

# LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN DE COSTAS. UN ESTUDIO A LA LUZ DE LA LEY 2/2013 Y DEL NUEVO REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

MATILDE CARLÓN RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo (Acreditada al Cuerpo de Catedráticos)  
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PRETENDIDA REDEFINICIÓN DEL «SUELO URBANO» A LOS EFECTOS DE REDUCIR LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN EN APLICACIÓN DE LA DT 3.<sup>a</sup>3 LC: 1. *La situación de partida: de cómo y por qué la DT 3.<sup>a</sup>3 LC reduce la servidumbre de protección a 20 metros en el caso del suelo urbano en su consideración formal y material.* 2. *La —pretendida— fórmula de reenganche establecida por la Ley 2/2013. Cuestiones materiales y procedimentales.*—III. LOS OTROS SUPUESTOS DE REDUCCIÓN DE LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN.—IV. LAS NOVEDADES EN EL CONTENIDO DE LA SERVIDUMBRE.—V. Y FINAL.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

La Ley de Costas de 1988 creó la servidumbre de protección, sometida a severas restricciones, particularmente urbanísticas, como pieza clave para la garantía de la indemnidad del demanio marítimo-terrestre. Esa vocación puso pronto de manifiesto las múltiples tensiones que entre intereses privados y públicos y, entre estos últimos, entre los distintos niveles de poder territorial traería consigo tal novedad. Tensiones que se concretan tanto en la extensión como en el contenido de esta mal llamada servidumbre y que están en la base de las novedades que en su configuración ha venido a introducir la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral, completada recientemente por un Reglamento de desarrollo que no ha venido a cerrar, sin embargo, todos los interrogantes que dejó abiertos aquélla. Sobre estas cuestiones pretende arrojar luz el presente estudio.

*Palabras clave:* costas; dominio público; servidumbres; urbanismo.

## ABSTRACT

The Coastal Act dated 1988 set up a protective easement, which involves severe restrictions to the use of the land, particularly from a city-planning point of view, in order to guarantee the indemnity of the maritime public domain. This particular aim early showed multiple strains between private and public interests, including different territorial powers. These strains focus either on the extension and content of this so-called «easement» and are at the root of the developments which have been introduced in its profile by the Protection and Sustainable Use of the Coast Act (approved as 2/2013 Act) and its Development Regulation which has been approved recently. Provided that this Regulation has not answered all the questions raised by that Act, this study aims to shed some light on them.

*Key words:* coast; public domain; easements; city-planning.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, aprobada bajo el equívoco título de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral, ha introducido múltiples novedades en el régimen que para las costas españolas estableció la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), reeditando la polémica que veinticinco años antes generó esta Ley en cuestiones claves, tanto sustantivas como competenciales. Y ello por cuanto la Ley 2/2013, si bien no modifica el planteamiento mismo de la Ley que viene a reformar, incide muy sustancialmente en su alcance, en unos casos de forma directa, en otros de forma indirecta. Y lo hace tanto en relación con el propio demanio —tanto en lo que se refiere a la fijación de su propia extensión como en lo que respecta a la revisión, *pro futuro* y en clave transitoria, del régimen concesional— como respecto de las —más de las veces equívocamente llamadas— servidumbres que se imponen sobre los terrenos colindantes a aquél.

La incidencia de la nueva Ley sobre el régimen de las servidumbres de costas tiene una primera manifestación, indirecta, derivada de la reducción del demanio. Pero ella misma introduce novedades de calado en relación con ellas, particularmente respecto de la mal llamada servidumbre de protección, en la que —por su contenido y alcance, tal y como se vino a diseñar por la Ley 22/1988— se ponen de manifiesto de forma bien elocuente las tensiones entre intereses públicos y privados y, dentro de los primeros, entre los intereses o, más propiamente, competencias de las Administraciones estatal, autonómicas y locales que hacen especialmente delicada y compleja la regulación de estos espacios. Son varias, en efecto, las novedades que introduce la Ley a este respecto, particularmente en punto a la fijación misma de la extensión —con vocación reduccionista— de esta franja de colindancia con la ribera del mar sometida a intensas restricciones en su contenido urbanístico. En ellas nos detendremos en este trabajo, y en algunas que afectan al contenido de esta *falsa* servidumbre, tomando como referencia no sólo la Ley 2/2013, sino también el nuevo Reglamento General de Costas (RGC14), aprobado como Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que ha venido a perfilar definitivamente —no siempre con la precisión deseada— el nuevo régimen que para esta delicada porción del espacio ha diseñado el Estado.

