurídic
- LC = Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes
- LPAP = Llei 33/2003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques
- LPUSL= Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes
- PMVE = Pleamar Màxima Viva Equinoccial
- RD = Reial Decret
- RLC = Reial Decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament General de Costes
- TC = Tribunal Constitucional
- TS = Tribunal Suprem



## **1. Introducció**

La raó de ser d'aquest treball és l'estudi del règim jurídic de les concessions de domini públic marítimo-terrestre a la Llei de Costes de 1988 (en endavant, LC) juntament amb la reforma de 2013 a través de la Llei de Protecció i Ús Sostenible del Litoral (en endavant, LPUSL). Amb la reforma de la LC s'introdueixen molts canvis significatius, i necessitats d'estudi i crítica, però l'objectiu específic d'aquest treball és realitzar un estudi concret de les concessions, ja que una anàlisi de totes les modificacions suposaria un treball molt extens.

Molts aspectes del treball estan recolzats per diferents autors crítics de la matèria, per la LC, la LPUSL i el Reglament de Costes, aprovat recentment, i sobretot per la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 149/1991 de, 4 de juliol, la qual es pronuncia sobre quasi tot l'articulat de la LC 1988, oferint als juristes un vessant aclaridor a través dels recursos d'inconstitucionalitat presentats per les Comunitats Autònomes. El gran interès sobre la regulació de la zona marítimo-terrestre espanyola i la reforma de la LC ha comportat que entre els diferents juristes que analitzen la reforma es pronunciïn diferents opinions i interpretacions de l'articulat. En conseqüència, al ser una reforma recent, encara no trobem pronunciament del constitucional i és per aquest motiu que, al llarg del treball, s'han anat perfilant les crítiques que s'han considerat més adequades per a cada cas.

D'entrada, quan es va aprovar la LC el 1988 la legislació del litoral era escassa, a través de la LC de 1969, inclosa en el període preconstitucional. Arran de la promulgació de la Constitució Espanyola de 1978, s'introdueixen aspectes fonamentals com és la declaració com a bé de domini públic marítimo-terrestre, a l'article 132.2. El concepte de domini públic sobre aquests béns genera la necessitat d'aprovar una nova legislació del litoral que s'adaptés a la Carta Magna. Amb l'aprovació de la LC 1988, molt proteccionista pel medi ambient, es va produir un gran impacte social ja que introduïa els béns de la zona marítimo-terrestre a l'àmbit demanial, i en conseqüència, passaven a ser béns de domini públic de l'Estat. El concepte de béns comunals de la societat implica que aquests són d'ús públic, gratuït i lliure per a totes les persones, deixant així enrere les propietats privades existents amb l'anterior llei i generant l'atorgament de títols administratius per a qui volgués ocupar aquests béns demanials a través de les concessions i autoritzacions.

En quant als aspectes mediambientals, l'aprovació de la LC va suposar que fos una llei pionera en protecció del medi ambient, concretament en protecció de la costa espanyola i deixava enrere la protecció dels interessos dels particulars que tenien drets privats sobre la zona marítime-terrestre.

En relació als drets preexistents a la LC en forma de propietat privada, la llei de 1988 va establir un règim transitori que respectava aquests drets, com per exemple les concessions compensatòries, ja que s'havia d'establir un sistema indemnitzatori per protegir als titulars afectats per la nova llei postconstitucional, com ja veurem al llarg del treball.

A partir de la promulgació de la LPUSL anirem veient els aspectes destacats que han estat reformats i la gran polèmica social i jurídica que han suposat aquests canvis. L'objectiu inicial de la LPUSL és donar major seguretat jurídica al litoral espanyol modificant aspectes que finalment no han comportat un increment de la seguretat de les relacions jurídiques sinó que ha passat tot el contrari, s'ha rebaixat la protecció del litoral, ha comportat incertesa en quant a molts aspectes que no ha perfilat i ha generat desigualtat entre els titulars de drets ja existents amb els futurs. A conseqüència d'aquesta rebaixa jurídica han sorgit moltes crítiques que anirem veient al llarg del treball.

Convé destacar que com podem veure en tots els àmbits del dret, la llei sempre, o la gran majoria de vegades, va en sintonia amb la situació social, econòmica i política d'aquell moment. Moltes vegades la creació d'una legislació que s'adeqüi a les necessitats reals del país queda emmascarada pels interessos de qui redacta la llei, i finalment, s'acaben aprovant lleis amb objectius diferents als que realment es necessitaven. Aquesta situació és el que ha suposat la promulgació de la LPUSL, la qual ha deixat enrere la protecció del medi ambient i ha preferit protegir interessos econòmics, encara que, com veurem al treball, en l'Exposició de Motius de la LPUSL i el mateix títol de la llei (de protecció i ús sostenible del litoral) es reivindica el caràcter protector del medi ambient i en canvi, en l'articulat fa tot el contrari i transmet una idea errònia sobre el que ens trobem als articles, per tant ha suposat un gran retrocés legislatiu en aspectes mediambientals.

Així doncs, l'evolució legislativa espanyola en matèria de costes ha suposat un estira-i-arrronsa de les idees que es pretenien protegir en cada moment, la qual cosa ha implicat per als particulars una inseguretat jurídica important i per als juristes un motiu més de crítica als interessos econòmics del legislador front als interessos específics de la matèria que es regula, com és en aquest cas, el dret ambiental. Alguns aspectes de la darrera reforma de la LC seran objecte d'anàlisi en aquest treball.

Amb aquesta finalitat, aquest treball s'estructura en tres capítols. En el capítol primer s'analitza el què suposa que un bé sigui qualificat com a bé demanial. En concret estudiarem els béns de domini públic marítimo-terrestre, la seva extensió, el règim competencial espanyol i el marc jurídic en que es centren els béns demanials.

En el capítol segon s'examina el sistema de protecció del domini públic marítimo-terrestre que ofereix la LC de 1988, quins són els seus objectius principals, a través de quins mecanismes i potestats es duu a terme la protecció demanial i com es configura el sistema d'usos per protegir el domini públic, sempre tenint present les modificacions previstes a la LPUSL.

En el capítol tercer, el punt més important del treball, s'analitza el règim jurídic de les concessions de domini públic marítimo-terrestre, tant a la LC com a la LPUSL, on es veuran tots els elements que integren les concessions com són els subjectes, l'objecte de la concessió, el procediment d'atorgament i un estudi concret de la problemàtica de les concessions compensatòries.

Finalment, acaba amb una sèrie de conclusions i reflexions finals on sintetitzo allò que haurem vist al treball junt amb la meva opinió personal.

La metodologia seguida per a l'elaboració d'aquest treball ha estat la pròpia de l'àmbit jurídic, sent fonamental l'anàlisi exegetíc de les normes jurídiques (no només les vigents, sinó que també les reformades, amb la finalitat d'oferir una visió més completa del tema), de la jurisprudència recaiguda sobre la matèria i de la bibliografia jurídica especialitzada en aquest àmbit. Així mateix, el mètode comparatiu és el més utilitzat al llarg del treball per poder realitzar un estudi actual sobre els canvis de la normativa en aquesta matèria.

## 2. El domini públic marítimo-terrestre

L'espai marítimo-terrestre, més conegut com «la costa» és un espai natural format per mar i terra, com una zona de contacte entre l'espai terrestre i l'espai marítim<sup>1</sup> que gaudeix d'una especial protecció. Està considerat com un bé de domini públic i això suposa que la titularitat sigui estatal. Aquesta especial protecció fa que es diferenciï d'altres béns ambientals, té una posició privilegiada<sup>2</sup>.

El fet que l'espai marítimo-terrestre sigui de domini públic comportarà, com veurem més endavant, que la seva gestió provingui dels poders públics. La seva configuració com a béns demanials implicarà que tinguin un règim de protecció intens i s'atribuiran importants poders a l'Administració de l'Estat per dur a terme aquesta protecció. Aquests béns estaran fora del trànsit jurídic privat donant així sentit als principis que configuren la indisponibilitat dels béns demanials.

En canvi, no podem parlar d'un dret de propietat que l'Estat posseeixi en el seu màxim significat ja que l'espai marítimo-terrestre és un bé que pertany a tota la col·lectivitat<sup>3</sup> i sobre el qual qualsevol persona té accés lliure i gratuït. Aquesta expressió de “col·lectivitat” també la trobem a la Exposició de Motius de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes, apartat IV, quan exposa que la nostra tradició jurídica (provinent del Dret Romà i medieval) ja qualificava el mar i la seva ribera com un patrimoni col·lectiu. El concepte de domini públic que té el mar i la ribera ja estava considerat en les Partides, a la Llei III del Títol XXVIII de la Partida tercera com a un bé que pertany «a totes les criatures que viuen en aquest món»<sup>4</sup>.

A partir d'aquestes lleis, el legislador ha anat qualificant les costes com un espai de domini nacional i d'ús col·lectiu. Tenim per exemple l'article 10 de la Llei d'Aigües de 3 d'agost de 1866 on establia quins béns eren considerats com a domini de l'Estat.

---

<sup>1</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico de las costas españolas*. Aranzadi, Pamplona, 1995. p. 50.

<sup>2</sup> ZAMBONINO PULITO, M. “El mar. Dominio público marítimo-terrestre y medio marino”, en González García, J. V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 2ª. ed., Tirant lo Blanc, Valencia, 2009. p. 409.

<sup>3</sup> SANZ GANDASEGUI, F. “El dominio público marítimo-terrestre”, en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi, Navarra, 2011. p. 39.

<sup>4</sup> SANZ GANDASEGUI, F. “El dominio público...”, *op. cit.*, p. 37.

També trobem el concepte de domini públic marítimo-terrestre (en endavant DPMT) al Codi Civil espanyol de 1889 (en endavant CC). A l'article 338 estableix que els béns són de domini públic o bé són privats i a l'article següent descriu quins són els béns de domini públic dient que són "els destinats a l'ús públic" i els "que pertanyen privativament a l'Estat".

La Llei de Costes de 26 d'abril de 1969 establia que la zona marítimo-terrestre era un bé de domini públic (encara que aquesta llei no establia uns mecanismes suficients per poder protegir el DPMT i preveia l'existència de propietats privades). Més tard, la Llei de 1988 de Costes (en endavant LC) va regular uns mecanismes i instruments de protecció i un règim sancionador amb la finalitat de protegir el DPMT, entre d'altres.

### **2.1. Extensió del domini públic marítimo-terrestre**

Els béns de domini públic estan previstos a la Constitució Espanyola de 1978 (en endavant CE), a l'article 132. A partir d'aquest article sorgeixen un conjunt de lleis que configuraran diferents àmbits relacionats amb l'espai marítimo-terrestre. L'apartat 1 de l'article fa un mandat al legislador per a que reguli el règim jurídic dels béns de domini públic i comunals i fa una precisió dient que aquesta regulació haurà d'estar inspirada en els principis de inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, els quals s'expliquen més endavant. També es refereix a la regulació de la desafectació d'aquests béns. L'apartat 2 estableix que els béns de domini públic estatal vindran determinats per llei, així com la zona marítimo-terrestre, les platges, el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental<sup>5</sup>. Per tant, a través de l'article 132.2 CE trobem la configuració de la zona marítimo-terrestre com a bé de domini públic.

El fet que aquest bé estigui establert a la CE genera una obligació per al legislador de protegir aquests béns de forma especial ja que no estem parlant de béns que poden ser de domini privat, sinó que són béns de domini públic. Els béns de domini públic recollits a la CE tenen especial diferenciació d'aquells que no ho estan, ja que per poder passar a ser un bé de domini privat s'hauria de fer una reforma de la carta magna amb

---

<sup>5</sup> Podem veure que la CE fa un incís concret en béns que pertanyen a la zona marítimo-terrestre, això suposa una seguretat jurídica per aquests béns qualificats com a domini públic.

tot el procés complex que implica<sup>6</sup>. En aquest sentit, per poder regular les costes espanyoles s'ha de seguir necessàriament allò previst a la CE; en conseqüència haurà d'haver una llei que desenvolupi aquesta matèria oferint un règim de protecció que doni sentit al fet de ser un bé de domini públic recollit a la norma fonamental de l'Estat.

En canvi, anys abans de que l'Estat espanyol aprovés l'actual CE, es va dictar la LC de 1969, i llavors encara no hi havia un mandat constitucional al legislador per a què regulés els béns de DPMT ja que l'actual CE és de l'any 1978. Així doncs, veiem que el legislador del 1969 ja tenia la idea de protegir de forma especial les costes espanyoles, atribuint-li una llei pròpia. La regulació actual de costes de 1988 és el resultat de l'article 132 CE, es «constitucionalitza» el domini públic<sup>7</sup>; tal i com podem veure a l'Exposició de Motius II de la LC on exposa que aquesta llei compleix el mandat constitucional de l'article 132.2 CE i de l'article 45 CE i a més, té en consideració els criteris establerts a la Recomanació 29/1973 del Consell d'Europa<sup>8</sup> i l'article 1 LC 1988 que expressa que la llei té per “objecte la determinació, protecció, utilització i policia del domini públic marítimo-terrestre i especialment de la ribera del mar”.

L'extensió que fa la LC dels béns de DPMT és l'adient conforme al que es desprèn per mandat constitucional de l'article 132, apartat 2 de la CE i posteriorment, amb l'aprovació del Reglament de la LC (en endavant RLC) s'acaba de perfilar aquest mandat. L'article 13 del RLC estableix la protecció restrictiva del DPMT per part de l'Administració de l'Estat front a demandes que afectin a la titularitat d'aquests béns i l'article 14 estableix les potestats que té l'Administració sobre aquests béns, entre les quals destaca l'atermenament<sup>9</sup> de l'espai marítimo-terrestre, el qual és un dels aspectes fonamentals per poder entendre fins a on arriba el domini públic i per tant què serà allò que estarà regulat i protegit per la LC.

El mar i la costa formen part del medi ambient i per aquesta raó també interessa una protecció especial per a prevenir la seva destrucció, la contaminació marina i el mal ús que pugui provocar que la seva conservació es vegi alterada.

---

<sup>6</sup> El procés de reforma constitucional el trobem regulat a la pròpia CE, articles 166 i següents.

<sup>7</sup> SANZ GANDASEGUI, F. “El dominio público...”, *op. cit.*, p. 39.

<sup>8</sup> Recomanació 29/1973 del Consell d'Europa, sobre Protecció de Zones Costeres, en la Carta del Litoral de 1981 de la Comunitat Econòmica Europea.

<sup>9</sup> Significa determinar i delimitar els béns de DPMT. Més conegut com “deslinde” en castellà.

En el Títol I del Capítol I de la LC trobem una classificació dels béns que integren el DPMT; concretament l'article 3<sup>10</sup> expressa que són:

- *La ribera del mar i dels rius;*
  - o *La zona marítimo-terrestre*
  - o *Platges (la sorra, graves, còdols i les dunes)*
- *El mar territorial i les aigües interiors*
- *Els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental*

A través de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes s'introdueixen variacions en els conceptes definits a l'article 3 LC 1988 sobre béns de domini públic.

La *zona marítimo-terrestre* és l'espai comprès entre la ribera del mar i el límit de les onades en els majors temporals, també s'estén als marges dels rius i a les parts inundables a conseqüència de les mareas o les onades<sup>11</sup>. No és fins a la Llei de Ports de 7 de maig 1880 quan sorgeix una regulació expressa d'aquesta zona. És un espai de composició mixta entre mar i terra<sup>12</sup>.

El sistema per determinar fins a on arriba aquesta zona amb la fixació de límit de “fins on arribin les onades en els majors temporals coneguts” va ser impugnada davant del Tribunal Constitucional (en endavant TC) ja que aquesta limitació creava incertesa. El TC va expressar que certament creava una indeterminació del límit però que el legislador tenia llibertat per establir els límits de la zona conforme allò establert a la CE<sup>13</sup>: *«La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formara parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero como es evidente, no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas. El legislador, al definirlos con mayor*

---

<sup>10</sup> Com es pot observar, l'article 3 de la Llei de Costes de 1988 introdueix conceptes tècnics per definir els béns de domini públic, cosa que és útil per limitar el terreny però pot suposar errors per qui no té coneixements tècnics en la matèria.

<sup>11</sup> Article 3.1.a) de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes.

<sup>12</sup> SANZ GANDASEGUI, F. “El dominio público...”, *op. cit.*, p. 53.

<sup>13</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 2 A).

*precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalidades plausibles de la Ley impugnada, no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes. Es claro que el criterio ahora utilizado, como todo criterio que hace referencia al cambio en el tiempo, adolece de una cierta imprecisión, puesto que puede modificarse nuestro conocimiento del pasado y no tenemos el del porvenir. No puede tacharse, sin embargo, en modo alguno de irracional o caprichoso, ni se aparta en nada de la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entre en contacto con la tierra emergida, ni, por último, difiere sustancialmente de los empleados con anterioridad».*

La modificació de 2013 de la LC afegeix a l'article 3.1.a) la idea de què els criteris tècnics sobre aquests conceptes estarà regulat a través d'una disposició reglamentaria. En conseqüència, a l'article 4 del RLC es regulen aquests criteris tècnics per determinar la zona marítimo-terrestre i la platja. Quan la llei fa referència a “majors temporals coneguts” es refereix a que el límit interior serà el que almenys en cinc cops en un temps de cinc anys hagi estat superat per l'onatge, per tant, es requereix una freqüència per poder considerar “majors temporals coneguts”<sup>14</sup>. En relació a les variacions del nivell del mar no es tindran en compte “les ones de major període d'origen sísmic o de ressonància la presentació de la qual no es produeixi de forma seqüencial”.

La *platja* és la zona integrada dins de la ribera del mar i composta per sorra, grava, còdols i dunes. Els límits per establir la platja també produeix confusió ja que dependrà del tipus de mares i del propi funcionament natural del mar. A partir de la LC del 1988 s'introdueix de forma separada el concepte de platges del concepte de ribera del mar, aquesta distinció de platja amb zona marítimo-terrestre es considera un avanç ja que en la LC de 1969 només es referia a la ribera del mar i no feia aquesta distinció, la qual era necessària. Per a la consideració d'un espai com a platja en la LC de 1969 era necessari la concurrència de tres supòsits: que fos una ribera de mar o de rius formats per arenals; que la seva superfície fos plana o quasi plana; i que la seva vegetació fos nul·la o escassa i característica<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup>MARTÍNEZ CORDERO, J.R., “Clasificación y definiciones”, en Pérez Gálvez, J.F., (dir.) *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014, p. 51.

<sup>15</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...*, op. cit., p. 192.

La redacció de la LC de 1988 preveu que a les platges puguin haver dunes, per tant ja no cal la consideració de superfície plana o quasi plana i també exclou com a requisit que no hi hagi d'haver vegetació. La regulació expressa de les dunes era necessària per poder garantir la estabilitat i la defensa de les platges<sup>16</sup>. La modificació de 2013 afegeix que les dunes s'inclouran “fins el límit que resulti necessari per garantir la estabilitat de la platja i la defensa de la costa”. Aquí podem veure la necessària importància de determinar les dunes per saber on comença el domini privat. En el RLC, article 4, estableix els criteris tècnics de la platja, en concret de les dunes on estableix que seran necessàries per garantir l'estabilitat de la platja quan aquestes estan en desenvolupament, desplaçament o evolució a causa de l'acció del mar o del vent marí; en canvi, no són necessàries per garantir l'estabilitat de la platja les dunes relictas i les estabilitzades.