Los supuestos en los que la legislación estatal ha concebido la posible reducción de la servidumbre de protección son tres: dos de alcance más limitado, el referido a las urbanizaciones marítimo-terrestres (DA 10.<sup>a</sup> LC y DA 2.<sup>a</sup> RGC14) y el relativo a las rías (art. 23.3 LC y art. 44.7 RGC14), y, finalmente, un tercero, de alcance más general,

por cuanto pretende redefinir el concepto de «suelo urbano» a los efectos de aplicar la reducción a 20 metros de la servidumbre de protección contemplada, para la generalidad de las costas, en la Disposición Transitoria 3.<sup>a</sup>.3 LC. Por la generalidad de este tercer supuesto, a él dedicaremos nuestra atención en primer lugar, dejando para el final el análisis de los otros dos supuestos de referencia, sin perjuicio de llamar la atención sobre la especialidad que se generará, en todo caso, en la isla de Formentera por efecto de la aplicación de la DA 4.<sup>a</sup>.3 de la Ley 2/2013, y no tanto porque tal disposición integre, por sí misma, una especialidad para la delimitación de la servidumbre de protección, sino por el efecto indirecto que en su fijación impondrá la específica redefinición a la baja del demanio<sup>1</sup>.

En un epígrafe sucesivo advertiremos de las novedades que, en punto al contenido de la servidumbre de protección, han introducido Ley y Reglamento.

## II. LA PRETENDIDA REDEFINICIÓN DEL «SUELO URBANO» A LOS EFECTOS DE REDUCIR LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN EN APLICACIÓN DE LA DT 3.<sup>a</sup>.3 LC

### 1. *La situación de partida: de cómo y por qué la DT 3.<sup>a</sup>.3 LC reduce la servidumbre de protección a 20 metros en el caso del suelo urbano en su consideración formal y material*

Como es bien sabido, el artículo 23 LC introdujo como novedad la llamada «servidumbre de protección», que amplió significativamente, en términos cualitativos y cuantitativos, la precedente servidumbre de salvamento contenida en la Ley de Costas de 1969. En ese efecto ampliatorio frente a la servidumbre precedente —evidenciado muy notoriamente en la prohibición de edificar para vivienda y habitación (contemplada, entre otras, en el artículo 25 LC) y en la extensión de lo que no puede ser reconocido, en consecuencia, como servidumbre, a 100 metros— se explica, precisamente, el incisivo régimen transitorio introducido por la propia Ley, que se concretó, por lo que ahora interesa, en la previsión de la primera frase del apartado 3 de la DT 3.<sup>a</sup> LC (y,

---

<sup>1</sup> La DA 4.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013 —y, en su desarrollo, la DA 6.<sup>a</sup> RGC14— ofrece una delimitación específica del demanio en la isla de Formentera, que se justifica, crípticamente, por su «especial configuración geomorfológica». Sobre su alcance haremos precisiones en la nota siguiente, si bien ahora interesa destacar que el apartado 3 de una y otra disposiciones se limita a precisar, respecto de la servidumbre de protección, que «tendrá una extensión de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio».

correlativamente, el apartado 1 de la DT 9.<sup>a</sup> de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre; en adelante, RGC89), que para los «suelos clasificados como urbanos» a la entrada en vigor de la LC advirtió que, si bien quedarían sujetos a las servidumbres establecidas en la propia Ley, «la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros».

Tal y como hace expreso la Exposición de Motivos de la LC, con esta drástica reducción de la servidumbre de protección se pretende respetar la dimensión de la antigua servidumbre de salvamento, cifrada, precisamente, en 20 metros. Bien es verdad que, incluso ceñida a esta anchura, la nueva servidumbre de protección puede superar la antigua servidumbre de salvamento —en los casos en que la ribera del mar hubiera penetrado hacia el interior por efecto de la más generosa definición que de estos espacios introdujo la Ley 29/1988, ahora redefinidos a la baja *ex* Ley 2/2013<sup>2</sup>—, así como que las notables diferencias de contenido entre una y otra no permitirían resolver el problema de transitoriedad por el mero expediente de mantener la anchura previa. Pero no cabe duda de que esta disposición constituye una *vía de fuga* del régimen diseñado *pro futuro* por el legislador de 1988, lo que se puso inmediatamente de manifiesto en la intensa litigiosidad generada en relación con su aplicabilidad, muy particularmente orientada a la identificación misma de lo que debiera considerarse «suelo urbano» en el momento de entrada en vigor de la LC. Es en esta delicada cuestión en la que ha venido a incidir, precisamente, la novedad legislativa que se concreta en la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013, desarrollada por la Disposición Transitoria 22.<sup>a</sup> RGC14, cuyo concreto alcance sólo se puede calibrar plenamente a la vista de los términos en los que quedó originalmente fijada la cuestión.

---

<sup>2</sup> Téngase en cuenta, a estos efectos, que la Ley 2/2013, al modificar el artículo 3.1.a) LC, condiciona el criterio de «*los mayores temporales conocidos*» para la fijación del límite interior de la zona marítimo-terrestres a lo que precisen «los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente», extremo éste que el RGC14 concreta, en su artículo 4.a), en el límite «alcanzado al menos en 5 ocasiones en un período de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio». Lo que, a poco que se analice, supone atender, más propiamente, a los temporales «ordinarios» que a los «extraordinarios». Y ello por lo que hace a los criterios generales, sin perjuicio de las precisiones relativas a los núcleos excluidos por la DA 7.<sup>a</sup> LC —en los que, consecuentemente, desaparecerá la servidumbre de protección—; a la delimitación específica del demanio prevista para la isla de Formentera en la DA 4.<sup>a</sup> LC —y respecto de la que el RGC14 ha contemplado una regla específica para identificar los «temporales ordinarios» que es, paradójicamente, más restrictiva que la más arriba transcrita, al referirse a los que se hayan repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde, por más que integre un concepto de playa más restrictivo que el general del artículo 3.1.b) LC—; y, finalmente, a las que se refieren a los paseos marítimos construidos en el período comprendido entre la entrada en vigor de la LC y la Ley 2/2013, según dispone la DA 3.<sup>a</sup> de esta última.

Centrándonos, pues, en las reglas introducidas originalmente a partir de la aprobación de la LC, es de advertir que en relación con la identificación misma de lo que debiera considerarse «suelo urbano» en el momento de entrada en vigor de la LC, la propia legislación de costas estableció un doble criterio —según existiera o no planificación urbanística vigente en ese momento— en los apartados 3 de las DD.TT. 9.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> RGC89, respectivamente. Según la DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89, «sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la LC, salvo que se trate de áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter». Para los municipios que carecieran a esa fecha —29 de julio de 1988, por efecto de la Disposición Final 3.<sup>a</sup> de la LC— de instrumentos de ordenación, según previó el apartado 3 de la DT 7.<sup>a</sup> RC, la reducción de la servidumbre sólo se producirá cuando «se acredite que en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano».

Es de advertir que ambas previsiones han quedado sustancialmente volcadas, respectivamente, en la DT 8.<sup>a</sup>.3 RGC14 y en el «segundo» apartado 3 de la DT 10.<sup>a</sup> del mismo Reglamento, toda vez que en el mismo se contienen, efectivamente, dos apartados con esa numeración.