*El mar territorial i les aigües interiors* no estan regulats a la LC, aquesta llei només els cita com a parts del territori inclosos en la zona marítimo-terrestre i la modificació de 2013 no afecta aquests conceptes. El mar territorial i les aigües interiors ho trobem regulat a una llei pròpia, Llei 10/1977, de 4 de gener, sobre mar territorial. És una llei molt curta, simplement estableix els límits del mar territorial; a l'article 2 expressa que el límit interior ve determinat per la línia de baixamar i a l'article 3 expressa que el límit exterior vindrà determinat per una línia a una distància de dotze milles nàutiques del punt del límit interior.

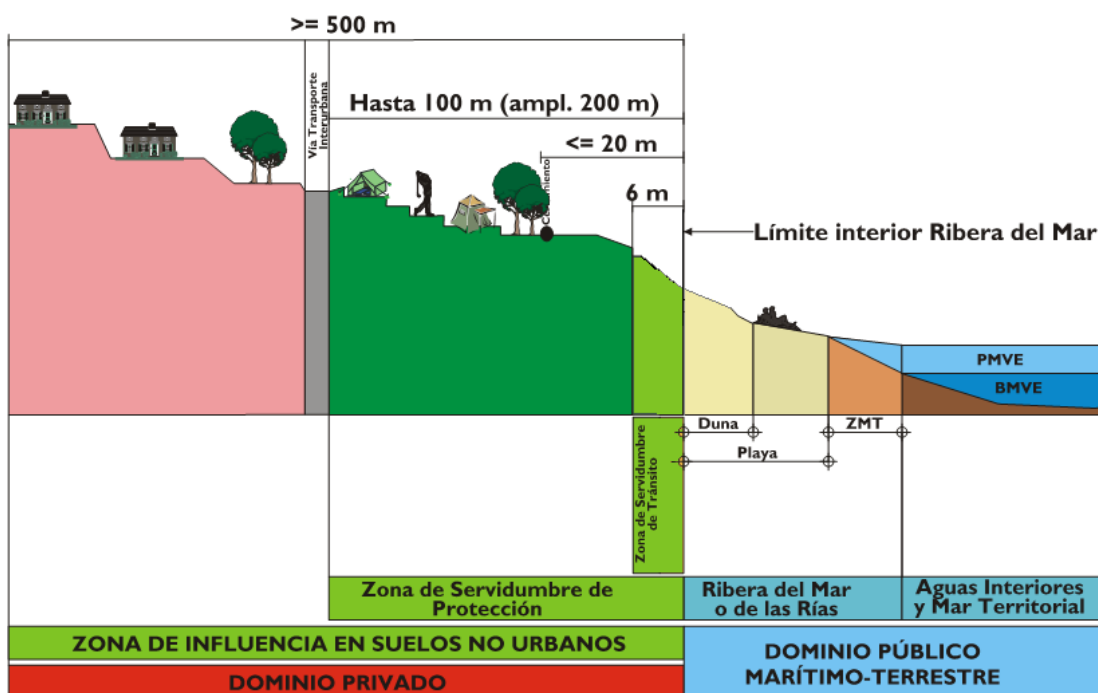
*La zona econòmica i la plataforma continental* tampoc està regulada per la LC, té una norma pròpia, la Convenció de Ginebra de 9 d'abril de 1958 sobre la zona econòmica i la plataforma continental i la Llei 15/1978, de 20 de febrer, de zona econòmica. L'extensió d'aquesta zona està delimitada a l'article 1 de la Llei de 1978; s'entén des del límit exterior del mar territorial fins a una distància de dues-cents milles nàutiques.

La modificació de 2013 de la LC introdueix un apartat nou en l'article 3 en el qual fa un aclariment sobre els conceptes albufera, berma, dunes, etc. que suposa una ajuda per al lector de la llei ja que són terminologies tècniques importants per delimitar el DPMT.

---

<sup>16</sup> MARTÍNEZ CORDERO, J. R. “Clasificación y...”, *op. cit.*, p. 80.

Podem veure la distribució que fa la llei sobre l'espai d'una manera més visual<sup>17</sup>:



**Il·lustració 1. Separació d'espai marítimo-terrestre**

A l'Exposició de Motius de la LC apartat II deixa constància de la insuficient legislació que hi havia fins al 1988 sobre costes, en concret la escassa definició de zona marítimo-terrestre i de platja, entre d'altres. També exposa que aquesta llei compleix el mandat de l'article 132.2 CE sobre béns de DPMT. Estableix l'objectiu de la llei: “establir mecanismes que afavoreixin la incorporació de terrenys al domini públic, ampliant l'estreta franja costanera que actualment té aquesta qualificació demanial”, entre d'altres. Aquesta incorporació de terrenys ho veiem als articles 4 i 5 dels béns de DPMT per disposició legal. L'article 4 LC es refereix a tot allò que pertanyi al DPMT com els penya-segats, illots, ports e instal·lacions portuàries, etc., l'apartat 3 d'aquest article està modificat per la disposició de 2013 on s'especifica que seran béns de DPMT els terrenys envaïts pel mar per causes que no siguin els temporals. L'article 5 de la LC considera que les illes que es formin per causes naturals en el mar territorial o en aigües

<sup>17</sup>A través d'aquesta imatge ens podem fer una idea de fins on arriba cada zona i què és considerat DPMT i què domini privat. Imatge provinent del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, [http://sig.marm.es/Docs/PDFServiciosProd1/DPMT\\_Costa.pdf](http://sig.marm.es/Docs/PDFServiciosProd1/DPMT_Costa.pdf), consultat el dia 07-03-2015.

interiors o rius, seran de domini públic estatal. Aquests béns estan en contacte amb el mar i això fa que sigui comprensible la seva qualificació com a domini públic. En l'apartat IV de l'Exposició de Motius destaca la nova denominació que dona la llei al DPMT ja que anteriorment s'utilitzava el concepte d'espai marítim.

Així doncs, la LC només s'ocupa de regular l'espai marítime-terrestre, no entra a regular aspectes com l'espai marítim (Llei 10/1977, de 4 de gener, sobre mar territorial); la zona econòmica (Llei 15/1978, de 20 de febrer, sobre zona econòmica); ports de l'Estat (Llei 27/1992, de 24 de novembre); i la protecció del medi marí (Llei 41/2010, de 29 de desembre).

Dins dels béns de DPMT també s'inclouen els que per causa artificial o per oportunitat legal que s'han creat per obra de l'home (a causa de la intervenció del legislador), aquests estan previstos a l'article 6 de la LC. Aquestes obres fan referència a aquells terrenys guanyats al mar i a les obres que pertanyen a la Administració Pública (per exemple els ports). Per oportunitat legal s'entén a tots aquells béns en propietat privada que passen a ser adquirits per l'Administració Pública a través d'expropiacions o concessions. La redacció que la LC donava a l'article 6, apartat 1, establí que els propietaris podien, a través d'autorització o concessió, construir obres de defensa dels seus territoris propers amb el mar o la sorra de la platja; aquesta construcció mai podia suposar ocupar la platja ni perjudicar-la, en canvi, a través de la modificació de la LC de 2013, aquest apartat és modificat i estableix simplement que aquestes construccions de defensa del territori no han de perjudicar a la platja ni a la zona marítime-terrestre, exclouent el concepte de no ocupació de la platja, cosa que deixa debilitada la protecció del DPMT. En el RLC, article 9, s'estableix la complementació a l'article 6.1 LC sobre obres de defensa del territori per part dels propietaris, aquestes queden sotmeses a autorització quan afectin a terrenys que tinguin servituds o títols administratius quan hagin d'ocupar el domini públic. En aquest sentit, veiem que efectivament l'article 6.1 LC preveia abans de la modificació de 2013 la prohibició d'ocupació del domini públic i a partir de la modificació de 2013 aquesta prohibició passa a ser una pràctica admesa a través d'autorització administrativa.

La facultat per afectar un bé al domini públic pertany a l'Administració Pública. Aquesta facultat no és il·limitada, les facultats de l'Administració s'hauran de regir per allò que estableixi el legislador. En aquest cas, haurà d'haver una necessitat de protegir i

conservar la costa per afectar un bé al DPMT<sup>18</sup>, evitant així una afectació innecessària o massificada del territori.

En quant als principis que estableix l'article 132.1 CE (inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat) donen sentit a la protecció especial que el legislador ha de preveure per als béns de DPMT. La LC 1988 a l'article 7 estableix que els béns de DPMT són inalienables, imprescriptibles i inembargables, donant resposta així al mandat de l'article 132 CE, també al RLC article 10 esmenta aquests tres principis.

El *principi d'inalienabilitat* fa referència a la impossibilitat de vendre els béns, aquests béns estan fora del comerç i en conseqüència l'Estat no pot realitzar cap negoci jurídic sobre ells (donacions, compraventa, transmissions, etc.) encara que si es podran constituir servituds, concessions, autoritzacions, drets d'ús i aprofitament, etc. ja que no suposen un canvi de titular. Els béns que estan regits pel principi d'inalienabilitat gaudeixen d'una protecció per part de l'Estat per algun motiu que fa necessària la seva protecció especial, per exemple els béns de DPMT la seva raó de protecció principal és l'article 45 CE, en canvi, trobem altres béns que són patrimoni de l'Estat però que gaudeixen del principi d'alienabilitat i per tant poden ser sotmesos a negocis jurídics en funció dels interessos i necessitats de l'Estat i no en funció de protegir aquests béns (per tant l'Estat pot actuar com un privat sobre el seu patrimoni quan sigui considerat alienable). En tot cas, si l'Estat realitzés un negoci jurídic sobre un bé que està sota el principi d'inalienabilitat, aquest negoci serà nul de ple dret amb totes les conseqüències que això comporta<sup>19</sup>.

El *principi d'imprescriptibilitat* en relació als béns de domini públic fa referència a que no poden perdre el seu caràcter de bé públic, són imprescriptibles i per tant sempre seran béns públics i mai podran ser adquirits pels particulars. Aquest principi va en relació al principi d'inalienabilitat ja que si un bé és inalienable una de les seves conseqüències serà que sigui imprescriptible<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico... op. cit.*, p. 282.

<sup>19</sup> AUSET DOMPER, A. "Características del dominio público marítimo-terrestre", en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011. p. 98.

<sup>20</sup> L'article 1936 CC estableix que "son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres".

El *principi d'inembargabilitat* es refereix a que els béns de DPMT no poden ser embargats, en conseqüència de que no són titularitat d'un privat sinó que són de l'Estat. Sobre aquests béns no es podrà parlar d'execució ni embargament.

Aquests tres principis en conjunt donen sentit al *principi de indisponibilitat* dels béns de DPMT; els particulars no tenen disponibilitat sobre ells ja que és disponibilitat única de l'Estat.

## **2.2. Distribució competencial entre l'Estat, les Comunitats Autònomes i els ens locals**

La facultat del legislador estatal per regular el domini públic marítimo-terrestre prové d'una obligació de la pròpia CE, article 132.2 juntament amb l'article 45 CE el qual preveu que els poders públics seran els encarregats “de protegir i millorar la qualitat de vida i defensar i millorar el medi ambient”, així doncs, podem veure la reflexió que fa el TC sobre aquesta qüestió: *«esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional y se excusan otras consideraciones respecto del condicionamiento que a la facultad para incluir en el dominio público, genéricamente, los bienes de otra naturaleza o clase, impone la misma Constitución. Si resulta necesario recordar que, en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias»*<sup>21</sup>.

Les competències estatals sobre el DPMT es justifiquen fonamentalment en base als títols competencials recollits a l'article 149.1.1 i 149.1.23 CE. A partir de l'article 149.1

---

<sup>21</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 1 C).

CE s'atribueixen competències exclusives a l'Estat, en l'apartat 1.1 d'aquest article estableix que és competència exclusiva de l'Estat regular les condicions bàsiques per garantir la igualtat als espanyols en l'exercici dels drets i deures constitucionals, en aquest apartat queda constància que l'Estat assegurarà la igualtat en l'exercici del dret a gaudir d'un medi ambient adequat per a la persona en relació amb l'article 45 CE. Els mecanismes per garantir aquesta igualtat en l'exercici de drets i deures sobre el DPMT són la utilització pública, lliure i gratuïta d'aquests béns junt amb els mecanismes d'accessibilitat a aquests béns com són les servituds de pas, entre d'altres<sup>22</sup>. En aquest sentit és important que l'Estat reguli de forma clara les condicions bàsiques de la propietat d'aquells terrenys propers a la zona marítimo-terrestre ja que entra en joc l'article 33 CE sobre propietat privada.

A l'article 149.1.23 CE s'estableix que és competència exclusiva de l'Estat la legislació bàsica en matèria de medi ambient, sense perjudici que les Comunitats Autònomes (en endavant CCAA) puguin adoptar a través dels seus Estatuts d'Autonomia (en endavant EA), lleis més protectores en la matèria que la pròpia llei estatal: *«la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente sus Estatutos les hayan atribuido esta competencia. La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno»*<sup>23</sup>.

L'Estat té la competència sobre legislació bàsica i en conseqüència les CCAA poden complementar aquesta legislació en el seus EA. A través dels Reals Decrets de Traspassos, com per exemple a Catalunya sobre ordenació i gestió del litoral<sup>24</sup> o

---

<sup>22</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 1 D).

<sup>23</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 1 D).

<sup>24</sup> Reial Decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes) i Reial Decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis

atribució de competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques per a les servituds de protecció de la LC<sup>25</sup>, l'Estat traspasa competències sobre aquesta matèria a les CCAA.

Sobre competències exclusives de l'Estat també ens interessa per la regulació del DPMT els apartats 18 i 24: l'article 149.1.18 CE fa referència a la legislació sobre contractes i concessions administratives (es tractarà més endavant) i l'article 149.1.24 ens parla de la competència exclusiva de l'Estat en obres públiques d'interès general o bé que afectin a més d'una CCAA.

D'altra banda, a través de l'article 148.1.3 CE, les CCAA poden assumir la competència sobre ordenació del territori, urbanisme i vivenda incloent aquesta competència en els seus Estatuts d'Autonomia, així doncs, el constituent "s'oblida" de mencionar el litoral tant en l'article on s'atribueix competències exclusives a l'Estat (article 149.1 CE) com en l'article que estableix allò que poden assumir les CCAA (article 148.1 CE).

A partir de la CE, la LC desenvolupa la competència de l'Estat en matèria de costes. Aquesta llei, dóna facultats a les CCAA i als municipis per dur a terme algunes competències que puguin haver assumit als seus EA. En relació a la competència autonòmica sobre els béns de DPMT ha estat un tema de conflicte ja que en principi segons l'article 132.2 CE són béns de domini públic estatal i d'aquesta redacció es desprèn que la titularitat és de l'Estat espanyol, cosa que no implica necessàriament que la competència sigui d'aquest pel fet de ser el titular, com podem veure: *«Y tampoco, de otro lado, cabe afirmar una competencia principal o directa del Estado sobre los espacios físicos designados en el art. 1 de la Ley sobre la sola base de su carácter de bienes de dominio público, bastando aquí con recordar que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, para delimitar competencias, ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten -STC 77/1984, fundamento jurídico 3.º (RTC 1984\77); en sentido análogo, STC 227/1988, fundamento jurídico 15 (RTC 1988\227)-»*<sup>26</sup>.

---

traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

<sup>25</sup> Decret 55/1992, de 10 de febrer, pel que s'atribueixen competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en la zona de servitud de protecció de la Llei de Costes.

<sup>26</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 103/1989 de 8 de juny (FJ 6 A).

Les competències de les CCAA sobre el DPMT, la jurisprudència del TC i del Tribunal Suprem (en endavant TS) han reiterat en que la zona marítimo-terrestre forma part del territori on es troben, per tant, es pot entendre que la competència s'estén a les CCAA<sup>27</sup>; en canvi, el TC considera que el mar territorial no està integrat en el territori de les CCAA, per tant no poden exercir competències si no han previst estatutàriament (a través de l'article 147.2 CE) la seva delimitació territorial<sup>28</sup>.

En l'Exposició de Motius de la LC, apartat IV, estableix que la llei tracta les competències que corresponen a l'Administració de l'Estat i les dels municipis i en canvi, a les CCAA només fa una menció referint-se a que s'estarà a allò disposat a cada EA. En els articles 110 a 115 LC s'estableix la distribució competencial: en els quatre primers articles la llei estableix les competències de l'Estat; en l'article 114 les competències de les CCAA; i en l'article 115 les competències municipals.

L'article 110 LC atribueix com a competències de l'Estat l'atermenament, la gestió del DPMT, la tutela i policia del DPMT, l'exercici dels drets de tanteig i retracte en les transmissions, la realització de mesuraments i estudis de hidràulica, l'aprovació de normes sobre protecció de la costa, les obres que afectin a més d'una CCAA, l'autorització d'abocaments de residus des de la terra al mar, l'elaboració i aprovació de disposicions sobre abocaments de residus, la il·luminació i senyalització de la costa, la prestació de serveis tècnics, l'execució d'acords i convenis internacionals, i la implantació d'un Banc de Dades Oceanogràfic que serveixi per definir les condicions de clima marítim en la costa espanyola. A partir d'aquí, l'Estat realitza la legislació bàsica i les CCAA realitzen l'execució a través del que hagin assumit al seu EA, això ha comportat que les CCAA plantegin recurs d'inconstitucionalitat per que entenen que l'Estat envaeix les seves competències previstes als EA<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> SSTs de 28 de febrer de 1986 (RJ 1986\1633) FJ 3 i 17 de març de 1980 (RJ 1980\2201).

<sup>28</sup> LOBO RODRIGO, À., "La necesaria extensión del territorio de las comunidades autónomas al ámbito marítimo", ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-586-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-IX-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx> -últim accés, 26-04-2015).

<sup>29</sup> Es resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per diverses CCAA a la Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 4 A, B, C, i D), del TC. En el cas de Catalunya, la competència en matèria d'ordenació del territori i del litoral la trobem a l'article 149 EAC.

L'article 111 LC qualifica les obres d'interès general com a competència de l'Estat, i l'execució d'aquestes s'haurà de sol·licitar un informe a la CA o entitat local perquè mostrin la seva conformitat o no sobre l'obra que es pretén realitzar en concordança amb els plans urbanístics d'aquell territori.