Se contempló, pues, por el RGC89 —en fórmula que se mantiene en el recién aprobado RGC14— una doble vía para acreditar el carácter urbano del suelo en el momento de entrada en vigor de la LC —una formal y otra material, en este último caso, aun con variantes, en función de que existiera o no instrumento de planificación—, en consonancia con la consolidada jurisprudencia que atiende al «poder normativo de lo fáctico» para identificar el suelo urbano, vinculando de forma intensa al propio planificador como excepción a su genérica discrecionalidad<sup>3</sup>. Se contempla, así, la posibilidad de que pueda acreditarse el carácter urbano del suelo en el momento de entrada en vigor de la LC —este dato temporal es fundamental—, bien a partir de la existencia de planes urbanísticos vigentes en ese momento que así lo formalizasen, bien tomando en consideración —con distinto alcance según existiera o no

---

<sup>3</sup> En palabras de la Audiencia Nacional en su sentencia de 15 de junio de 2005 (JUR 2005/238542), «la Ley reconoce de este modo eficacia a lo que en la jurisprudencia se ha venido en llamar “fuerza normativa de lo fáctico” —SSTS de 3 de diciembre de 1986, 29 de mayo y 21 de septiembre de 1987 y 8 de mayo de 1988—».

plan— el carácter consolidado de la edificación en los terrenos colindantes con los deslindados o la existencia en los mismos de los servicios exigidos en ese momento en la legislación urbanística, siempre y cuando —dicen literalmente RGC89 y RGC14 para los casos en que existiera plan— «la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter».

Sea por una u otra vía, de lo que no cabe duda es de que el criterio temporal es único: lo relevante es la situación —formal o material— de los terrenos en el momento de entrada en vigor de la LC, con independencia de su posterior —o anterior— clasificación o desarrollo *de facto*<sup>4</sup>. Lo que supone, en el caso de que existiera planificación, y en consideración al carácter reglado del suelo urbano, que sólo podrán considerarse materialmente como tales los suelos no clasificados formalmente como urbanos por la planificación en los que se hubiera consolidado la edificación o que se hubieran visto dotados de los servicios de urbanización exigidos por el entonces vigente artículo 78 TRLS76, al que inmediatamente nos referiremos, en el período comprendido entre la aprobación del instrumento de planificación y la entrada en vigor de la LC<sup>5</sup>, precisamente como consecuencia de la puesta en práctica del plan, tal y como se extraería del apartado b) de aquel artículo<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> En este criterio temporal insisten las SSTs de 4 de mayo de 2010 (RJ 2010/3574), de 25 de marzo de 2011 (RJ 2011/2556) y de 25 de marzo de 2012 (JUR/2012/120923) y múltiples sentencias de la Audiencia Nacional y de Tribunales Superiores de Justicia que aparecen citadas en M. CARLÓN RUIZ, *Disciplina urbanística de las costas. Sus peculiaridades en la servidumbre de protección*, Civitas, Madrid, 2013.

<sup>5</sup> Así se desprende de lo advertido en la STS de 20 de noviembre de 2009 (RJ 2010/1811). La STS de 13 de noviembre de 2009 (RJ 2010/1744), por su parte, destaca que el que una revisión del Plan General aplicable llevada a cabo en 1987 clasificara los terrenos discutidos como suelo no urbanizable programado resulta significativo a la hora de contrastar, para descartarlos, los argumentos de las mismas Administraciones municipal y autonómica para intentar justificar posteriormente el carácter materialmente urbano de los terrenos en el momento de entrada en vigor de la LC.

<sup>6</sup> Mientras que el apartado a) del artículo reconoce como urbanos los terrenos en los que concurren los criterios que describiremos en el texto, el b) incorpora a esta categoría «los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el apartado anterior». En interpretación de M.<sup>a</sup> del C. NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009, págs. 99-106, reiterada en *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 134-136, el supuesto es único, exclusivamente referido a los casos en que no existiera planeamiento, y habría sido la jurisprudencia la que habría dado entrada a los criterios materiales del reconocimiento de suelo urbano— a los supuestos en los que la *situación* urbanística de los terrenos en el momento de entrada en vigor de la LC hubiera variado respecto de la fijada por la clasificación impuesta, en un momento anterior, al aprobarse el correspondiente instrumento de planificación.

Centrándonos ahora en los casos en los que existiera instrumento de planificación en el momento de entrada en vigor de la LC, el carácter urbano de los suelos a los efectos de la reducción de la servidumbre de protección deriva, de forma prioritaria —en los términos de la citada DT 9.<sup>a</sup> 3 RGC89 y DT 10.<sup>a</sup> 3 RGC14—, del dato de su clasificación formal como tales en el propio instrumento de planificación<sup>7</sup>. Subsidiariamente, cabrá el *reconocimiento* de los terrenos como urbanos a partir del doble criterio fijado en la misma disposición: tomando en consideración bien el carácter consolidado de la edificación en los terrenos sometidos a deslinde, bien la existencia en los mismos de «los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha» —lo que obliga a remitirse al artículo 78.a) TRLS76—, siempre y cuando —dice literalmente el Reglamento— «la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter».

El carácter prioritario de la clasificación formal no ofrece margen a la discusión<sup>8</sup>. Existiendo instrumento de planeamiento<sup>9</sup>, y habiendo éste clasificado unos terrenos como urbanos, a esta clasificación formal habrá de atenerse la Administración estatal de costas para determinar la fijación de la servidumbre de protección en 20 metros<sup>10</sup>, si bien a expensas de que se den una serie de condiciones: que tal clasificación

---

<sup>7</sup> Tal y como pone de manifiesto F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Aplicación de la legislación de costas al suelo urbano. En particular, la problemática aplicación práctica de la Disposición transitoria 3.<sup>a</sup>, número 3, y su desarrollo reglamentario; la servidumbre en suelo urbano», en E. SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, 2010, pág. 1158, en el momento de entrada en vigor de la LC, a la luz de la legislación urbanística entonces vigente, los instrumentos de planeamiento hábiles para clasificar suelo eran los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Subsidiarias de Planeamiento y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

<sup>8</sup> A estos efectos es expresiva la SAN de 24 de octubre de 2007 (JUR 2007/334778) cuando afirma: «En todo caso, debemos reparar en que la DT 9.<sup>a</sup> 3 RC reconoce dos vías para acreditar la clasificación como “suelo urbano” de los terrenos afectados por la servidumbre de protección. El primero (...) es el criterio general que atiende a lo dispuesto en los instrumentos de planeamiento. Y el segundo, descrito por la norma reglamentaria como una salvedad a ese criterio general, configura un supuesto excepcional que permite su constancia por otra vía —edificación consolidada o con los servicios exigidos por la legislación urbanística— y que está previsto y concebido no para contradecir lo que determina el plan, oponiéndose al mismo, sino para ampliar los supuestos de suelo urbano a aquellos que reúnan tales características fácticas pero no tengan en el plan el carácter de suelo urbano como acontece normalmente en los recursos de que conoce esta Sala. Desde luego, la expresada Disposición reglamentaria no está concebida para que la Administración General del Estado, primero, y en el ejercicio de sus competencias en materia de determinación del demanio costero, y esta Sala, después, cuestionen lo dispuesto en el plan urbanístico o en los informes de la Administración urbanística competente, alterando o sustituyendo sus determinaciones».

<sup>9</sup> Y estando éste, en su contenido, debidamente acreditado, tal y como pone de manifiesto la STS de 12 de febrero de 2014 (Roj: STS 809/2014).