L'article 112 LC estableix que l'Estat haurà d'emetre un informe, preceptiu i vinculant, per als supòsits de plans i normes d'ordenació territorial o urbanística, sobre abocaments industrials i contaminants al mar des de la terra, projectes de construcció de nous ports i vies de transport, i declaracions de zones d'interès per cultius marins. Aquest article ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat i el TC ha expressat que *«tal informe mediatiza el ejercicio por éstas de sus competencias propias sobre la ordenación del territorio, vertidos, puertos y vías de transporte y acuicultura»* i acaba el tribunal concretant sobre el informe previ i la seva vinculació *«La existencia de un informe previo, y preceptivo, en tales casos, es así un medio razonable para asegurar que la realización de los planes y proyectos no encuentre al final un obstáculo insalvable. Cosa distinta es, naturalmente, el carácter vinculante que a tales informes preceptivos se otorga y que, como más tarde veremos, se encuentra considerablemente atenuado, en lo que respecta a los planes y normas de ordenación territorial o urbana, por lo dispuesto en el art. 117 de la propia Ley, pues la fuerza que así adquieren esos informes convierte de hecho la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. La admisibilidad de esta exigencia legal de informe vinculante ha de ser considerada por eso en relación con cada uno de los supuestos, de acuerdo con esta doctrina, que ya dejamos sentada en STC 103/1989 (fundamento jurídico 8.º)»*<sup>30</sup>.

L'article 113 LC simplement estableix que les competències que la LC atribueix a l'Estat seran exercides conforme a allò que es disposi al RLC. A l'article 114 LC sobre competències de les CCAA, veiem que preveu que aquestes puguin assumir als seus EA l'ordenació territorial i del litoral, entre altres. A més, a l'apartat dos de l'article establia que aquesta competència autonòmica només abastava l'àmbit terrestre del DPMT, sense

---

<sup>30</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 7 A, apartat c).

incloure el mar territorial ni les aigües interiors<sup>31</sup>. Algunes CCAA preveuen en els seus estatuts la competència sobre ordenació del territori i competència sobre ordenació del litoral, com per exemple al EA de Catalunya, article 149.1 i 149.3, al EA del País Basc, article 10.1.31 i al EA de València, article 49.1.9; per tant, fan una distinció de territori i litoral, com raona el TC: *«Esta diferenciación estatutaria entre ordenación del territorio y ordenación del litoral parece responder además a la creencia de que sólo las Comunidades Autónomas constituidas al amparo de lo previsto en el art. 151 y Disposición transitoria segunda C.E. podían asumir desde el momento mismo de su creación competencia para la ordenación del litoral, que sólo mediante reforma de su Estatuto, o por vía de delegación o transferencia, podrían hacer suya, añadiéndola a la competencia para la ordenación del territorio, las Comunidades creadas por la vía que abren el art. 143 y Disposición transitoria primera C.E.»*<sup>32</sup>. En el cas de Catalunya, podem veure que va assumir com a competència exclusiva l'ordenació del territori i l'ordenació del litoral a partir de l'Estatut d'Autonomia de 1979, article 9.9 i continua aquesta competència establerta en el EA vigent de 2006, article 149.1 i 149.3.

A partir d'aquest raonament, el TC conclou en que les CCAA costeres tenen competència en ordenació del territori (si així ho han assumit al seu Estatut d'Autonomia) i dins del territori s'inclou l'ordenació del litoral: *«Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral», concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia»*<sup>33</sup>. Quan el TC considera que les CCAA costaneres són competents en ordenació del litoral en aquesta sentència s'obre la porta per a totes aquelles autonomies que no havien establert en el seus estatuts la competència sobre aquest tema; a Catalunya no li va afectar ja que ja havia assumit aquesta competència en el seu EA 1979. A les disposicions transitòries

---

<sup>31</sup> Segon apartat de l'article 114 LC declarat inconstitucional per la Sentència del TC núm. 162/2012 de 20 de setembre.

<sup>32</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 1 C).

<sup>33</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 1 C).

de la LC es preveu que les CCAA tinguin competència en alguns aspectes (com per exemple redacció d'informes dels òrgans ambientals autonòmics, dictar resolucions administratives, etc.) i això entra en joc amb l'article 149.1.23 CE.

L'article 115 LC sobre competències dels municipis veiem que aquestes estan limitades a allò que la seva comunitat autònoma li "proporcioni". Aquest article estableix que la competència serà en la realització d'informes, en l'explotació de serveis de temporada (els coneguts bars de platja) i el manteniment de les platges en condicions de neteja e higiene<sup>34</sup>.

### **2.3. Marc jurídic**

El marc jurídic que envolta el DPMT és complex ja que interaccionen diferents lleis provinents d'altres matèries relacionades amb les costes. En primer lloc, la regulació del DPMT parteix de la CE, articles 45, 132.2, 149.1.1 i 149.1.23. A partir d'aquí, sorgeix la Llei 22/1988, de 28 juliol, de Costes, encara que abans de la CE actual ja trobàvem la Llei 2/1969, de 26 d'abril, de Costes però aquesta no oferia una protecció àmplia com preveu la CE posteriorment. A partir de la legislació bàsica de l'Estat, es dicta un Real Decret 1471/1989, de 1 de desembre, pel que s'aprova el Reglament General de la LC de 1988. Anys més tard, calia una reforma de la LC i es dicta la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i que modifica la LC de 1988. Poc després, s'aprova el Real Decret 876/2014, de 10 d'octubre, on s'aprova el Reglament General de Costes que desenvoluparà la modificacions que ha patit la LC i derogarà l'anterior Reglament.

Altres matèries relacionades amb l'espai marítim també han dictat disposicions que afecten o es relacionen amb la legislació pròpia de les costes. Per exemple trobem la Llei 15/1978, de 20 de febrer, de zona econòmica, la Llei 10/1977, de 4 gener, sobre mar territorial, la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques, la Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció del medi marí, etc.

En quant al marc jurídic de les CCAA, es troba regulat als seus EA, on assumeixen les competències que han pogut accedir i a partir d'aquí cada CA regula sobre aquesta matèria. A Catalunya, trobem el Decret 55/1992, de 10 de febrer, on s'atribueixen

---

<sup>34</sup> Aquest article ha de llegir-se en concordança amb la Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 7 C).

competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en la zona de servitud de protecció de la LC; el Decret 196/2007, de 10 de setembre, de reestructuració parcial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques; la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme i la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.

L'Estat ha traspassat algunes competències a la CA de Catalunya: el Reial Decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral i el Reial Decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel RD 1404/2007.

### **3. Protecció del domini públic marítimo-terrestre a la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes**

Els béns de domini públic i els béns patrimonials<sup>35</sup> de l'Estat gaudeixen d'una protecció especial a través d'un seguit de normes destinades a tal fi. Com ja hem vist en els punts anteriors, la protecció d'aquests béns prové del mandat de la CE al legislador i dels principis que conformen la indisponibilitat dels béns de domini públic. La protecció de l'espai marítimo-terrestre es configura a partir de la seva consideració de domini públic i no de domini privat.

La LC ha patit diverses reformes però cap tant important com la reforma de 2013 la qual ha suposat un canvi en el desenvolupament de protecció del DPMT. En aquest sentit, abans de la reforma l'objectiu principal de la llei era la protecció del medi ambient i actualment, després de la reforma, ens trobem en que l'objectiu de protecció ha variat, a passat a ser una protecció dels interessos econòmics<sup>36</sup>. Haurem de raonar què ha passat per a canviar el sentit protector de la LC ja que la promulgació de la LC va suposar un gran pas en matèria de protecció del medi ambient.

El canvi cap a la protecció dels interessos econòmics té, segons el nostre parer, molt a veure en que actualment ens trobem en situació de greu crisi econòmica; aquesta protecció econòmica la trobem per exemple quan la llei ofereix més possibilitats de dur a terme activitats econòmiques sobre béns de DPMT. A partir d'aquest raonament, ens plantegem que el dret ambiental perd força front als interessos econòmics i per tant la protecció del medi ambient està condicionada a la capacitat econòmica que té un país: la protecció ambiental és alta quan l'economia està en augment i la protecció és baixa quan l'economia interessa que augmenti. Per tant, el legislador està condicionat per l'economia, la qual està per sobre de tots els demés interessos. En aquest sentit, la llei

---

<sup>35</sup> Per analitzar la protecció del DPMT a la LC hem tenir en compte també la regulació en aquest sentit que fa la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques (en endavant LPAP).

<sup>36</sup> Segons NÚÑEZ LOZANO, M. C. a *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, aquest canvi de direcció d'objectius de la LC ha comportat "aconterar a molts i a disgustar a molts altres". Des del moment en que es va conèixer l'Avantprojecte de la llei van haver moltes crítiques sobre la manera en que s'oferia protecció del DPMT a través de la reforma que es pretenia aprovar.

està condicionada per les pressions d'un grup d'interès privat, en detriment de l'interès general<sup>37</sup>.

Així mateix, la llei que reforma la LC s'anomena “de protecció i ús sostenible del litoral” la qual cosa deixa molt enrere aquest concepte de protecció i ús sostenible que predica en el seu títol, i això fa que el legislador proporcioni un missatge erroni. En la mateixa Exposició de Motius de la LPUSL és on el legislador expressa els objectius de la llei, en aquest sentit es desprèn que l'objectiu és de protegir; en un principi el que es protegeix és el medi ambient, però al llarg dels seus articles veiem que interessa més la protecció econòmica. El legislador relaciona el valor ambiental de la costa espanyola amb l'activitat turística i la relació entre la protecció ambiental amb una activitat respectuosa del medi<sup>38</sup>. En relació al turisme, la correcta protecció del medi ambient proporciona una imatge d'un medi ambient sa, amb una qualitat d'aigües i una conservació d'hàbitats marins adequada, per això, si es protegeix el medi ambient també s'aconsegueixen beneficis econòmics com per exemple a través del turisme, del qual pel nostre país és un sector molt important<sup>39</sup>.

En l'Exposició de Motius també expressa la voluntat de proporcionar seguretat jurídica a través de la reforma de la LC i en aquesta matèria veiem que al llarg dels articles la seguretat jurídica va lligada amb interessos econòmics i no pas ambientals, per exemple es proporciona un major termini per a les autoritzacions i concessions, la qual cosa genera uns ingressos econòmics i la protecció ambiental de la costa es veu perjudicada per la llarga continuïtat d'aquestes autoritzacions i concessions.

La protecció del DPMT la trobem a través de l'articulat de la LC en forma de títols: al Títol I fa una classificació dels béns i configura la seva indisponibilitat, el procés d'atermenament i l'afectació i desafectació dels béns; en el Títol II regula la protecció dels béns de DPMT enfront a tercers establint límits per adquirir la propietat d'aquests

---

<sup>37</sup> ZAMORA ROSELLÓ, M<sup>a</sup>. R., “La protección y uso sostenible del litoral español a la vista de las previsiones comunitarias”, ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/7275/Regulacio%CC%81n%20Costas.%20Proteccio%CC%81n%20y%20uso%20sostenible%20del%20litoral%20espan%CC%83ol...%20Zamora%20Rosello.pdf?sequence=1> –últim accés, 19-04-2015).

<sup>38</sup> Exposició de Motius de la LPUSL, paràgraf segon i tercer.

<sup>39</sup> ZAMORA ROSELLÓ, M<sup>a</sup>. R., “La protección y uso sostenible...”, *op. cit.*, –últim accés, 19-04-2015.

terrenys afectats; en el Títol III regula els usos que els ciutadans i l'Administració poden realitzar sobre aquests béns establint mecanismes per dur a terme aquesta utilització; i ens els Títols següents IV, V i VI estableix regulació complementària per reforçar aquesta protecció, com per exemple imposant cànons, regulant les infraccions i establint sancions, regulant les competències de les CCAA i ens locals, etc.

En aquest punt del treball veurem com es configura la protecció del domini públic a la LC través dels objectius que es marca la llei, dels mecanismes de protecció i potestats de l'Administració per dur a terme la protecció demanial i la regulació dels usos del DPMT com una forma de protecció.

### **3.1. Objectius**

Els objectius de la protecció del domini públic els trobem a l'Exposició de Motius de la LC de 1988 i regulats a l'article 20 LC; aquesta protecció es basa en la defensa de la integritat i de les finalitats d'ús, la preservació dels seus elements naturals i la prevenció dels possibles perjudicis. També podem afegir la conservació de la titularitat estatal sobre aquests béns i la conservació dels propis béns en el seu sentit material i físic.

En quant a la conservació de la titularitat estatal també inclou les funcions que l'Estat té sobre aquest (drets i obligacions) i en quant a la conservació dels béns, aquesta és més notòria sobre els béns que poden patir un desgast o arribar a la seva desaparició, especialment els afectats pels fenòmens mediambientals. El gran valor mediambiental que proporcionen els béns de DPMT és també un dels objectius a protegir que té la LC, encara que a la pràctica no ho ha aconseguit, tal com he raonat al punt anterior. La conservació dels béns que poden ser més vulnerables és un dels objectius que l'Estat intenta reforçar amb la promulgació de la LC ja que la seva recuperació en estat inicial pot arribar a ser impossible.

A través de l'Exposició de Motius de la LC trobem els objectius que considera el legislador que s'han d'assolir a través de la llei, com és el cas de la seguretat jurídica i la protecció dels béns a través de mecanismes previstos en la pròpia llei per evitar fenòmens com la urbanització massiva en terrenys propers a la costa o l'acció humana, que poden generar un perill per a la conservació d'aquests. El gran valor econòmic que pot arribar a generar el turisme de platja és un incentiu per a que l'Administració de

l'Estat protegeixi aquests béns front a tercers que intentin fer un ús desmesurat de la costa.

També trobem objectius de protecció demanial a l'Exposició de Motius de la llei de 2013 on a l'apartat II estableix que “el litoral és un ecosistema sensible i vulnerable que precisa protecció, aconseguir-la és un objectiu fonamental d'aquesta reforma. Per això, la llei enforteix els mecanismes de protecció, tant en la seva vessant preventiva com defensiva”. Aquest objectiu que el legislador preveu a la LPUSL no és una realitat si observem l'articulat de la llei; com ja he expressat en el apartat anterior, l'objectiu principal de protecció del medi ambient de la LC de 1988 s'ha vist superat per l'objectiu de protecció dels interessos econòmics amb la promulgació de la LPUSL. Per tant, el legislador “enganya” al lector en l'Exposició de Motius expressant un objectiu que realment està emmascarat per un altre molt diferent, causant un retrocés en la legislació de protecció del DPMT<sup>40</sup>.

A partir de la LC, el legislador ha regulat també en el seu reglament corresponent els objectius de protecció que s'han de dur a terme. A través dels seus articles, el RLC anirà desenvolupant aquest caràcter de protecció, com per exemple l'article 13, el qual estableix que l'Estat està obligat a exercir les accions per a la integritat i protecció del DPMT i als articles següents desenvolupa els mecanismes de protecció previstos a la LC. Aquests objectius es veuen minorats en matèria de protecció ambiental i ampliats en matèria de protecció econòmica, donant així sentit al canvi protector que ha suposat la LPUSL.

«*Reduir, eliminar i preveure la lesió al medi marí en totes les seves modalitats*»<sup>41</sup> són les funcions que s'encomanen a l'Estat, les quals provenen del dret internacional, el comunitari i el nacional. En canvi, l'Estat, a través d'aquesta llei de costes, hauria

---

<sup>40</sup> Diferents autors qualifiquen aquesta reforma com a retrocés i com a llei desafortunada. GARCÍA PÉREZ, M. i SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas” ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-586-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-IX-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx> –últim accés, 16-04-2015) i PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “Prólogo”, en Pérez Gálvez, J.F., (dir.), *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014, p. 15.

<sup>41</sup> ZAMBONINO PULITO, M. “El mar. Dominio público...”, *op. cit.*, p. 423.

d'haver establert uns mecanismes que reforcessin la protecció i conservació del DPMT, cosa que ha decebut a la majoria dels juristes i defensors del medi ambient.

L'objectiu de la protecció del DPMT és en definitiva garantir l'aprofitament públic del litoral i ordenar les actuacions possibles que l'acció humana realitzi sobre ell<sup>42</sup>, d'una manera que resulti adequada per evitar la seva destrucció i desaparició. A través dels mecanismes que veurem a l'apartat següent es veuen reflexes els objectius de la LC i la seva configuració com una llei amb funcionalitat protectora de la costa espanyola encara que, com ja he expressat, amb certes carències de protecció ambiental.

### **3.2. Mecanismes de protecció del domini públic marítimo-terrestre**

La LC recull una àmplia varietat de mecanismes de protecció del DPMT. Els mecanismes de protecció dels béns de DPMT és la via en que es canalitza el control administratiu sobre l'ús i l'aprofitament d'aquests. Aquests mecanismes són el pes important de la LC, és la raó de ser de que el legislador dictés aquesta llei per oferir una garantia de la protecció dels béns demaniais. Així mateix, l'estructura de l'articulat de la LC és a partir d'aquests mecanismes.

Entre els més importants destaquem el domini públic, les servituds i limitacions a la propietat privada, el règim d'utilització del DPMT, el règim sancionador i el règim de cànons i taxes.

La configuració de l'espai marítimo-terrestre com a domini públic és un dels mecanismes a partir del qual es dóna sentit a la resta de mecanismes<sup>43</sup>.

Les servituds legals i les limitacions a la propietat són el segon mecanisme que estableix la LC per a protegir el DPMT. Les servituds intervenen en aquells territoris adjacents amb el DPMT, recauen sobre terrenys que no són domini públic i són generalment privats encara que podem trobar terrenys que pertanyin a una Administració<sup>44</sup>. Hi ha

---

<sup>42</sup> BLASCO DÍAZ, J. L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanc, València, p. 150.

<sup>43</sup> Aquest mecanisme ha estat explicat en l'apartat 2. El domini públic marítimo-terrestre.

<sup>44</sup> MORENO MOLINA, Á.M., "Otras servidumbres y limitaciones de propiedad", en Pérez Gálvez, J.F., (dir.), *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014, p. 627.

diferents tipus de servituds legals en funció del seu objecte; servituds de protecció, servituds de trànsit, servituds d'accés al mar i la zona d'influència.

La servitud de protecció s'introdueix per la LC de 1988 com un concepte de nova creació, sense precedents en matèria de costes<sup>45</sup>, regulada a l'article 23 LC i a l'article 44.1 RLC. Aquesta servitud es configura com una limitació del domini i no pròpiament com una servitud, on preval l'interès general sobre l'interès del particular. La servitud de protecció suposa una restricció del contingut del dret del particular a través de la intervenció administrativa. En aquest sentit, podem pensar que no es configura com una servitud legal sinó com una limitació del dret del particular sobre els béns adjacents al DPMT<sup>46</sup>; a més, aquesta servitud de protecció no és indemnitzable a diferència de la resta de servituds que sí ho són. La servitud de protecció està integrada per una zona de cent metres, que podrà ser ampliada per l'Administració si s'acorda amb la CA i l'Ajuntament corresponent, fins a un màxim de cent metres més. La LC regula a l'article 25 les prohibicions que es preveuen sobre la zona de servitud de protecció, per exemple està prohibit edificar cases d'ús residencial, instal·lar línees elèctriques d'alta tensió o cartells de caràcter publicitari. Hi ha activitats que són susceptibles de ser autoritzades per les CCAA<sup>47</sup> per a poder realitzar dins de la servitud de protecció, per exemple quan es realitzin obres que per la seva naturalesa no puguin tenir una altre ubicació, les obres necessàries per al ús del DPMT (com els aparcaments o establiments de la Creu Roja), campaments amb instal·lacions desmuntables, abocaments d'aigües residuals depurades, etc.