<sup>10</sup> Y una única servidumbre, como se cuida de advertir recientemente la STS de 24 de julio de 2014 (Roj: STS 3270/2014), descartando que la existencia de suelos clasificados como no urbanizables en la franja entre los 20 y los 100 metros obligue a señalar dos líneas de servidumbre al respecto.

formal no hubiera sido anulada judicialmente, tal y como matiza la jurisprudencia<sup>11</sup>; que responda propiamente a la clasificación formal como «suelo urbano»<sup>12</sup> y, en todo caso, que tal clasificación tenga el contenido pleno que le corresponde, lo que deja al margen las clasificaciones formales como «urbanos» de determinados suelos introducidas por instrumentos de planificación anteriores a la Ley del Suelo de 1975, tal y como ha puesto de manifiesto, recientemente, la STS de 30 de mayo de 2013<sup>13</sup>. En tales casos, la falta de virtualidad de la clasificación formal obliga a comprobar si en el terreno en cuestión concurrían los requisitos que en el seno del régimen transitorio de costas servirían, a estos solos efectos, para considerar el suelo como urbano<sup>14</sup>; requisitos que, tal y como pasamos a explicar, no son plenamente coincidentes con los establecidos por la legislación urbanística entonces vigente.

A falta de clasificación formal de los terrenos como urbanos en los instrumentos de planeamiento vigentes en el momento de entrada en vigor, la DT 9.ª.3 RGC89 —en palabras de la SAN de 24 de octubre de 2007<sup>15</sup>—

<sup>11</sup> La STS de 16 de junio de 2009 (RJ 2009/4645) confirma el criterio de que la anulación judicial de la clasificación como urbanos de unos suelos sometidos a la servidumbre de protección, incluso aunque no sea firme, impide la aplicación de la servidumbre reducida, por entender que mantener la servidumbre de 100 metros se corresponde más propiamente con el espíritu de la LC y es la solución que produce efectos más fácilmente reversibles. Según establece la SAN de 3 de octubre de 2008 (JUR 2008/343665), la aprobación de una delimitación de suelo urbano no sería suficiente a estos efectos y la anulación judicial sobrevenida de unas Normas Subsidiarias vigentes en el momento de entrada en vigor determinaría la inaplicabilidad de las mismas a los efectos de la aplicación de la DT 3.3.ª si su anulación se debió a que «la norma urbanística (...) no había efectuado una valoración correcta de la calificación (...) referente a los distintos polígonos, parcelas, unidades de actuación y otros». Vid. también la SAN de 5 de octubre de 2005 (RJCA 2005/1043). La SAN de 24 de octubre de 2007 (JUR 2007/334778), por su parte, llega a excluir la aplicabilidad a tales efectos de unas Normas Subsidiarias cuya «ejecutoriedad» estaba suspendida en el momento de entrada en vigor de la LC.

<sup>12</sup> Lo que excluye, tal y como pone de manifiesto F. IGLESIAS GONZÁLEZ (2010: 1159), con cita de jurisprudencia, otras clasificaciones como «suelo de reserva urbana» o «zona residencial aislada».

<sup>13</sup> Roj: STS 2812/2013, sentencia que confirma la previa de la Audiencia Nacional de 27 de enero de 2011 (Rec. 468/2008), precisando que la clasificación como urbanos de determinados suelos por parte de unos Planes Parciales aprobados en 1971 y 1974 no podía entenderse en sentido propio, a los efectos de lo cual es revelador el contenido del Real Decreto-ley 16/1981, de adaptación de los Planes Generales aprobados entre 1956 y 1975, y cuyo artículo 2 establecía unas normas de directa aplicación, con efecto transitorio, para reconocer como urbanos suelos clasificados por aquellos planes que resultaban equivalentes al contenido del artículo 78 TRLS76.

<sup>14</sup> Lo que no hizo la SAN de 5 de octubre de 2005 (RJCA 2005/1043), en la que se descarta la reducción de la servidumbre en un suelo que había sido clasificado como urbano por la planificación territorial so pretexto de que una sentencia del Tribunal Supremo anuló tal clasificación por considerar que no se cumplían las exigencias establecidas al efecto por la legislación urbanística, criterio este último que se acoge —no obstante— sin comprobar si se cumplían los criterios establecidos por la legislación de costas para considerar, a sus efectos, el suelo como urbano.