Amb la modificació de 2013 s'introdueix un apartat a l'article 23 LC on estableix que l'Administració (també CCAA i municipis) poden reduir aquest marge de servitud fins a vint metres. Aquesta reducció de la servitud de protecció suposa una excepció a l'amplitud dels cent metres que es preveu a l'apartat 1 de l'article 23 LC, deixant així una protecció escassa del DPMT.

La servitud de trànsit es troba regulada a l'article 27 LC i consisteix en un gravamen imposat sobre béns adjacents a la ribera del mar. Aquest gravamen implica deixar sis

---

<sup>45</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...* op. cit., p. 630.

<sup>46</sup> Seguint el raonament que fa CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...* op. cit., p. 632.

<sup>47</sup> La via que regula aquestes autoritzacions són els Decrets dictats per a cada cas per les CCAA.

metres lliures per al pas de tercers i de vehicles de vigilància, suposa un pas públic, amb la possibilitat de que s'ampliï fins a vint metres.

La servitud d'accés al mar està regulada a l'article 28 LC. Com ja s'ha dit en aquest treball, l'accés al mar és públic, gratuït i lliure. A partir d'aquesta afirmació sorgeixen les servituds d'accés al mar per poder garantir el gaudi del mar, són una institució essencial per aconseguir aquest objectiu evitant que la propietat privada adjacent impliqui el tancament de l'accés al mar per als tercers<sup>48</sup>.

La zona d'influència està prevista a l'article 30 LC. Tal com preveu l'Exposició de Motius de la LC, aquesta zona no és una servitud pròpiament, sinó que és un espai sotmès a limitacions amb transcendència patrimonial pels seus titulars com per exemple la limitació de la densitat d'edificació en aquella zona<sup>49</sup>. Aquesta zona d'influència tindrà una amplada mínima de cinc-cents metres a partir del límit interior de la ribera del mar.

Després de les servituds legals, trobem al Títol III LC el mecanisme de protecció del DPMT a través dels usos. Aquest mecanisme serà explicat en el punt 3.4. del treball<sup>50</sup> com a punt independent, a conseqüència de la seva importància a la pràctica. Podrem veure que la utilització del DPMT està diferenciada segons el subjecte que dugui a terme aquests usos; l'Administració Pública o bé els particulars.

Un altre mecanisme que proporciona protecció del DPMT a la LC és el règim de cànons i taxes. Aquest mecanisme el trobem previst als articles 84 i següents de la LC. En relació als cànons la LC estableix dos tipus; els relatius a l'ocupació o aprofitament del DPMT a través d'autoritzacions o concessions i el relatiu als abocaments contaminants<sup>51</sup>. El cànon serà a favor de l'Administració de l'Estat ja que el titular de

---

<sup>48</sup> RUIGÓMEZ MOMEÑE, A., "Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar", en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011. p. 237.

<sup>49</sup> RUIGÓMEZ MOMEÑE, A., "Limitaciones de la propiedad...", *op. cit.*, p. 244.

<sup>50</sup> Veure apartat: 3.4. Regulació dels usos del domini públic marítim-terrestre com a mecanisme per a la seva protecció.

<sup>51</sup> A la pràctica, el cànon per abocaments contaminants es considera derogat per la Llei 16/2002, de 1 de juliol de Prevenció i Control integrats de la Contaminació, segons RISQUETE FERNÁNDEZ, J. L., "Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre", en Fuentes

l'autorització o concessió (el qual serà el subjecte passiu que pagarà el cànon) està a ocupant o aprofitant-se d'un bé de domini públic, per la qual cosa el fet imposable del cànon serà aquesta ocupació o aprofitament, és a dir, la utilització del DPMT. En quant al cànon per abocaments contaminants anirà en funció a la càrrega contaminant d'aquell abocament. L'altre mecanisme són les taxes, regulades als articles 86 i 87 LC. La finalitat de les taxes és la contraprestació a diverses activitats realitzades per la mateixa com la tramitació de les sol·licituds d'autoritzacions i concessions, l'aportació de documentació tècnica, les còpies del documents, etc.

L'últim mecanisme que preveu la LC per a la protecció del DPMT és el règim sancionador, establert al Títol V. A través d'aquest mecanisme l'Administració (Estat i de les CCAA) poden exercir la facultat de sancionar per infraccions, lleus i greus. L'àmbit en que hi poden haver sancions és ampli tal i com podem veure en els articles 90 i 91 LC, per tant, hi ha moltes activitats que són sancionables i que s'hauran de tenir en compte com per exemple l'alteració de l'atermenament, la utilització del DPMT sense el títol corresponent, el incompliment del que s'estableixi en matèria de servituds, realitzar usos qualificats com a prohibits en el DPMT, l'obstrucció a l'exercici de les funcions que corresponen a l'Administració, entre d'altres. Aquestes infraccions estan sotmeses a un termini de prescripció de dos anys per les greus i de sis mesos per les lleus, article 92 LC. El règim sancionador està previst a través de multes, articles 97 i 98 LC, que seran de quantitats diferents en funció de la infracció comesa i de si són greus o lleus. La LC estableix que l'òrgan que imposarà aquestes multes serà l'Administració competent en funció de la matèria, per tant podem trobar multes imposades per l'Estat, CCAA o bé pels Ajuntaments.

La LC preveu que a més de les multes, el que ha causat el dany restitueixi el bé a la seva situació inicial i en el cas que aquesta restitució no es pugui realitzar, l'article 100 LC estableix que incorrerà en el règim d'indemnització per danys i perjudicis. La necessitat de restituir el bé a la seva situació inicial és a conseqüència del seu caràcter demanial i protector del DPMT.

En un altre sentit, la LC integra elements de protecció concrets com el medi marí, on l'estat espanyol es troba en la necessitat de regular aquesta matèria per la seva àmplia

---

Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011. p. 329.

utilització del mar per realitzar negocis ja que el mar és una via de comunicació que envolta el territori espanyol, la qual cosa fa que l'estat tingui l'obligació de conservar i protegir la seva costa; en canvi, altres països sense costa no es troben en la necessitat de regulació sobre aquesta matèria.

Un altre aspecte concret que necessita protecció són els abocaments al mar ja que són un factor important a tenir en compte en quant a la seva regulació per a la protecció del medi marí perquè són força contaminants. La LC prohibeix l'abocament al mar i la seva ribera de residus sòlids<sup>52</sup>. Els residus que no siguin sòlids estan regits per l'article 57 LC que disposa que haurà d'haver un control previ mitjançant autorització administrativa. La LC estableix en el Títol VI la regulació de competències en relació als abocaments al mar; la competència pot ser adquirida per les CCAA en els seus EA, sense perjudici dels requisits d'autorització que necessitin per part de l'Administració de l'Estat, tal com expressa el TC quan diu: *«no cabe negar la titularidad autonómica de la competencia reivindicada, pues en los correspondientes Estatutos, en la forma ya antes analizada, se les atribuye esa competencia con mención explícita en muchos casos de los vertidos al mar territorial. Es claro que para alcanzar éste las conducciones de vertidos habrán de atravesar el dominio público marítimo-terrestre y que para ello habrán de ocuparlo. La competencia estatal para el otorgamiento del oportuno título de ocupación queda, sin embargo, salvada por la previsión, contenida en el art. 57.1, de que el otorgamiento de las autorizaciones se hará “sin perjuicio de la concesión de ocupación de dominio público, en su caso”»*<sup>53</sup>.

En canvi, la competència dels municipis en matèria d'abocaments al mar es limita al manteniment de les platges. En quant als abocaments de materials perillosos s'haurà de veure quins són els límits d'emissió permesos per abocar al mar (sempre amb autorització administrativa). La contaminació procedent de bucs i plataformes és un

---

<sup>52</sup> També trobem regulació internacional i comunitària: Convenció del Dret del Mar; Conveni de París per la prevenció de la contaminació marina d'origen terrestre, de 1974; Directiva 2006/11/CE relativa a la contaminació causada per determinades substàncies perilloses abocades al medi aquàtic.

<sup>53</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 4 F, b).

aspecte important per a la seguretat marítima lligat amb la prevenció de la contaminació ja que els seus abocaments poden causar greus perjudicis per al medi marí<sup>54</sup>.

### **3.3. Potestats administratives sobre domini públic marítimo-terrestre**

L'Administració de l'Estat té potestats administratives sobre el DPMT. Aquestes potestats són fruit de la posició privilegiada que té l'Estat<sup>55</sup> sobre aquests béns demaniais per a garantir el compliment de les finalitats que comporta la qualificació d'un bé com a demanial. Entre les potestats administratives trobem la facultat d'investigar el domini públic, la recuperació d'ofici del domini públic, l'atermenament i l'afectació i desafectació dels béns.

L'Administració té la facultat d'investigar la situació dels béns públics, ho trobem regulat a l'article 10 LC<sup>56</sup>. Aquesta facultat es troba poc desenvolupada per la LC ja que a través d'un sol article especifica que l'Administració té aquesta potestat amb la finalitat de protegir els béns i drets que es presumeixen que són de DPMT. A través del que disposa el RLC es desenvolupa la facultat d'investigar la situació dels béns a l'article 15. Aquest article ens expressa que l'encarregat de dur a terme aquesta investigació serà el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (en endavant, Ministeri de Medi Ambient) a través del Servei Perifèric de Costes (SPC) el qual practicarà les proves pertinents i resoldrà en funció de si cal promoure la recuperació possessòria, si cal iniciar el procediment d'atermenament o bé si cal arxivar les actuacions.

En el cas que calgui recuperar la possessió del bé, regulada juntament amb la potestat d'investigar a l'article 10 LC, aquesta facultat és una altra potestat de l'Administració sobre el domini públic. El fet de recuperar la possessió garanteix el manteniment de la

---

<sup>54</sup> Podem veure el cas en que Espanya va patir una gran catàstrofe en contaminació del medi marí i la ribera de la costa a conseqüència del buc Prestige; sentència AP A Coruña (Secció 1ª), de 13 de novembre de 2013.

<sup>55</sup> AUSET DOMPER, A. "Características del dominio...", *op. cit.*, p. 114.

<sup>56</sup> A la LPAP també es preveu aquesta potestat administrativa a l'article 45 i següents.

titularitat<sup>57</sup> i quan sigui necessari es pot utilitzar la facultat de desnonament per poder recuperar la possessió del bé públic.

El procediment d'atermenament és una potestat de l'Administració de l'Estat com a titular del DPMT amb la finalitat d'investigació i de defensa d'aquest, regulat a l'article 11 LC. La potestat d'atermenament ha estat tradicionalment un sistema administratiu, en el qual l'Estat al realitzar un atermenament el que estava fent era declarar la possessió d'aquell terreny i no la propietat. A partir de la LC de 1988 canvia el concepte de possessió i s'introdueix el concepte de titularitat, quedant l'article 13.1 LC establint "el deslinde aprobado [...] declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado". Amb la reforma de 2013 de la LC s'introdueix a l'article 11.2 l'obligació d'inscriure al Registre de la Propietat el bé que hagi estat objecte d'atermenament<sup>58</sup>.

Una de les potestats de l'administració és l'afectació o desafectació dels béns al domini públic. En relació a l'afectació dels béns, prevista a l'article 17 LC, a diferència de les demés potestats de l'Administració, aquesta té un caràcter legal o constitucional prioritari al caràcter administratiu ja que a partir de l'article 132 CE es preveu quins són els béns els quals són objecte de domini públic. La potestat d'afectació no ha de ser una via per treure del comerç un bé si aquest no és per a servir a la finalitat pròpia de la protecció del domini públic<sup>59</sup>. En quant a la desafectació, prevista a l'article 18 LC, és una potestat que té l'administració per a deixar de destinar un bé a l'ús general o servei públic, per tant, és la sortida del bé de l'àmbit demanial. Podem entendre que els béns previstos a l'article 132.2 CE no poden ser objecte de desafectació ja que estaríem en un supòsit d'inconstitucionalitat i per tant només hi ha la possibilitat de desafectar aquells béns que van ser inclosos com a demanials de forma artificial o bé aquells terrenys demanials que han perdut les seves característiques naturals tal com regula l'article 4.5 LC. Un cop el bé ha estat sotmès a desafectació passarà a ser patrimoni de l'Estat, es regularà per la LPAP, o bé passarà a ser cedit gratuïtament a una altre Administració<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Aquesta potestat està prevista també a la LPAP, article 54.

<sup>58</sup> La obligació d'inscripció al Registre prové del que disposa la LPAP.

<sup>59</sup> ARANDA CARLES, B., "Afectación y desafectación", en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011, p. 179.

<sup>60</sup> ARANDA CARLES, B., "Afectación y desafectación", *op. cit.*, p. 198.

### 3.4. La regulació dels usos del domini públic marítimo-terrestre com a mecanisme per a la seva protecció

Tal i com hem vist amb anterioritat<sup>61</sup> entre els mecanismes que té l'Administració per a protegir el DPMT trobem el règim d'utilització. La regulació dels usos del DPMT és un dels factors més importants que donen sentit a la protecció d'aquests béns. Per això, cal dedicar-li un apartat diferenciat dels altres mecanismes.

El règim d'utilització del DPMT el trobem al Títol III de la LC i al Títol III del RLC. A l'Exposició de Motius de la LC, apartat I, s'expressa que la costa espanyola està sotmesa a un increment de la població i en conseqüència a un ús turístic, industrial, de transport, pesques i altres factors que fan que hi hagi una regulació de com s'ha de dur a terme aquest ús per evitar la destrucció i la desnaturalització del domini públic del litoral.

En funció de qui sigui el subjecte que duu a terme la utilització del domini públic podem diferenciar entre quan el subjecte és l'Administració Pública i quan el subjecte és un particular. Quan és l'Administració qui utilitza el DPMT ho pot fer a través de dues figures; la reserva i l'adscripció. En canvi, quan és un particular qui utilitza aquest domini ho pot realitzar en forma d'ús comú general, d'ús comú especial o d'ús privatiu.

En relació a la figura de la reserva en el DPMT, és un títol habilitant per utilitzar la zona demanial, regulat a l'article 47 i següents LC i l'article 102 i següents RLC. Tal com va posar de manifest el TC: «*Mediante la declaración de reserva de una zona, la Administración del Estado puede afectar determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre para el cumplimiento de fines de su competencia, en los términos previstos por los arts. 47 y 48*»<sup>62</sup>.

L'usuari de la reserva és l'Administració de l'Estat, la qual és alhora la titular del domini públic, encara que l'activitat es pot dur a terme a través dels sistemes de gestió previstos a l'article 103 RLC<sup>63</sup>. Aquesta reserva podrà ser total o parcial i haurà de tenir una finalitat determinada que concordi amb les competències assumides per

---

<sup>61</sup> Vid. Apartat 3.2 d'aquest treball.

<sup>62</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 4 D, a).

<sup>63</sup> L'explotació dels espais amb reserva es podrà dur a terme a través dels sistemes de gestió directa o indirecta, previstos al text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

l'Administració. La finalitat consistirà en la realització d'investigacions, obres o serveis i aquesta finalitat no podrà modificar-se. Si es volgués modificar, s'hauria de demanar una altra reserva. L'exigència de què hagi d'haver una finalitat determinada dóna resposta a què no es puguin fer reserves generals de parts del territori per evitar així el mínim perjudici als ciutadans en el seu dret a l'ús lliure, gratuït i públic del DPMT. La reserva tindrà una durada determinada que serà la necessària per realitzar les activitats per les quals es va reservar aquell terreny. Aquest mecanisme de protecció de l'Administració preval front a altres formes d'utilització (article 47.3 LC) ja que és titularitat de l'Estat i és una reserva d'actuació que ell mateix es guarda. En l'article 33.1 LC podem veure que la reserva pot suposar l'ús privat de platges, cosa que sorprèn ja que en principi no pot haver privacitat en aquest bé. En relació als límits de la reserva veiem que no hi ha un límit temporal. En canvi, si hi ha límits d'actuació de l'Administració que seran la causa per la qual s'ha sol·licitat la reserva. Amb relació a aquesta qüestió, el TS afirma que: *«la observancia de dicha finalidad opere como elemento de control de la legalidad de la actuación y como condición para la propia persistencia de la reserva, cuya duración, como hemos visto, debe limitarse al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines que han determinado su constitución»*<sup>64</sup>.

L'adscripció és un altre dels mecanismes que té l'Administració, juntament amb la reserva. Aquesta forma d'utilització del DPMT sorgeix en el moment en què una CCAA pretén utilitzar el domini públic de l'Estat. La trobem regulada als articles 49 i següents LC i l'article 104 i següents RLC. Aquesta utilització serveix per donar significat al desenvolupament de competències de la CA per poder construir ports i vies de transport terrestre o modificar els ja existents, per la qual cosa l'adscripció té una finalitat expressa i és una figura semblant a la reserva. Tal com diu el TC, *«La adscripción demanial es un instrumento puesto por la Ley al servicio de las Comunidades Autónomas, que al actuar dos de sus competencias sectoriales con incidencia en el territorio costero, quedan exentas del régimen concesional general, y pueden obtener la utilización privativa de zonas del dominio público de una forma similar a las reservas en favor de la Administración del Estado»*<sup>65</sup>. Aquesta adscripció no vulnera les

---

<sup>64</sup> Espanya. Tribunal Suprem (Sala Contenciosa – Administrativa, Secció 5). Sentència de 19 d'octubre de 2009, (RJ 2010, 1106) (FJ 8).

<sup>65</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 4 D, a).

competències que l'Estat té sobre aquell terreny, sinó que suposa una transferència de competències en algunes qüestions de gestió.

El procés d'adscripció és a iniciativa de la pròpia CA i l'Administració de l'Estat haurà de realitzar un informe favorable, en el termini de dos mesos, on expressi la delimitació del domini públic susceptible d'adscripció i l'ús que se li pretén exercir. Sobre el terreny afectat per l'adscripció, la CA només tindrà dret d'ús i aprofitament, quedant la resta de drets a disposició de l'Estat. Els terrenys adjacents al DPMT afectat per l'adscripció no es veuran afectats per aquesta.

En relació a les formes d'utilització del DPMT que tenen els particulars, hem dit que es diferencien depenent de l'ús que se li doni: serà un ús comú general, realitzar activitats com banyar-se, passejar, estar, navegar, pescar, etc., sobre els béns de DPMT, encara que alguns d'aquests usos generals estan sotmesos a limitacions<sup>66</sup>. L'article 31 LC, que regula la utilització del DPMT, l'hem de relacionar amb l'article 8 LC, que preveu la inadmissió de drets sobre el domini públic, deixant sobre la utilització del domini públic d'ús general només un dret d'ús i d'aprofitament. Aquest ús general correspon a cada ciutadà per igual i l'activitat que aquest realitzi no podrà suposar una alteració del domini públic. El fet que l'ús comú general sigui igual per a tots implica en alguns terrenys la necessitat d'establir servituds per accedir al domini públic. El TC relaciona la competència de l'Estat sobre els béns de DPMT amb l'article 45 CE, que reconeix el dret a un medi ambient adequat per assegurar la integritat física d'aquesta zona i en conseqüència sigui un espai d'utilització pública, lliure i gratuït: *«la competencia que le atribuye el citado art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades*

---

<sup>66</sup> Per exemple, navegar o pescar. Aquestes activitats d'ús general estan sotmeses a límits ja que són accions que poden generar un risc sobre el bé de DPMT, com la navegació inadequada que posi en perill la vida humana o un ús abusiu de la pesca que generi extinció de determinats éssers vius.

*dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la C.E.»*<sup>67</sup>.

En canvi, serà un ús especial, quan sobre un bé de DPMT es requereixi realitzar obres o instal·lacions o bé la seva utilització pugui implicar una particular intensitat, perillositat o rendibilitat. A partir d'aquí, es necessitarà un títol habilitant per exercir aquestes activitats, tal com preveu l'article 31.2 LC. Aquests títols no suposaran en cap cas l'adquisició dels terrenys mitjançant usucapió, ja que no perdran mai la concepció de domini públic i hauran d'estar inscrits al Registre d'usos de domini públic marítimo-terrestre (article 37.3 LC i 80 RLC). L'autorització és un títol habilitant d'ús especial sobre una activitat en el DPMT que està regulat a l'article 51 i següents de la LC i a l'article i següents del 110 RLC. L'autorització pot ser considerada també com un acte administratiu on s'atorga un títol habilitant per un ús especial del domini públic<sup>68</sup>. Es necessitarà autorització en aquelles activitats que a més de concórrer les circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat, s'ocupi el territori amb instal·lacions desmuntables o béns mobles. Les autoritzacions seran atorgades en caràcter personal, poden ser transmissibles *inter vivos* (a excepció del cas dels abocaments) i no s'haurà d'inscriure al Registre de la Propietat. A diferència dels títols anteriors, l'autorització té un límit de quatre anys<sup>69</sup>, encara que a través de la LC poden haver casos on aquest límit és diferent. Un exemple d'autorització seria per als bars de platja a l'estiu, qui té l'autorització serà l'Ajuntament en qüestió i aquest pot gestionar els bars a través de tercers. L'atorgament d'autoritzacions suposarà que l'adjudicatari pot desenvolupar un ús especial sobre el bé de DPMT i en cap cas pot suposar una vulneració de l'ús públic de les platges, en cas contrari l'Administració té la facultat de revocar les autoritzacions sense dret a indemnització. El règim de les autoritzacions s'ha de posar en relació amb els EA, com per exemple el cas de Catalunya i el cas de Andalusia<sup>70</sup> on en els seus EA

---

<sup>67</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 1 D).

<sup>68</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico... op. cit.*, p. 783.

<sup>69</sup> Abans de la modificació de la LC de 2013, el límit era un any.

<sup>70</sup> Article 149.3.b LO 6/2006, de 19 de juliol, article 56.6 LO 2/2007, de 19 de març i RD 62/2011, de 21 de gener sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la CA d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

atribueixen competències exclusives en la gestió dels títols d'ocupació i ús del DPMT, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions<sup>71</sup>.

Hi ha diferents tipus d'autoritzacions depenent de l'activitat: autoritzacions per a serveis de temporada de platja, autoritzacions per abocaments i autoritzacions d'extracció d'àrids i dragatges, articles 53 a 63 LC i 113 a 130 RLC.

Les autoritzacions per serveis de temporada de platja són atorgades als Ajuntaments per part de l'Administració de l'Estat. En l'últim trimestre de l'any, el Servei Perifèric de Costes ofereix als Ajuntaments per a què en un termini no superior a dos mesos sol·licitin les autoritzacions que convinguin<sup>72</sup> (article 113.3 RLC). A la vegada, l'Ajuntament pot atorgar l'explotació a un tercer. L'article 33.3 LC estableix que preferentment les instal·lacions hauran de fer-se fora de la platja, és a dir, en els passejos marítims, perdent així part d'interès social que genera el fet de no ubicar-se sobre la platja.

Les autoritzacions per abocaments donen sentit a la protecció de les aigües espanyoles. En aquest tipus d'autoritzacions s'ha d'estar al que disposa la llei especial. En el cas dels abocaments de terra a mar, a més de la LC, cal tenir en compte la Llei 16/2002, de 1 de juliol, de prevenció i control integrat de la contaminació<sup>73</sup>. En canvi, quan l'abocament és des de bucs o aeronaus al mar també tenen una regulació específica, la Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció de medi marí<sup>74</sup>.

L'autorització per a realitzar extraccions d'àrids i dragatges estarà sotmesa a una avaluació prèvia dels seus efectes sobre el DPMT. En el cas que hi hagi un perjudici per al DPMT, l'Administració pot unilateralment modificar o revocar l'autorització sense dret a indemnització (article 129 RLC), així mateix, el Ministeri d'Agricultura,

---

<sup>71</sup> BUENO SÁNCHEZ, J.M., "Utilización del dominio público marítimo-terrestre", en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011. p. 283.

<sup>72</sup> BUENO SÁNCHEZ, J.M., "Utilización del dominio...", *op. cit.*, p. 287.

<sup>73</sup> No caldrà l'autorització separada d'abocament ja que s'inclou en l'autorització ambiental integrada que es requereix per aquests supòsits. Vid. Article 9 Llei 16/2002, de 1 de juliol, de prevenció i control integral de la contaminació.

<sup>74</sup> BUENO SÁNCHEZ, J.M., "Utilización del dominio...", *op. cit.*, p. 289.

Alimentació i Medi Ambient pot decretar algunes zones com a prohibides per a realitzar extraccions en base a la protecció d'aquell espai.

En la modificació de 2013 de la LC trobem una inclusió d'autoritzacions per celebrar esdeveniments d'interès cultural amb repercussió turística en els trams urbans de platja (article 33 LC). Aquesta autorització dóna sentit a la necessitat de regular esdeveniments que per qüestions d'interès turístic, cultural i econòmic, es poden realitzar sobre el bé de domini públic. Les autoritzacions amb aquesta finalitat hauran de ser de caràcter desmuntable, quedant el terreny en la situació inicial al finalitzar la activitat autoritzada, a més, es requereix que es deixi el terreny net i no suposi una activitat que impedeixi la conservació de la costa.

En última instància trobem la concessió, la qual és un títol habilitant que configura l'ús privatiu per part de particulars del DPMT. Veurem amb més profunditat aquest títol en l'apartat següent del treball. Les diferències entre l'autorització i la concessió porten a vegades a confusió dels termes. L'autorització és destinada a un ús especial, origina un dret personal i té una durada màxima de quatre anys; en canvi, la concessió és destinada a un ús privatiu, origina un dret real i té una durada màxima de setanta-cinc anys<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...* op. cit., p. 785.

#### 4. Règim jurídic de les concessions de domini públic marítimo-terrestre

La concessió és un títol habilitant, el trobem regulat a l'article 64 i següents LC i a l'article 131 i següents del RLC. La seva raó de ser és l'explotació d'un bé de DPMT a través de l'ocupació d'aquests béns. Per tant, les concessions tenen una finalitat concreta.

La concessió es planteja com una tècnica d'incidència administrativa en l'esfera jurídica dels particulars, els quals no tenen un dret previ sobre aquell terreny i a través de la concessió, el particular entra en l'esfera d'activitat exclusiva administrativa<sup>76</sup>. Podem dir que és una relació bilateral Administració – particular, encara que no és estrictament un contracte, és un negoci bilateral i temporal entre les dues parts on s'atribueixen drets i deures sobre un bé de DPMT.<sup>77</sup> És una forma de participació dels particulars en l'àmbit administratiu. La concessió a la LC està previst com un acte constitutiu del dret a l'ocupació o aprofitament de béns de DPMT per a la realització d'activitats<sup>78</sup>. Aquestes activitats han de ser compatibles amb l'interès públic.

Aquest tipus d'utilització del DPMT es configura com un dret real, de caràcter administratiu, d'ús i d'aprofitament i per tant és un títol que es pot inscriure al Registre de la Propietat (es podrà exercitar front a tothom, és *erga omnes*), sobre ell s'hi poden constituir drets reals com el dret d'hipoteca o drets reals de garantia. L'atorgament és previ a la realització d'obres o instal·lacions no desmuntables sobre terrenys de DPMT. També serà necessària la concessió quan l'ocupació del DPMT tingui instal·lacions desmuntables que requereixin un termini superior a quatre anys (article 131.2 RLC)<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...*, op. cit., p. 850.

<sup>77</sup> VILLALBA PÉREZ, F., "Concesiones y autorizaciones de dominio público marítimo terrestre en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Costas ", en Pérez Gálvez, J.F., (dir.), *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014, p. 707.

<sup>78</sup> BUENO SÁNCHEZ, J.M., "Utilización del dominio...", op. cit., p. 295.

<sup>79</sup> Abans de la modificació que ha patit la LC i el RLC, aquest termini era d'un any.

#### 4.1. Les concessions administratives

Les concessions tenen unes característiques essencials. La primera és que poden ser destinades a un ús lucratiu (restaurants, tendes, etc) o un ús residencial (conseqüència de la disposició transitòria primera de la LC). La segona és que són atorgades per l'Administració central o autonòmica (si aquesta té la prèvia adscripció sobre el terreny) i s'atorguen per un termini ampli, abans era de trenta anys i actualment amb la modificació de 2013 s'amplia fins a setanta-cinc, article 66 LC. Durant aquest període el titular no pot realitzar obres sense el permís de qui l'ha atorgat. La tercera característica és que el concessionari té un ús privatiu sobre aquells béns (sense arribar a adquirir la propietat); encara que, en situacions necessàries es pot intervenir per part dels funcionaris corresponents per realitzar funcions de salvament, seguretat marítima, defensa nacional, etc.

Aquesta última precisió en referència a les actuacions dels funcionaris és incorporada en la nova redacció de la LC 2013, article 64 apartat 2 LC. L'efecte de preveure a la LC el fet de que els funcionaris puguin accedir als terrenys concessionats no és un aspecte que fos necessària la seva inclusió com a precepte de la llei ja que encara que els terrenys concessionats es consideren d'ús privatiu, l'accés és lliure a menys que sigui un domicili de persona física o jurídica on es requerirà necessàriament una autorització judicial. Aquest precepte està qüestionat ja que no era necessària la seva matisació i, a més, comporta confusió de quan és o no necessària aquesta autorització judicial i els tribunals es troben en situacions on es demana l'autorització judicial i aquesta no està requerida per llei, comportant així una obstrucció innecessària de la justícia<sup>80</sup>.

Les concessions de DPMT es poden classificar depenent de l'origen (contractual o legal), en funció de la persona titular (a favor d'altres administracions públiques o a favor de particulars) i depenent de la finalitat (pures o instrumentals). En referència a la finalitat pura significa que la seva finalitat essencial és l'ocupació i aprofitament del domini públic; i en referència a la finalitat instrumental, significa que la seva ocupació serveix de via per desenvolupar una activitat de servei públic o per realitzar una obra pública.

---

<sup>80</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanc, València, 2013, p. 172.

Trobem també concessions especials que depenen de la seva funció: d'ocupació de béns declarats d'interès cultural; de creació, regeneració o condicionament de platges; per a l'execució d'obres de defensa dels terrenys amenaçats per la invasió del mar o de les sorres de la platja; per a la construcció de ports titularitat de les CCAA; i les procedents de títols de propietat (novetat introduïda en la modificació de la LC 2013)<sup>81</sup>.

#### **4.1.1. Subjectes**

Un cop hem vist en què consisteixen les concessions sobre béns de DPMT hem de veure qui podrà ser subjecte, actiu i passiu, d'aquestes concessions. Els elements personals de les concessions els dividim entre quina és l'Administració competent per a l'atorgament i qui pot ser peticionari.

#### **A. Competència d'atorgament**

En el procediment d'atorgament de concessions hem de partir de la base de que qui serà l'òrgan competent sempre serà una administració, mai un particular. La competència d'atorgament de concessions és un tema que la Llei de Costes de 1988 no deixa clar i genera inseguretat jurídica ja que l'Estat espanyol té competències que poden ser assumides per les CCAA en els seus EEAA i per tant trobem que hi ha pluralitat de competències.

A partir d'aquí, la Sentència del TC de 149/1991, que ja s'ha citat per altres preceptes anteriorment, ens dóna dues solucions que ens aclareixen el sistema de gestió de concessions. En primer lloc, el TC diu que si els espais de DPMT que han de ser objecte de concessió són adscrits a les CCAA, qui tindrà la competència d'atorgament serà l'Administració autonòmica. I, en segon lloc, expressa que en aquells terrenys on no hi ha una adscripció, qui serà l'òrgan competent per atorgar la concessió serà l'Administració de l'Estat, actuant com a titular dels béns demaniais, a no ser que la CA

---

<sup>81</sup> MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y GONZÁLEZ DE OLANO, G., "La reforma y el régimen de las autorizaciones y concesiones", en *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014, p. 286.

tingui assumida la gestió del territori i del litoral en el seu EA<sup>82</sup>, llavors serà la CA qui atorgarà la concessió<sup>83</sup>.

La competència sobre la gestió del DPMT la trobem regulada a l'article 110.1.b LC, on preveu que l'atorgament de les concessions correspon a l'Administració de l'Estat<sup>84</sup>. Aquest article l'hem de relacionar amb l'article 114 LC on estan regulades les competències de les CCAA; aquest precepte estableix que les CCAA exerciran les competències en relació a allò atribuït als respectius Estatuts. Per això, el TC entén que quan hi ha una adscripció a una CA, aquesta pot gestionar l'atorgament de concessions demanials i quan no hi ha adscripció, però hi ha competència assumida en matèria de gestió del territori i del litoral, aquesta CA també podrà atorgar concessions demanials.

En relació a les competències municipals, previstes a l'article 115 LC, els Ajuntaments només tenen la facultat d'informar sobre les sol·licituds de concessió. Per tant, la seva competència en aquest tema és merament informativa i de col·laboració.

A l'haver diferents òrgans competents sobre terrenys demanials, la LC preveu a l'article 116 que les diferents administracions actuïn conjuntament complint amb el deure d'informació mútua, de col·laboració, de coordinació i de respecte entre elles per evitar una mala gestió del bé demanial. A partir d'aquí veiem que en el cas de Catalunya, a través del Reial Decret 1387/2008 es traspassen funcions i serveis en matèria d'ordenació i gestió del litoral català. En aquest Reial Decret es preveu que una de les funcions que es traspassen és la gestió de les concessions demanials, on s'inclou l'atorgament. Els tipus de concessions que es traspassa la seva gestió és variat. Per exemple, trobem les que es requereixen per realitzar abocaments sobre el DPMT, les que es requereixen per obres o instal·lacions desmuntables i les no desmuntables, les que es requereixen per a explotar recursos miners o energètics, etc. El Reial Decret reserva a l'Administració de l'Estat una sèrie de funcions i serveis que tenen a veure amb els deures de col·laboració que he parlat anteriorment. En aquest sentit, depenent del tipus de concessió que es pretén atorgar, es requerirà per part del Ministeri de Medi

---

<sup>82</sup> En el cas de Catalunya, article 149 Estatut d'Autonomia de 2006.

<sup>83</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...*, op. cit., p. 857.

<sup>84</sup> Quan l'òrgan competent per atorgar la concessió sigui l'Administració de l'Estat, aquesta administració ho farà a través del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, tal com preveu el RLC, article 131.

Ambient que emeti preceptivament un informe, donant així participació a l'Administració de l'Estat en competències de les CCAA. Aquesta col·laboració també es veu reflexa quan el Reial Decret estableix que quan hi hagi un bé adscrit a la CA de Catalunya<sup>85</sup>, la CA haurà d'informar al Ministeri de Medi Ambient sobre el contingut de la concessió i realitzarà un informe vinculant amb la finalitat de protecció del DPMT.

La facultat que té l'Administració per atorgar les concessions és de caràcter discrecional, això comporta que no s'han d'atorgar les concessions obligatòriament, sinó que en matèria de utilització del domini públic marítimo-terrestre les concessions poden ser denegades per raons motivades d'interès públic o bé per raons d'evitar uns danys i perjudicis sobre el domini públic o inclús, el privat.

## **B. Sol·licitant**

El sol·licitant serà la persona, física o jurídica, que actuarà de peticionari davant de l'Administració competent per a l'atorgament de la concessió. També podrà ser sol·licitant de concessió la pròpia administració, quan aquesta sigui una CA.

Un cop hagi estat atorgada la concessió, el sol·licitant - peticionari passarà a ser el concessionari del bé demanial, per tant, veiem que la mateixa persona tindrà dues denominacions en funció de l'etapa en que es trobi l'atorgament de la concessió. En quant als requisits per a poder ser sol·licitant no trobem cap que faci referència a la capacitat jurídica i a la capacitat d'obrar, i tampoc cap que faci referència a la nacionalitat d'aquella persona<sup>86</sup>. El RLC preveu la possibilitat de que qui actuï com a sol·licitant sigui una persona resident a un país membre de la UE, llavors es trobarà en les mateixes condicions que un ciutadà espanyol; en canvi, el reglament també preveu la possibilitat de que qui sigui sol·licitant d'una concessió provingui d'un estat fora de la UE. En aquest cas s'haurà de veure quines disposicions tenim al nostre país en reciprocitat al seu país d'origen. A més, pels estrangers, se'ls exigeix unes condicions previstes a l'article 153 RLC: tenir domicili fiscal a Espanya, complir les condicions sobre legislació contractual que es requereixen per contractar amb estrangers i

---

<sup>85</sup> Recordem que les matèries previstes per a la figura de l'adscripció són les relatives a la construcció de nous ports i vies de transport i l'ampliació o modificació dels ja existents, d'acord amb l'article 49 LC.

<sup>86</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...*, op. cit., p. 859.

manifestar la submissió expressa a la jurisdicció dels Tribunals espanyols per als conflictes que puguin sorgir pel títol habilitant que s'atorga.

Al no haver cap precepte que reguli la capacitat dels sol·licitants, totes les persones es troben en una situació d'igualtat front l'Administració, la qual haurà de concedir el bé en funció de l'activitat que es pretengui realitzar o bé per causes que puguin ser perjudicials pel DPMT. Tot i així, trobem dues excepcions<sup>87</sup> on no hi haurà una situació d'igualtat de sol·licitants: en primer lloc, quan hi hagi un concurs convocat per l'Administració i l'adjudicat com a concessionari no sigui la persona que anteriorment al concurs ja era peticionari, aquesta persona tindrà dret al cobrament de les despeses causades pel procés d'acord amb l'article 75.2 LC; i en segon lloc, serà causa d'excepció on hi haurà preferència d'atorgament la sol·licitud de concessió formulada com justipreu del rescat per una concessió anterior, tal com preveu l'article 146.3 RLC.

En relació a la possibilitat de que un sol·licitant no pugui obtenir una concessió, la LC de 1988 no preveia expressament que hi hagués prohibicions per a ser titulars de concessions de DPMT però com hem dit en apartats anteriors, la LPAP es considera en alguns aspectes com una llei supletòria a la LC, i per tant, aquesta prohibició quedaria integrada també per a la LC<sup>88</sup>. Al no haver un article que regulés aquest tema, s'utilitzava el que establia la LPAP com per exemple a l'article 94, d'acord amb el qual no poden ser titulars els que incorrin amb alguna de les prohibicions per a contractar en termes de contractes de les Administracions públiques<sup>89</sup>, i en el cas de que es produeixi aquesta prohibició la concessió es veurà extingida. Amb la modificació de 2013 de la LC s'introdueix el precepte que regula les prohibicions per a contractar en les concessions demanials, article 65.2 LC (article 1.20 LPUSL), quedant així apartada la regulació de la LPAP en aquest tema. L'article de la LPUSL introduït és una còpia de l'article 94 LPAP. Per tant, tampoc podran ser concessionaris de béns de DPMT els que incorrin amb prohibicions per a contractar en l'Administració pública. En el cas que una persona incorri en aquestes prohibicions, la concessió quedarà extingida<sup>90</sup>. El fet de què

---

<sup>87</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico...*, op. cit., p. 860.

<sup>88</sup> BUENO SÁNCHEZ, J.M., "Utilización del dominio...", op. cit., p. 301.

<sup>89</sup> Real Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic.

<sup>90</sup> Al ser un precepte introduït per la LPUSL també implica la reforma de l'article 78 LC sobre causes d'extinció i s'incorpora una nova causa a l'article 78.1.j. LC.

s'introdueixi aquesta causa d'extinció, de caràcter contractual, dóna sentit a que la relació Administració - concessionari té forma de negoci jurídic, de contracte<sup>91</sup>.

#### 4.1.2. Objecte

L'objecte que integra les concessions és la cessió d'un terreny qualificat com a domini públic, en aquest cas de la zona marítimo-terrestre, per a desenvolupar un aprofitament d'ús o una ocupació per part d'un particular que serà el titular de la concessió.

El contingut de la concessió ve determinat per l'activitat que el titular de la concessió pretengui desenvolupar sobre aquell terreny. La costa és un espai que pel seu factor natural atrau al turisme, genera activitat econòmica i el fet de tenir aigua facilita la incorporació d'instal·lacions que utilitzen l'energia mareomotriu generant així energia elèctrica, entre d'altres. Per això, les activitats que es poden dur a terme a través de l'ocupació o aprofitament del terreny són diverses, poden ser d'ús lucratiu o bé residencial, encara que en aquest últim cas tindran un règim específic<sup>92</sup>.

Les concessions s'atorguen amb una finalitat, és a dir, quan el sol·licitant presenta la documentació per demanar la concessió haurà d'expressar quina és la seva intenció, què vol realitzar sobre aquell terreny. Sempre s'haurà de respectar les normes de la LC en el sentit de facilitar el pas a tercers per arribar a l'espai públic, respectar les normes de medi ambient, conservar el terreny en la màxima diligència i deixar el terreny en la seva situació inicial al finalitzar el període per el que es va atorgar la concessió. La finalitat per a la que es va atorgar la concessió ha de mantenir-se i en el cas que el titular vulgui canviar l'activitat per la qual es va atorgar s'haurà de sol·licitar a l'Administració per a que confirmi si es pot variar o no. En el supòsit que aquesta variació signifiqui un canvi substancial de l'activitat o impliqui més obres o instal·lacions, s'haurà de tornar a iniciar el procediment d'atorgament de concessió des de zero.

Així doncs, l'objecte de la concessió és l'ús privatiu dels béns que s'han cedit, que seran béns de DPMT qualificats com a tal per l'article 132.2 CE. L'objecte de la concessió també va lligat amb la protecció d'aquests béns demanial, i es realitza a través de la

---

<sup>91</sup>Tal com he explicat al punt 4 del treball i segons NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, op. cit., p. 176.

<sup>92</sup> El règim regulat per la Disposició Transitòria Primera de la LC.

necessitat de presentar informes previs, el pagament de cànon, la possibilitat de tenir sancions, etc.

Com ja hem vist, hi ha diferents tipus de concessió en relació a l'ús que se li pretén donar a l'ocupació i aprofitament dels béns demaniais, aquest ús serà el que determinarà el contingut de la concessió.

Les concessions podran ser modificades quan existeixi una alteració de les condicions per les quals es va atorgar. També s'hauran de modificar les concessions quan sigui necessari per adequar-les als plans o normes urbanístiques o quan per raons de causa major el titular ho demani. En les modificacions per adequació als plans o normes, el concessionari rebrà indemnització ja que haurà patit uns perjudicis que no li són imputables, article 89 LC i 162 RLC. Quan la modificació que s'hagi de dur a terme suposi un canvi substancial de les condicions per les que es va atorgar en un inici, es durà a terme de nou el procés d'atorgament de concessions.

#### **4.1.3. Procediment d'atorgament**

El procediment de concessió el trobem regulat a l'article 67 i següents de la LC i a l'article 137, 152 i següents del RLC. Les concessions administratives s'atorguen sense perjudici de tercers i conservant els drets preexistents<sup>93</sup>, en el sentit de que l'Administració ha de respectar el patrimoni jurídic preexistent de tercers. L'Administració aprovarà les condicions generals d'atorgament de concessions a través del Ministeri de Medi Ambient mitjançant Ordres Ministerials i seran publicades al BOE.

El procediment s'inicia a sol·licitud de l'interessat per obtenir la concessió d'aquell terreny qualificat com a bé de DPMT. Les sol·licituds hauran d'anar acompanyades del projecte de construcció. S'obrirà un termini d'informació pública (vint dies) i oferta de condicions per part de l'Administració de l'Estat. La resolució serà dictada pel Servei Perifèric de Costes (SPC), que examinarà el projecte, previ abonament de les taxes corresponents, comprovarà el seu contingut i donarà un termini al sol·licitant per a què esmenen els defectes esmenables. El SPC requerirà un informe de diferents organismes

---

<sup>93</sup> VILLALBA PÉREZ, F., "Concesiones y autorizaciones...", *op. cit.*, p. 723.

com Ajuntaments, CCAA, Ministeri de Defensa, etc. Aquests informes s'hauran d'emetre en el termini d'un mes i tenen caràcter vinculant i hauran de ser favorables.

Un cop s'acordi atorgar la concessió se li comunicarà al peticionari les condicions que integren la concessió i tindrà deu dies per contestar si les accepta o no. L'acceptació és un requisit per accedir a la concessió. El silenci per part del peticionari s'entendrà com a desistiment. Si s'accepta la concessió es publicarà al BOE.

També es pot accedir a les concessions mitjançant la convocatòria de concursos per part de l'Administració per a realitzar activitats de serveis i s'hauran de respectar els principis de publicitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva<sup>94</sup>. Si es donés el cas en que durant la tramitació d'una sol·licitud de concessió surt a concurs aquella concessió es suspenen els tràmits dels expedients de concessió en curs; i si el sol·licitant no surt adjudicatari tindrà dret al reemborsament de les despeses que li va causar el projecte de sol·licitud de concessió demanial, tal com preveu l'article 158.4 RLC.

El concessionari quedarà obligat a instal·lar i conservar la senyalització provisional durant les obres i haurà d'incloure els accessos a les zones d'ús públic. També serà el responsable dels danys i perjudicis que les obres puguin causar en les platges i les costes i a més, estarà obligat a la seva reparació, donant sentit així a l'interès protector del medi ambient.

L'article 68 LC preveu la possibilitat de que l'acte de concessió impliqui la decisió de declarar d'utilitat pública béns o drets afectats per l'objecte de la concessió a efectes d'ocupació temporal o expropiació forçosa. Aquesta declaració es realitzarà per part del Ministeri de Medi Ambient o per l'òrgan competent autonòmic. El propi peticionari de la concessió podrà sol·licitar la realització de l'ocupació temporal o l'expropiació forçosa, per tant, es podrà fer d'ofici per part de l'Administració o a instància de part. L'Administració podrà també declarar de forma temporal o permanent, la necessitat d'incorporar al domini públic els terrenys privats adjacents que són propietat de tercers. Quan l'ocupació temporal o expropiació forçosa sigui demanada pel peticionari, serà aquest qui a través del dipòsit constituït a la Caixa General de Dipòsits del Ministeri de

---

<sup>94</sup> VILLALBA PÉREZ, F., "Concesiones y autorizaciones...", *op. cit.*, p. 727.

Medi Ambient, suportarà les despeses d'indemnització dels drets i béns expropiats o ocupats<sup>95</sup>.

Quan la destinació de la concessió impliqui un ús industrial afectat per la Llei 16/2002, de 1 de juliol, de prevenció i control integrat de la contaminació, es requerirà a l'òrgan competent de la CA que realitzi un informe determinant els efectes mediambientals que suposarà l'atorgament de la concessió i també haurà d'incloure les condicions que haurà de tenir la concessió per evitar danys perjudicials i garantir la protecció del medi ambient.

Si es dona el cas en que hi ha concurrència de sol·licituds de concessió sobre un mateix bé demanial, l'Administració atorgarà el títol habilitant considerant preferent la concessió que pretengui dur a terme una activitat que comporti major utilitat pública. En el cas que les activitats siguin idèntiques, s'haurà d'atorgar la concessió al sol·licitant que hagi presentat amb anterioritat la sol·licitud de concessió, d'acord amb l'article 155 RLC.

#### **4.1.4. Durada**

Les concessions sobre domini públic tenen un termini determinat, no hi ha la possibilitat de ser indefinides en el temps. Tampoc és possible atorgar una concessió on no s'estableixi el termini de durada. La durada de les concessions està determinada per la LC a l'article 66 i complementada pel RLC, a l'article 135. Cada concessió, atenent al seu contingut i objecte per al qual es va atorgar, tindrà una durada diferent. Aquesta durada va en funció de l'ocupació que es pretén realitzar, per tant, no hi ha una durada general per a totes les concessions sinó que la llei estableix únicament un termini màxim.

En l'article 66 LC de 1988 s'establia un termini màxim de les concessions de trenta anys. Amb la promulgació de la LPUSL es modifica<sup>96</sup> aquest límit màxim i s'amplia el termini de concessió fins a un màxim de setanta-cinc anys (s'aplicarà a les noves concessions que s'atorguin a partir de l'entrada en vigor de la LPUSL), la qual cosa sorprèn que s'hagi ampliat tant el termini i s'hagi equiparat al termini que preveu el text

---

<sup>95</sup> VILLALBA PÉREZ, F., "Concesiones y autorizaciones...", *op. cit.*, p. 715.

<sup>96</sup> Article 21 LPUSL que modifica l'apartat 2 i 3 de l'article 66 LC.

refòs de la Llei d'Aigües<sup>97</sup>, article 59.4 per a les concessions administratives d'aigua i al que preveu la LPAP, article 93.3 per a les concessions demaniales<sup>98</sup>. L'ampliació del termini màxim ha suposat un canvi important ja que el fet de que el titular tingui setanta-cinc anys per gaudir del terreny concedit implica una privatització de la costa, encara que legalment no estigui considerada la possibilitat de la propietat privada; aquest ampli termini suposa per al concessionari un gaudi de l'ocupació com si de forma privada es tractés. També es veuen afectats els tercers ja que veuen restringit el gaudi del terreny concedit durant un termini major<sup>99</sup>. Aquesta ampliació del termini substancial és, com en el cas de la protecció del DPMT, un dels punts de crítica que ha implicat la modificació de la LC pel seu contingut privatiu del bé demanial.

A través del RLC s'estableixen en funció de cada tipus de concessió uns límits màxims, que no podran ser més de setanta-cinc anys. Si l'objecte de la concessió és un ús destinat a actuacions ambientals, aquest termini màxim serà de setanta-cinc anys; si l'ús és dur a terme una funció o prestar un servei públic, aquest termini màxim serà de cinquanta anys; i quan l'ús de l'ocupació sigui prestar un servei públic o al públic i per la seva configuració física impossibiliti la ubicació en terrenys adjacents de domini públic, serà un termini màxim de trenta anys<sup>100</sup>.

Cada títol de concessió tindrà una duració la qual podrà ser diferent als límits màxims. També es preveu la possibilitat de que s'estableixin pròrroques successives, sempre que aquestes no superin el límit establert per la concessió general de setanta-cinc anys, article 135.5 RLC. Per a determinar els terminis de la concessió, el reglament estableix uns preceptes, que seran els que tindrà en compte l'Administració a l'hora d'atorgar-les, alguns d'aquests preceptes són: l'impacte paisatgístic que suposarà la concessió, la protecció ecològica de la interacció mar i terra, els efectes del objecte de la concessió, etc.

L'article 136 RLC preveu que hi ha concessions que deriven d'altres concessions anteriors, és a dir, estan emparades per altres concessions com per exemple l'explotació de recursos miners que requereix la concessió d'ocupació de DPMT. La lògica és que

---

<sup>97</sup> Real Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el text refòs de la Llei d'Aigües.

<sup>98</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, op. cit., p. 176.

<sup>99</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, op. cit., p. 178.

<sup>100</sup> Article 135 apartat 4 RLC.

les dues concessions vagin lligades i tinguin el mateix termini a fi de ser efectiva la realització de l'activitat que es pretén realitzar a través de l'ocupació o aprofitament de l'ús del territori concedit, sempre s'haurà de respectar el termini màxim de setanta-cinc anys.

El termini establert per a les concessions serà improrrogable si no s'ha previst en el moment en que es va atorgar. És a dir, quan s'atorga la concessió s'ha de preveure si aquesta es podrà prorrogar o no, i si no s'ha previst, s'entén que tindrà caràcter improrrogable. Així mateix, el titular no pot tàcitament anar prorrogant el termini, article 81 LC.

Un cop s'ha parlat de la durada de les concessions, cal explicar la possibilitat de la pròrroga d'aquestes arran de la promulgació de la LPUSL. L'article 2 LPUSL estableix una pròrroga, de caràcter extraordinari, per a les concessions existents atorgades per la normativa anterior a la reforma de 2013 de la LC. L'objecte d'aquestes pròrrogues serà per aquelles concessions de DPMT ja existents (quedant no afectes les concessions sobre domini públic portuari estatal) i també es preveu que afecti als particulars que no tinguin la condició de concessionaris però que són titulars d'un dret d'ocupació i aprofitament del DPMT<sup>101</sup> (els quals tindran una concessió compensatòria<sup>102</sup> per la privatització dels seus drets<sup>103</sup>).

Com ja hem vist, la durada de les concessions ha passat a ser de setanta-cinc anys com a límit màxim i en el títol d'atorgament de la concessió s'haurà de preveure, entre altres aspectes, si hi ha la possibilitat de pròrroga i quin és el seu contingut. La possibilitat de prorrogar la concessió haurà de respectar el límit de setanta-cinc anys, evitant així successives pròrrogues que no posarien mai fi a la concessió. S'intenta evitar el

---

<sup>101</sup> Aquests titulars són els que preveu la LC a la Disposició Transitòria Primera. Aquests eren titulars d'espais de la zona marítimo-terrestre, de la platja i del mar territorial i van ser declarats per sentència ferma anterior a la LC com a tals; a partir de la LC passen a ser titulars d'un dret d'ocupació i aprofitament del DPMT a través de la concessió compensatòria.

<sup>102</sup> Veure punt 4.2. Anàlisi específica de la problemàtica de les concessions compensatòries.

<sup>103</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R., "El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas", en *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014, p. 185.

manteniment de concessions sense termini, concessions a perpetuïtat, per temps indefinit i sense durada limitada<sup>104</sup>, cosa que generaria inseguretat jurídica.

Els concessionaris i les persones titulars d'un dret d'ocupació i aprofitament atorgats amb anterioritat a la LPUSL podran sol·licitar la pròrroga fins a setanta-cinc anys abans de que se'ls acabi el termini de la concessió que venen gaudint, d'acord amb l'article 172.1 RLC.

El termini de les pròrroques no serà sempre el mateix, haurà de veure's cada tipus de concessió, segons el que preveu l'article 174 RLC: serà un termini màxim de setanta-cinc anys les concessions atorgades per les disposicions transitòries primera i segona de la LC, en canvi, serà de trenta, cinquanta o setanta-cinc anys depenent dels usos que es desenvolupin (vivenda, restauració, explotació econòmica, activitats socials, instal·lacions marítimes, etc). Aquest article preveu una especificació sobre les pròrroques de concessions que estiguin ubicades a la ribera del mar, i estableix que el termini establert per a cada concessió es veurà reduït en una cinquena part. Aquesta especificació dóna resposta a l'interès protector de la zona de DPMT.

El procediment d'atorgament de la pròrroga de la concessió<sup>105</sup> haurà de ser a instància del titular de la concessió, l'Administració no actuarà d'ofici. El titular haurà de presentar la documentació acreditativa de que és el peticionari, haurà de presentar una declaració responsable on especifiqui que les instal·lacions, obres i modificacions que consten a la concessió s'ajusten al títol habilitant i també haurà de presentar, en el cas que vulgui realitzar les activitats previstes a l'article 175 RLC (com regeneració de platges, lluita contra el canvi climàtic, etc.) el projecte i una fiança provisional per les obres. L'atorgament de la pròrroga està subjecte a canons, previst a l'article 84 LC, igual que per a l'atorgament de la concessió.

En el cas de Catalunya, trobem el Reial Decret 1387/2008 que com hem vist anteriorment, es traspassen funcions als òrgans autonòmics. En aquest sentit, la pròrroga de les concessions és una matèria traspassada a la Generalitat de Catalunya<sup>106</sup> i per tant aquest òrgan serà qui gestionarà l'atorgament de les pròrroques. Així mateix, com hem

---

<sup>104</sup> VILLALBA PÉREZ, F., "Concesiones y autorizaciones...", *op. cit.*, p. 735.

<sup>105</sup> VILLALBA PÉREZ, F., "Concesiones y autorizaciones...", *op. cit.*, p. 733.

<sup>106</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, *op. cit.*, p. 186.

vist per a l'atorgament de les concessions, l'Administració de l'Estat es reserva la facultat d'emetre informes, a través del Ministeri de Medi Ambient.

El problema substancial que ha suposat la modificació de les pròrroques per la llei de 2013 no afecta als nous concessionaris que adquireixin el títol habilitant a partir de la nova reforma ja que aquests la màxima pròrroga serà fins als setanta-cinc anys, sinó que el problema és pels concessionaris anteriors (incloent els titulars de drets d'ocupació i aprofitament de la DT primera). A partir d'aquí sorgeixen diferents opinions, teories i interpretacions de la LPUSL junt amb la LC i els reglaments. La llei no es clara en aquests aspectes i per això diversos autors comenten la inseguretut jurídica en que es troben els concessionaris<sup>107</sup>.

Una de les interpretacions possibles és que si es permet que els concessionaris anteriors a la reforma poden accedir a la pròrroga de setanta-cinc anys, el termini de la concessió s'allargarà fins a cent cinc anys ja que les concessions anteriors a la LPUSL eren fins a un màxim de trenta anys; s'entén doncs, que la suma de les dues (trenta i setanta-cinc) implica una situació irracional amb l'objectiu principal que havia de tenir la LC, la protecció del medi ambient, i queda així a la llum, una altra vegada, l'interès que s'ha escollit amb la reforma de 2013, l'econòmic. Aquest fet suposa una discriminació pels nous concessionaris que s'emparin amb la LPUSL, ja que el límit serà de setanta-cinc anys i els anteriors concessionaris tindran un gaudi de la concessió molt més ampli i per tant, tindran una posició privilegiada<sup>108</sup>.