<sup>15</sup> JUR 2007/334778.



«se refiere a lo que podríamos llamar situaciones urbanas consolidadas. Es decir, áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística “en la citada fecha”; lo que equivale a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas (...). Reconociéndose, de este modo, la denominada fuerza normativa de lo fáctico como declaró con una reiteración que excusa cita la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Además, la Ley exige una consideración jurídica, en este último caso, y es que ha de ser la Administración urbanística competente quien haya determinado esa situación urbana consolidada, como señala la citada disposición reglamentaria *in fine*».

Así pues, sólo de forma subsidiaria a la clasificación formal, la DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89 —como la vigente DT 10.<sup>a</sup>.3 RGC14— da entrada a un doble criterio material para el reconocimiento de lo que fuera suelo urbano en el momento de entrada en vigor de la LC<sup>16</sup>. Doble criterio que, en nuestra opinión, no pasa por la aplicación automática y en bloque del artículo 78.a) TRLS76, entonces vigente, ya que para los casos en los que existiera planificación territorial o urbanística la legislación de costas parece establecer un criterio propio para reconocer, a sus efectos, lo que fuera suelo materialmente urbano, aunque parcialmente remitido al concepto contenido en la legislación urbanística. Para llegar a esta conclusión basta con remitirse a las previsiones contenidas en el artículo 78 TRLS76, cuyo apartado a) incorporaba un doble criterio alternativo para la determinación de lo que, de forma reglada, debía clasificarse como suelo urbano: la concurrencia de servicios de «acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica» o el que los terrenos estuvieran comprendidos «en áreas consolidadas por la edificación *al menos en dos terceras partes* de su superficie», en la forma que el plan determine.

Obsérvese que la disposición reglamentaria establece como excepción para la consideración como urbanos de suelos no clasificados como tales que «se trate de áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada» —sin matices o precisiones— o que «los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la

---

<sup>16</sup> F. IGLESIAS GONZÁLEZ (2010: 1160-1162) se muestra muy crítico con lo que considera una extralimitación del Reglamento, al dar entrada a un criterio material que la Ley no contemplaba, extremo éste que ha sido descartado por la SAN de 4 de octubre de 2006 (JUR 2006/251339), en los términos que aparecen descritos en la nota 25.

citada fecha», lo que implica que sólo en este segundo caso —y a los efectos de fijar los servicios que determinan la urbanización de los terrenos— la legislación sectorial se remite expresamente a la legislación urbanística. De modo que si bien la DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89 —y la DT 10.<sup>a</sup>.3 RGC14— exigen, por remisión a la legislación urbanística, que los terrenos cuenten «con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica» para su consideración como materialmente urbanos<sup>17</sup>, no parecen exigir, en la aplicación del criterio alternativo de la consolidación de la edificación, que se cumpla la exigencia contenida en el artículo 78.a) TRLS76 de que la consolidación edificatoria alcance «al menos en dos terceras partes» la superficie del área a considerar. Al menos, esto no es lo que se desprende de la literalidad del precepto<sup>18</sup>, por más que exista jurisprudencia que ha negado —los más de los casos de forma implícita— que la legislación de costas haya incorporado un criterio propio al efecto<sup>19</sup>.

La disposición reglamentaria integra, en todo caso, un requisito formal añadido. En palabras de la SAN de 24 de octubre de 2007<sup>20</sup>, «además, la Ley exige una consideración jurídica, en este último caso, y es que ha de ser la Administración urbanística competente quien haya determinado esa situación urbana consolidada, como señala la citada disposición reglamentaria *in fine*». Esta última precisión implica —en palabras de la Audiencia Nacional en su sentencia de 15 de junio de 2005<sup>21</sup>— que «la Ley exige, además, un juicio jurídico, no de la Ad-

<sup>17</sup> De este modo, la STS de 18 de diciembre de 2003 (RJ 2003/9224) rechaza que pueda considerarse materialmente urbano, a los efectos de reducir la anchura de la servidumbre de protección, un terreno que carecía del servicio de evacuación de aguas residuales. Como lo hace, más recientemente, la STS de 19 de septiembre de 2014 (Roj: STS 3669/2014). En sentido similar se pronuncia la STS de 18 de marzo de 2004 (RJ 2004/2746), si bien suma el argumento de que no se integra en «malla urbana».