També ens podem plantejar si cap la possibilitat de que hi hagi concessionaris anteriors a la LPUSL els quals tenien una concessió (de màxim trenta anys) i la van prorrogar (per un màxim de trenta anys més tal com preveia la LC) i que ara s'afegeixen al que disposa la nova regulació ampliant fins a setanta-cinc anys; per la qual cosa queda un termini desmesurat de cent trenta-cinc anys. Cal tenir en compte però, que des del 1988 fins al 2013 només han transcorregut vint-i-cinc anys, per la qual cosa encara no ha

---

<sup>107</sup> Autors com RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., ZAMORANO WISNES, J., NÚÑEZ LOZANO, M<sup>a</sup> C. i MENÉNDEZ REXACH, Á.

<sup>108</sup> MENÉNDEZ REXACH, Á., "La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre", en Carro Fernández-Valmayor, J. L., Ferreira Fernández, J., i Noguera López, A., (coord.), *La nueva regulación de las costas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014, p. 49.

donat temps a que els concessionaris demanessin la pròrroga dels trenta anys més; per tant, aquesta possibilitat d'arribar al termini de cent trenta-cinc any no la trobarem a la pràctica.

Una altra teoria seria que a l'atorgar la pròrroga de màxim setanta-cinc anys es tingués en compte la duració ja gaudida de la concessió, atorgant la pròrroga pel temps restant, per la qual cosa el termini no superaria els setanta-cinc anys. Aquest plantejament és el que més s'assembla al que disposa la LPAP i la Llei d'Aigües, on preveu que el límit màxim entre concessió i pròrroga no superarà els setanta-cinc anys. Segons el nostre parer, aquesta possibilitat és la que s'ajustaria més a un equilibri del temps de gaudi de la concessió i no implicaria una extralimitació de la durada de la concessió.

El següent punt a considerar és el fet de que la LPUSL permet la pròrroga de les concessions que tenen per objecte usos incompatibles amb la LC. Quan fem referència a usos incompatibles amb la LC són aquells usos que quan es va dictar la LC de 1988 no es van extingir aquells títols que eren contraris amb la nova llei, i per tant, es mantenen i es permetien el seu ús fins a l'extinció de la concessió. És a dir, a la disposició transitòria quarta, apartat 2.a. LC es preveu que les obres e instal·lacions construïdes abans de la LC 1988 i que resultin contràries al que disposa la LC han de ser destruïdes quan s'extingeixi el títol habilitant. La LC preveu que aquestes destruccions comportin una indemnització al titular per veure's afectat per la nova llei, i a més, el termini màxim de les concessions serà de trenta anys des de l'entrada en vigor de la LC<sup>109</sup>. Amb l'entrada en vigor de la LPUSL veiem que això no és així, sinó que a l'article 2.4 LPUSL estableix que es permeten els usos incompatibles amb el DPMT com el cas de les indústries i les instal·lacions previstes a la Llei 16/2002, de 1 juliol, de prevenció i control integrat de la contaminació. Aquests tipus de concessions van lligades de la mà dels informes ambientals de les CCAA per a determinar els efectes ambientals que podran suposar sobre el DPMT. Per tant, ens podem trobar amb concessions incompatibles amb la LC però que al no haver-se destruït, si encara tenen la concessió vigent, podran acollir-se a la pròrroga prevista per la LPUSL. Això és un altre punt de l'articulat que té més discussió ja que segons el nostre punt de vista no podem permetre activitats "il·legals" d'acord amb la LC i que a més, els hi oferim l'ampliació de la seva continuïtat a través de la LPUSL.

---

<sup>109</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, op. cit., p. 181.

En síntesi, l'ampliació del termini de les pròrroques ha permès que els concessionaris puguin gaudir de la concessió com si de forma privativa es tractés, encara que no és possible l'adquisició privativa ni tampoc per usucapió del DPMT, però el fet de que un concessionari pugui gaudir de, almenys, setanta-cinc anys, suposa gaudir d'un bé com si fos de forma indefinida. Com hem vist, no queda clar on està el límit de duració de les concessions per als concessionaris anteriors a la LPULS, per això parlem de "almenys setanta-cinc anys" ja que queda oberta la possibilitat de que s'acumulin els trenta anys de gaudi previstos a la LC als setanta-cinc de pròrroga. Aquesta llei encara és recent, per la qual cosa el TC no s'ha pronunciat sobre aquesta matèria i no podem trobar una solució clara per la via de la jurisprudència.

#### **4.1.5. Règim de modificació: les transmissions**

Les transmissions les trobem regulades en l'article 70 LC i en els articles 141 a 145 del RLC. La tradició jurídica sobre les concessions administratives era que fossin actes transmissibles *inter vivos*, simplement realitzant una notificació a l'Administració. Amb el pas del temps, aquesta simple notificació es va veure modificada per la necessària autorització prèvia per realitzar la transmissió de la concessió.

A partir de la LC de 1988, article 70, es canvia aquest concepte de transmissibilitat i estableix que les concessions sobre béns de DPMT no poden ser transmeses per actes *inter vivos*. Actualment, amb la reforma de la LC de 2013, en l'article 70.2 es torna al concepte d'autorització prèvia per a les transmissions *inter vivos*, per tant, s'obre un altre cop la possibilitat de transmetre les concessions, de manera que s'introdueix el trànsit jurídic de concessions i en conseqüència el negoci sobre elles establint un preu, un valor econòmic.

El fet de que les concessions siguin objecte de negocis jurídics, mitjançant la incorporació a la llei de les transmissions *inter vivos*, fa pensar que resulta una via d'utilització privativa de la costa, perdent així, el seu efecte de concessió per a un ús determinat i en conseqüència genera una dificultat per a recuperar el domini públic en mans de particulars<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, op. cit., p. 195.

El procediment de transmissió de la concessió *inter vivos* consisteix en aportar la documentació acreditativa de compliment dels requisits necessaris per complir amb la concessió. L'Administració aixecarà acta on determinarà si es compleixen aquests requisits establerts a la LC i en funció de la pròpia concessió en qüestió. Previ informe de l'Advocacia de l'Estat, el Ministeri de Medi Ambient es pronunciarà sobre el compliment dels requisits i dictarà una resolució on es formalitzi el canvi de titularitat de la concessió. El Ministeri de Medi Ambient té dret de tanteig i retracte sobre aquestes concessions que es pretenen transmetre.

La necessitat d'una autorització prèvia té la finalitat de control per part de l'Administració ja que el nou adquirent del terreny haurà de complir amb les condicions necessàries per les quals es va atorgar en el seu dia la concessió, article 70.2 LC. Només serà vàlida la transmissió si l'Administració ho aprova, per tant, l'autorització prèvia es configura com un requisit de validesa<sup>111</sup>.

En quant a les transmissions *mortis causa*, els hereus del concessionari es podien subrogar en els drets i obligacions, la qual cosa s'havia de fer en el termini d'un any ja que sinó s'entenia que renunciaven a la concessió que es venia exercint. Amb la modificació de 2013 de la LC es manté aquest tipus de transmissió i s'amplia el termini d'acceptació per part dels hereus a quatre anys. Passats quatre anys sense que s'hagi comunicat expressament la transmissió, es determinarà l'extinció de la concessió.

En quant al procediment de transmissió de la concessió *mortis causa*, els hereus hauran de comunicar a l'Administració la mort del concessionari i la voluntat de què volen continuar amb la concessió. L'Administració aixecarà acta i remetrà la documentació a l'Advocacia de l'Estat que realitzarà un informe. El Ministeri de Medi Ambient, dictarà una resolució on constarà el canvi de titularitat de la concessió<sup>112</sup>.

El que es transmet serà el mateix contingut que tenia el transmetent, les mateixes condicions atorgades per l'Administració; per tant, canvia el concessionari però no el contingut de la concessió. Un cop realitzada la transmissió d'una concessió s'haurà d'inscriure al Registre de la Propietat juntament amb la certificació per part del Servei

---

<sup>111</sup> MENÉNDEZ REXACH, Á., "La nueva regulación de las costas...", *op. cit.*, –últim accés, 19-04-2015).

<sup>112</sup> VILLALBA PÉREZ, F., "Concesiones y autorizaciones...", *op. cit.*, p. 713.

Perifèric de Costes on s'acrediti que el adquirent compleix amb els requisits necessaris per tenir la concessió.

En altre sentit, ens plantejem si les concessions emparades amb la LC 1988, abans de la reforma de 2013, tenen la consideració de ser transmissibles *inter vivos* o no. A la LPUSL no hi ha cap precepte que expressi que aquest nou règim de transmissió afecti retroactivament a les concessions anteriors. Per tant, cal entendre que les concessions anteriors a la reforma no poden ser transmeses *inter vivos*. L'article 2.5 LPUSL preveu que per a les concessions anteriors encara en vigor i per a les concessions anteriors que es prorroguin, es continuaran regint per la LC de 1988 i no per la LPUSL, en aquest sentit, hauríem d'entendre que el règim de transmissió continuarà seguint el que disposa la LC<sup>113</sup> (només transmissió *mortis causa*). En canvi, això no és així per a les concessions compensatòries, on la LPUSL té la intenció d'afectar-les a la transmissió *inter vivos* encara que no ho expressi en un article concret, es desprèn dels antecedents legislatius<sup>114</sup>.

#### **4.1.6. Contingut del títol d'atorgament**

El títol habilitant de concessió haurà de tenir un contingut mínim, establert als articles 76 LC i 161 RLC a través d'una llista enumerativa. Aquestes condicions fan referència, entre d'altres, a l'objecte i extensió de l'ocupació, a les obres o instal·lacions que l'adjudicatari haurà de realitzar per dur a terme el projecte presentat, el termini d'atorgament i si es preveu una pròrroga, els cànons que haurà d'abonar el concessionari, la senyalització marítima i de les zones d'ús públic, l'obligació de l'adjudicatari de mantenir un bon estat del DPMT, l'obligació de constituir dipòsit per a garantir la reparació o aixecament de les obres o instal·lacions, les causes de caducitat, etc<sup>115</sup>.

Amb la promulgació de la LPUSL s'introdueix un nou aspecte que ha de contenir el títol d'atorgament, fa referència a l'obligació de l'adjudicatari d'adoptar les mesures

---

<sup>113</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R., "El deslinde en la Ley 2/2013,...", *op. cit.*, p. 196.

<sup>114</sup> Es desprèn de la disposició final quarta del Projecte de Llei de Navegació Marítima, que finalment no es va aprovar i de les intervencions del Grup Popular en el Congrés: RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R., "El deslinde en la Ley 2/2013,...", *op. cit.*, p. 196.

<sup>115</sup> *Vid.* Article 161 RLC.

necessàries per adaptar l'ús del bé demanial a la pujada del nivell del mar, als canvis de direcció de les onades i a altres aspectes com el canvi climàtic (article 76.1.m LC).

#### **4.1.7. Extinció**

El règim d'extinció de les concessions es troba regulat als articles 78 LC i 163 i següents del RLC. Les possibles formes de finalització de la concessió s'han de diferenciar en tres supòsits: la caducitat, l'extinció del termini i el rescat.

La *caducitat*, regulada a l'article 79 LC, es produeix quan el titular de la concessió incompleix les seves obligacions impedit el desenvolupament normal de l'interès públic. La concessió és atorgada amb la finalitat de mantenir l'interès general i l'incompliment d'aquestes condicions implica la pèrdua de la concessió a través de la caducitat.

Les circumstàncies que determinen la caducitat són varies<sup>116</sup>; suposarà la caducitat de la concessió la paralització de les obres injustificadament, abandonament o falta d'ús durant un any sense justa causa, impagament del cànon, alteració de la finalitat per la qual es va atorgar la concessió, incompliment de les condicions que puguin afectar al DPMT, privatització de l'ocupació, invasió de part de domini públic no concedit, augment de la superfície construïda en més del 10% d'allò autoritzat, no constitució del dipòsit previst per a reparar o aixecar les obres o instal·lacions, obstaculització de l'exercici de les servituds sobre els terrenys adjacents, etc. També suposarà causa de caducitat de la concessió l'incompliment o infracció greu de les condicions per les quals es va concedir l'ocupació o aprofitament del terreny.

El procediment per determinar la caducitat serà a instància de l'Administració (article 80 LC). El Servei Perifèric de Costes incoarà el procediment i farà una audiència prèvia amb el titular abans de declarar la concessió com a caducada, el qual tindrà un termini de vuit dies per realitzar al·legacions. El SPC resoldrà, i si no és competent, ho enviarà al Ministeri de Medi Ambient. Un cop incoat el procediment, l'Administració pot acordar la paralització de les obres o la suspensió de l'activitat. Si finalment es declara la caducitat de la concessió, la fiança que s'hagués realitzat per part del concessionari es

---

<sup>116</sup> Aquestes circumstàncies de caducitat són comuns per a les concessions i autoritzacions, regulades a l'article 79 LC.

perdrà. S'haurà d'inscriure al Registre de la Propietat la cancel·lació de la concessió. Si el concessionari pretén suspendre l'execució del procés de caducitat haurà de dipositar una quantitat no inferior al 30% del valor de les obres o instal·lacions que romanen en la concessió.

En quant a l'*extinció* de la concessió hi ha diferents causes previstes a l'article 163 RLC. Entre les diverses causes d'extinció es troben les següents: quan finalitza el termini per el que es va atorgar, per la revisió d'ofici, per revocació per alteració dels supòsits físics existents en el moment de l'atorgament, per renúncia de l'adjudicatari, per mutu acord amb l'Administració, per extinció de la concessió de servei públic del qual el títol demanial en sigui suport, i per caducitat o rescab, entre d'altres. S'introdueixen noves causes d'extinció a la modificació de 2013 LC. Aquestes causes són quatre: per incórrer en prohibició de contractar, per falta de comunicació expressa en supòsits de transmissió *mortis causa*, per la falta de reconeixement previ per l'Administració en cas de transmissió i per revocació de la concessió quan les obres o instal·lacions suposin un risc per proximitat al mar. Una altra modificació que es produeix en l'extinció de la concessió és que el termini per notificar la resolució del procediment en el que es declari l'extinció del dret a l'ocupació del DPMT ha passat a ser de divuit mesos, quan abans de la LPULS aquest termini era de dotze<sup>117</sup>.

Un cop extingida la concessió, l'Administració decidirà què fa amb aquelles obres que es van realitzar i si les manté o no. Si s'opta per la retirada de les obres realitzades, el titular serà l'encarregat d'aquesta retirada i ho haurà de fer en un termini de tres mesos, si passat el termini no diu res s'entén que opta per mantenir les instal·lacions. El concessionari haurà de constituir dipòsit per respondre a les despeses d'aixecament de les obres o instal·lacions que s'hagin de retirar. Totes les obres o instal·lacions que s'hagin realitzat o estiguin en procés passaran a ser a càrrec de l'Administració, que les adquirirà lliures de càrregues i lliures de qualsevol contracte laboral que pogués estar vigent en aquell moment.

Quan es declari la caducitat o extinció, el dret de concessió inscrit al Registre quedarà cancel·lat.

---

<sup>117</sup> MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y GONZÁLEZ DE OLANO, G., "La reforma y el régimen...", *op. cit.*, p. 298.

Un altre supòsit de finalització de la concessió és el *rescat* o la *revocació*. Aquesta figura implica la cancel·lació de la concessió per part de l'Administració concedent sense que es produeixi cap causa extintiva de les regulades en l'article 163 RLC i sense que hagi finalitzat el termini per el qual es va atorgar la concessió, per motius d'interès públic<sup>118</sup>. Aquestes causes són insuficients en relació a la nova regulació sobre la duració de les concessions on s'amplia el termini fins a setanta-cinc anys i on s'introdueix de nou la transmissió *inter vivos*<sup>119</sup> ja que hauria pogut introduir-se el dret a tanteig i retracte per part de l'Administració com a figura de rescat.

Quan es realitzi el rescat, l'Administració abonarà al concessionari el preu de les obres e instal·lacions, segons el seu valor actual, i també abonarà una indemnització per danys i perjudicis causats; aquests diners s'anomenen valor de rescat. Per dur a terme aquest procediment, serà necessari un seguit d'informes per part dels serveis jurídics, dels serveis econòmics i un informe del Consell d'Estat o equivalent autonòmic. Les concessions podran ser revocades parcialment o totalment, per les causes previstes i quan resulti incompatible amb els criteris d'ocupació del DPMT previstos a la pròpia LC.

La modificació de 2013 de la LC introdueix un nou precepte, article 13.ter, que regula la situació del DPMT en regressió greu. Aquesta declaració es realitzarà quan en aquells terrenys de domini públic es verifica un retrocés de la línia de la ribera del mar i aquesta situació no es prevegi que tingui una solució natural la qual faci recuperar el terreny en el seu estat anterior. La declaració del terreny de DPMT en situació de regressió greu implicarà que no es pugui atorgar cap nou títol d'ocupació, article 13.ter.2 LC. Les obres o instal·lacions sobre aquell terreny declarat com a situació de regressió greu es mantindran quan el mar no arribi a elles o no existeixi un risc que posi en perill la seguretat, i en el supòsit que el mar arribés a les instal·lacions o bé hi hagi un perill, aquestes obres e instal·lacions hauran de ser retirades segons el que es preveu a l'article 72.1 LC<sup>120</sup>. L'Administració de l'Estat, a través d'una Ordre Ministerial i

---

<sup>118</sup> MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y GONZÁLEZ DE OLANO, G., “La reforma y el régimen...”, op. cit., p. 299.

<sup>119</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, op. cit., p. 195.

<sup>120</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, op. cit., p. 201.

previ informe de la CA corresponent, serà l'encarregada de declarar un terreny de DPMT en aquesta situació i es publicarà al BOE.

A partir d'aquesta retirada d'obres o instal·lacions entra en joc el problema de si el titular del dret d'ocupació té dret o no a una indemnització; la LC no ho regula expressament però s'hauria d'entendre que sí és indemnitzable ja que el titular està patint un dany per una situació no imputable a ell i aquesta situació es pot equiparar a la que preveu l'article 78.1.d LC sobre causes d'extinció per alteració física del terreny on el titular de la concessió és indemnitzat. En canvi, també es pot argumentar la no indemnització si aquest dany era previsible per els naturals moviments de l'aigua del mar i la seva possible alteració natural.

Així mateix, en els terrenys on no existeixi un risc d'inundació en un futur de cinc anys s'estableix un règim on es preveu que es poden atorgar drets d'ocupació (els previstos a l'article 32 LC). Aquests drets d'ocupació estaran limitats, per exemple el termini màxim d'ocupació serà de cinc anys (encara que prorrogables segons l'article 13.ter.3 LC) i segons el meu pensar, no serà un dret indemnitzable ja que la situació de regressió greu del terreny era anterior a l'atorgament de la concessió (encara que la LC no ho preveu expressament).

En el cas de que per circumstàncies naturals el terreny torni al seu estat anterior la declaració de regressió greu serà revocada. Aquesta revocació serà adoptada també per una Ordre Ministerial i comportarà posar fi a les accions de cessació que s'haguessin dut a terme.

#### **4.2. Anàlisi específica de la problemàtica de les concessions compensatòries**

En la LC 1988 trobem a la disposició transitòria primera les anomenades concessions compensatòries<sup>121</sup>. Aquestes concessions van ser atorgades als titulars de terrenys que

---

<sup>121</sup> Apartat 1 de la disposició transitoria primera LC: 1. En virtut del que es disposa en l'article 132.2 de la Constitució, els titulars d'espais de zona marítim-terrestre, platja i mar territorial que haguessin estat declarats de propietat particular per sentència judicial ferma anterior a l'entrada en vigor de la present Llei passaran a ser titulars d'un dret d'ocupació i aprofitament del domini públic marítim-terrestre, a l'efecte del qual hauran de sol·licitar la corresponent concessió en el termini d'un any a explicar des de l'esmentada data. La concessió s'atorgarà per trenta anys, prorrogables per altres trenta, respectant els usos

es trobaven en la zona marítimo-terrestre, a la platja i al mar territorial declarats per l'article 132.2 CE. Els titulars d'aquests terrenys van patir, a causa de la promulgació de la CE al 1978, una afectació demanial dels seus terrenys.

Aquest fet va comportar la necessitat de preveure una compensació als titulars afectats que perdien la propietat dels seus terrenys i va ser través de l'atorgament d'una concessió "privilegiada"<sup>122</sup> quan es va dictar la LC de 1988. Tal com expressa el TC, aquesta limitació del terreny suposa una semblança a l'expropiació i per tant, és lògica i constitucional la seva concessió compensatòria: *«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 los bienes, obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy singular forma de expropiación»*<sup>123</sup>. A partir d'aquesta sentència es qualifica la concessió compensatòria com un justipreu o indemnització arran de l'expropiació dels terrenys privats que passen a ser de caràcter demanial<sup>124</sup>. Així mateix, els titulars de la concessió compensatòria estan exempts del pagament del cànon, que sí han de pagar la resta de concessionaris, cosa que encara suposa més privilegi pels concessionaris compensats vers als concessionaris ordinaris, aquesta exempció està regulada a la disposició transitòria primera, apartat 1, de la LC.

El requisit per a rebre la concessió compensatòria era que els titulars haguessin estat reconeguts com a tals en una sentència judicial ferma anterior a l'entrada en vigor de la LC<sup>125</sup>. En conseqüència, els únics que podien sol·licitar l'atorgament de la concessió eren els titulars expressament reconeguts a la sentència. L'objecte de la concessió és, com la resta de les concessions, el dret a l'ocupació i aprofitament del DPMT.

---

i aprofitaments existents, sense obligació d'abonar cànon, i s'inscriurà en el Registre al fet que es refereix l'article 37.3.

<sup>122</sup> ZAMORANO WISNES, J., "Nueva regulación de las concesiones compensatorias y servidumbre de protección" ponencia presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://josezamoranoabogado.com/ley-de-costas-concesiones-compesatorias-y-servidumbre-de-proteccion> -últim accés, 23-04-2015).

<sup>123</sup> Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol (FJ 8 B. a).

<sup>124</sup> RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R., "El deslinde en la Ley 2/2013,...", *op. cit.*, p. 190.

<sup>125</sup> MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y GONZÁLEZ DE OLANO, G., "La reforma y el régimen...", *op. cit.*, p. 294.

La concessió compensatòria s'atorgava per a un termini de trenta anys, prorrogables trenta més. Amb la modificació de 2013 LC aquest termini prorrogable passa a ser de setanta-cinc anys, i les concessions compensatòries estan incloses tal com preveu l'article 2.1 LPUSL. En aquest cas, ens tornem a trobar en el supòsit ja explicat d'una extralimitació del termini de gaudi de les concessions, és a dir, la llei no aclareix si la durada de la concessió de trenta anys es pot sumar als setanta-cinc anys de pròrroga previstos per la nova reforma i bé si els trenta anys ja s'han de tenir en compte a l'hora de prorrogar fins a setanta-cinc.

Cal recordar que la pròrroga és voluntària, el titular de la concessió compensatòria pot sol·licitar-la o no: i, l'Administració haurà de decidir si l'atorga o no ja que la llei diu "podrà", per la qual cosa, en la pròrroga no es té en compte el caràcter compensatori de la concessió (que sí es tindrà en compte per a la petició inicial de la concessió ja que està emparada per una sentència judicial ferma).

Recordant el que s'ha dit, en les concessions ordinàries, el peticionari no té dret a obtenir-ne una, és a dir, l'Administració atorgant no està obligada a concedir el bé demanial, en canvi, en els casos on hi ha una compensació segons la disposició transitòria primera de la LC es reconeix un dret per la pròpia legislació a rebre la concessió<sup>126</sup>. En cas contrari, la pròrroga té caràcter facultatiu, l'Administració podrà decidir no concedir la pròrroga de la concessió compensatòria.

Finalment, pel que fa a les transmissions de les concessions compensatòries, amb la modificació de la LC de 2013 s'introdueix el caràcter transitori *inter vivos*, previst a l'article 70.2 LC (article 1.22 LPULS). Aquestes concessions també es veuran afectades per la modificació, per la qual cosa, a més de la possibilitat de ser transmeses *mortis causa*, podran ser-ho *inter vivos*. L'Administració haurà d'emetre un reconeixement previ al nou concessionari per poder obtenir la concessió; el qual es configura com un requisit de validesa<sup>127</sup> i com un sistema d'intervenció i control de l'Administració per protegir el DPMT. Així doncs, un cop més ens trobem en unes concessions de llarga durada (ja que poden ser prorrogables) i a més, amb possibilitat de realitzar amb elles negocis jurídics entre els particulars (transmissions), tornant així a deixar clar la protecció de l'interès econòmic front als mediambientals.

---

<sup>126</sup> BUENO SÁNCHEZ, J.M., "Utilización del dominio...", *op. cit.*, p. 293.

<sup>127</sup> NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley...*, *op. cit.*, p. 197.

## 5. Conclusions

D'aquest treball es poden extreure varies conclusions sobre el que ha suposat la promulgació de la LPUSL per a la legislació de costes espanyola, i, més concretament, pel règim jurídic de les concessions sobre el domini públic marítimo-terrestre, amb especial referència a les concessions compensatòries.

**PRIMERA.-** La promulgació de la LC el 1988 va suposar un gran avanç en matèria mediambiental, tenint en compte que en aquells temps feia falta adequar la normativa preconstitucional de costes als valors de la CE. Això es va aconseguir amb aquesta llei i es va donar una protecció a una zona de gran transcendència i activitat al nostre país, com és la marítimo-terrestre. Altrament, cal dir que també va suposar un perjudici per als particulars titulars de drets en la zona marítimo-terrestre ja que els que tenien un dret de propietat van haver de suportar que se'ls canviés la propietat privada per una concessió compensatòria; i els que tenien un dret de propietat adjacent a un bé de DPMT van haver de comportar que se'ls imposessin servituds. En canvi, fent un balanç dels aspectes positius i negatius del que va significar la LC podem dir que els negatius són mínims i la majoria d'ells, compensats per altres vies.

**SEGONA.-** Recentment, la LC ha patit una reforma substancial de la mà de la LPUSL, desenvolupada pel Reglament de la LC. La intenció de la reforma de la LC de 2013, expressada a l'Exposició de Motius, és la d'aportar més seguretat jurídica a les relacions Administració – particulars que es duen a terme a la zona marítimo-terrestre i protegir el medi ambient, aconseguint així, un equilibri entre un alt nivell de protecció i una activitat respectuosa amb el medi. Malgrat, aquesta intenció, expressada en l'Exposició de Motius, l'anàlisi exhaustiva d'aquesta reforma posa de manifest que preval la protecció dels interessos dels particulars front als interessos generals i dels objectius econòmics sobre els ambientals. A partir d'aquest fet, podem afirmar que ha suposat un canvi substancial dels preceptes de la LC 1988 deixant molt enrere aquesta intenció de seguretat jurídica i de protecció ambiental, per la qual cosa podem qualificar la LPUSL com un pas enrere ja que comença amb una idea i finalment regula una de molt diferent, que minva en bona mesura la protecció del DPMT que havia proclamat la LC.

La majoria dels articles reformats per la llei de 2013 han passat a tenir un vessant protector, però no protector en matèria mediambiental i de la zona marítimo-terrestre, sinó protector dels interessos econòmics dels particulars.

**TERCERA.-** Els punts de la reforma de la LC de 2013 més discutibles, segons el nostre parer, són els següents:

- Reducció del DPMT, derivada de diferents factors, com per exemple la reducció dels marges dels rius, i noves definicions de l'article 3 LC sobre la platja i les dunes, a més de deixar sense aclarir com es calcula el límit inferior de la zona marítimo-terrestre.
- El dret d'ocupació i aprofitament dels béns de DPMT s'ha vist incrementat, oferint més temps per al gaudi d'aquest dret a través de les autoritzacions i concessions. S'ha ampliat el termini, i les condicions per accedir a aquest dret s'han rebaixat, oferint més facilitat d'accés als particulars a la zona marítimo-terrestre. A la pràctica, ens trobem que realment no s'està protegint el litoral ni el seu ús sostenible, tal com preveu la LPUSL en el seu títol, ja que l'ampliació de terminis de les concessions, quedant aquestes molts anys en mans de particulars, empitjora així el que es preveu pel domini públic d'ús gratuït, igual i públic per a tothom.
- Els drets d'ocupació i aprofitament anteriors a la LC 1988 també són un dels aspectes més controvertits de la reforma, les anomenades concessions compensatòries. Aquestes concessions, és a dir, els drets dels particulars reconeguts a través de sentència ferma abans de la LC, generen uns problemes interpretatius de la llei. El primer problema és el càlcul de les pròrroques de les concessions, no queda clar quan comença el termini i si el temps ja gaudit pel concessionari es computa o no al temps prorrogable. Aquest és el punt, segons el nostre parer, més destacat de la reforma ja que implica de manera fictícia la possibilitat de trobar concessions perpetues, transformant doncs l'ús del bé demanial com a propietat privada. El segon problema és que la LPUSL permet les pròrroques de concessions que tenen un contingut incompatible amb la LC que van ser atorgades amb anterioritat a la LC i també les que són concessions compensatòries. Amb la promulgació de la LC es permetien que les concessions atorgades anteriorment amb un objecte contrari al que previa la LC esgotessin el termini previst i per tant, no les declarava il·legals. Ara, amb la LPUSL permet que aquestes concessions puguin ser prorrogables, per la qual cosa ens trobem amb una perpetuïtat de concessions contraries a la LC. A parir d'aquí em pregunto: cal tenir situacions *contra legem* en el sistema normatiu? No es veu

així perjudicat el sistema de seguretat jurídica que ha de proporcionar el principi de legalitat? I, en darrer lloc, a més de no quedar clar quan comença a computar el termini prorrogable, no sabem clarament si estan subjectes a cànons com les concessions ordinàries. S'hauria d'entendre que no estan subjectes a cànons com una mesura de compensació? S'estaria extralimitant aquesta compensació en el temps a través de l'ampli termini prorrogable i la exempció del pagament de cànon? És una matèria complexa i cal esperar que la jurisprudència es pronunciï.

- El caràcter transmissible *inter vivos* de les concessions de béns de DPMT no ajuda a protegir l'interès general front el particular. Abans de la reforma, la única forma de transmetre les concessions ja atorgades era a través de la successió *mortis causa*; actualment, amb la LPUSL s'ha tornat al règim que hi havia abans de la CE de 1978, permetent la transmissió *inter vivos*, implicant així, un cop més, un canvi cap a la propietat privada permetent fer negocis jurídics (la venda de la concessió, per exemple) sobre els béns demaniais concessionats.

**QUARTA.-** L'estudi realitzat de la LC de 1988 i de la reforma de 2013 posen en relleu el pas endavant que va suposar la LC per a la protecció del medi ambient, valoració en què coincideix la majoria de la doctrina que he fet servir per redactar aquest treball, la qual fa una valoració positiva del que va suposar la promulgació de la LC. En canvi, també evidencia les febleses i els defectes de la reforma de la LC, deixant clarament exposat que és una reforma per a un grup determinat, no protegint l'interès general i en conseqüència, posant a una balança la LC i la LPUSL ens quedem amb la LC, la qual sí proporciona una protecció efectiva al medi ambient i a la zona marítimo-terrestre, que és, al cap i a la fi, el que pels juristes i als defensors del medi ambient ens interessa. Segons el meu parer, cal fer una reflexió d'allò que interessa protegir a la societat en general, donar més importància als valors que es desprenen de l'article 132.2 CE i assegurar-nos de que el poder legislatiu (que va lligat amb el poder polític) no superposi els interessos de particulars front als interessos generals, en aquest cas l'economia front el dret a tenir un medi ambient amb la protecció adequada.

**CINQUENA.-** La reforma de 2013, més enllà de les crítiques realitzades, com s'ha destacat a aquest treball, planteja molts problemes i dubtes interpretatius, la qual cosa pot portar a una inseguretat jurídica en la seva aplicació els propers anys, fins que hi

hagi pronunciament clarificador dels tribunals, tant del TC (atès que s'han de resoldre diversos recursos d'inconstitucionalitat que ja s'han presentat per part d'algunes CCAA, concretament, Catalunya ha presentat recurs sobre els articles en relació a la utilització i ocupació de les platges, les adscripcions, la impugnació d'actes i acords contraris a l'interès general i en relació a les urbanitzacions marítimo-terrestres) com del TS. Realment, cal preguntar-se si finalment la reforma aporta la seguretat jurídica que anuncia a l'Exposició de Motius o no, i en conseqüència, si s'han assolit els objectius que es pretenien aconseguir amb la reforma de la LC.

## 6. Bibliografia

### Autors:

- ARANDA CARLES, B., “Afectación y desafectación”, en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011.
- AUSET DOMPER, A. “Características del dominio público marítimo-terrestre”, en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011.
- BLASCO DÍAZ, J. L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanc, València.
- BUENO SÁNCHEZ, J.M., “Utilización del dominio público marítimo-terrestre”, en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011.
- CALERO RODRÍGUEZ, J. R. *Régimen Jurídico de las costas españolas*. Aranzadi, Pamplona, 1995.
- MARTÍNEZ CORDERO, J.R., “Clasificación y definiciones”, en Pérez Gálvez, J.F., (dir.), *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y GONZÁLEZ DE OLANO, G., “La reforma y el régimen de las autorizaciones y concesiones”, en *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014.
- MORENO MOLINA, Á.M., “Otras servidumbres y limitaciones de propiedad”, en Pérez Gálvez, J.F., (dir.), *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanc, València, 2013.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “Prólogo”, en Pérez Gálvez, J.F., (dir.), *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014.
- RISQUETE FERNÁNDEZ, J. L., “Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre”, en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011.

- RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R., “El deslinde en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas”, en *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988*, de Costas, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014.
- RUIGÓMEZ MOMENÉ, A., “Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar”, en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi Navarra, 2011.
- SANZ GANDASEGUI, F. “El dominio público marítimo-terrestre”, en Fuentes Bardají, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi, Navarra, 2011.
- VILLALBA PÉREZ, F., “Concesiones y autorizaciones de dominio público marítimo terrestre en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Costas”, en Pérez Gálvez, J.F., (dir.), *El nuevo derecho de costas*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014.
- ZAMBONINO PULITO, M. “El mar. Dominio público marítimo-terrestre y medio marino”, en González García, J. V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 2ª. ed., Tirant lo Blanc, Valencia, 2009.

### **Legislació:**

- Convenció de Ginebra de 29 d'abril de 1958 sobre Mar territorial i zona contigua.
- Convenció de les Nacions Unides de 30 d'abril de 1982 sobre Dret del Mar.
- Conveni de París, de 11 de juny de 1974, per la prevenció de la contaminació marina d'origen terrestre,.
- Decret 55/1992, de 10 de febrer, pel que s'atribueixen competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en la zona de servitud de protecció de la Llei de Costes.
- Directiva 2006/11/CE, de 15 de febrer de 2006, relativa a la contaminació causada per determinades substàncies perilloses abocades al medi aquàtic.
- Llei 16/2002, de 1 de juliol de Prevenció i Control integrats de la Contaminació.

- Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral.
- Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes.
- Llei 28/1969, de 26 d'abril, de Costes.
- Llei 33/2003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques.
- Llei Orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia.
- Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Real Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el text refós de la Llei d'Aigües.
- Reial Decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral.
- Reial Decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes)
- Reial Decret 62/2011, de 21 de gener, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la CA d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral.
- Reial Decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel que s'aprova el nou Reglament General de Costes.
- Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic.

### **Jurisprudència:**

- Audiència Provincial. A Coruña (Secció 1<sup>a</sup>), de 13 de novembre de 2013.
- Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 103/1989 de 8 de juny.
- Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 149/1991 de 4 de juliol.
- Tribunal Constitucional (Ple). Sentència núm. 162/2012 de 20 de setembre.
- Tribunal Suprem (Sala Contenciosa – Administrativa, Secció 5). Sentència núm. 1633/1986 de 28 de febrer.

- Tribunal Suprem (Sala Contenciosa – Administrativa, Secció 5). Sentència núm. 2201/1980 de 17 de març.
- Tribunal Suprem (Sala Contenciosa – Administrativa, Secció 5). Sentència núm. 1106/2010 de 19 d'octubre de 2009.

#### **Pàgines web:**

- GARCÍA PÉREZ, M. i SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas” ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-586-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-IX-CONGRESO-DE-LA--AEPDA.aspx> –últim accés, 16-04-2015).
- Imatge provinent del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, [http://sig.marm.es/Docs/PDFServiciosProd1/DPMT\\_Costa.pdf](http://sig.marm.es/Docs/PDFServiciosProd1/DPMT_Costa.pdf), consultat el dia 07-03-2015.
- LOBO RODRIGO, À., “La necesaria extensión del territorio de las comunidades autónomas al ámbito marítimo”, ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-586-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-IX-CONGRESO-DE-LA--AEPDA.aspx> –últim accés, 26-04-2015).
- MENÉNDEZ REXACH, Á., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-586-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-IX-CONGRESO-DE-LA--AEPDA.aspx> –últim accés, 22-04-2015).
- ZAMORA ROSELLÓ, M<sup>a</sup>. R., “La protección y uso sostenible del litoral español a la vista de las previsiones comunitarias”, ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/7275/Regulacio%CC%81n%20de%20la%20proteccion%20y%20uso%20sostenible%20del%20litoral%20espanol%20a%20la%20vista%20de%20las%20previsiones%20comunitarias.pdf> –últim accés, 22-04-2015).

[20Costas.%20Proteccio%CC%81n%20y%20uso%20sostenible%20del%20litora  
l%20espan%CC%83ol...%20Zamora%20Rosello.pdf?sequence=1](#) –últim accés,  
19-04-2015).

- ZAMORANO WISNES, J., “Nueva regulación de las concesiones compensatorias y servidumbre de protección” ponència presentada en el IX Congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, Santiago de Compostela, 7 i 8 de febrer de 2014 (disponible en: <http://josezamoranoabogado.com/ley-de-costas-concesiones-compesatorias-y-servidumbre-de-proteccion> –últim accés, 23-04-2015).