<sup>18</sup> También parece entenderlo así F. IGLESIAS GONZÁLEZ (2010: 1163-1165), si bien no distingue el criterio reglamentario según existiera o no planificación vigente en el momento de entrada en vigor de la LC.

<sup>19</sup> La STS de 4 de mayo de 2010 (RJ 2010/3574) no parece asumir que las previsiones transitorias de la legislación de costas incorporen criterios propios para el reconocimiento de un suelo como materialmente urbano cuando se limita a referirse, a tales efectos, a este artículo 78 TRLS76; en términos parecidos, la STS de 22 de mayo de 2013 (Roj: STS 2584/2013). Más explícita a estos efectos fue la STS de 17 de noviembre de 2003 (RJ 2003/8074), que descarta expresamente que las DD.TT. 3.<sup>a</sup>.3 LC y 9.<sup>a</sup>.3 RGC89 acuñen un concepto de suelo urbano distinto al contemplado en el artículo 78.a) TRLS y en la jurisprudencia sobre la fuerza normativa de lo fáctico. La SAN de 4 de junio de 2008 (Rec. 148/2008), por su parte, concatena la DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89 exclusivamente con el apartado a) del artículo 78 TRLS78 a los efectos de identificar los servicios que deben concurrir para la consideración como urbanos de los terrenos a los efectos de reducir la servidumbre de protección.

<sup>20</sup> JUR 2007/334778.

<sup>21</sup> JUR 2005/238542. Vid. también, respecto de otra finca incluida en el mismo deslinde, SAN de 22 de junio de 2005 (JUR 2005/249239). En ambos casos, la Audiencia no estima acreditado que las fincas respecto de las que se recurre el deslinde tuvieran, formal o materialmente, carácter urbano en el momento de entrada en vigor de la LC, por lo que no acepta que

ministración de Costas, sino de la Administración urbanística que aprecie la existencia de esa situación urbana consolidada. Lo que supone que deberá concederse conforme a la Ley, al estar sometida la Administración a la Ley y al Derecho (artículo 103 CE)». Reconocimiento que —como reitera la SAN de 4 de junio de 2008<sup>22</sup>— «será declarativo, no constitutivo, es decir, que la Administración deberá limitarse a declarar, en su caso, lo que *ex lege* ya es suelo urbano», habiendo declarado el Tribunal Supremo que su valor es propiamente el de un informe que se integra en el procedimiento aprobatorio del deslinde, aun sin carácter vinculante, según ha sentado la Audiencia Nacional<sup>23</sup> y, últimamente, el Tribunal Supremo<sup>24</sup>.

Dicho «reconocimiento expreso» se materializará, de forma prioritaria, mediante resolución expresa de la «Administración urbanística» constatando la existencia del área urbana en el momento de entrada en vigor de la LC —aun cuando se emita con posterioridad a ese momento, evidentemente<sup>25</sup>—, siendo así que en la identificación de cuál sea la

---

respecto de ellas deba quedar reducida la servidumbre a 20 metros. Citando esta última sentencia, vid. SAN de 22 de febrero de 2006 (RJCA 2006/119037). En estas apreciaciones insisten las sucesivas de 31 de enero de 2007 (JUR 2007/52306) y de 3 de octubre de 2008 (JUR 2008/343665) y las SSTS de 25 de marzo de 2011 (RJ 2011/2556) y de 22 de mayo de 2013 (Roj: STS 2584/2013), con cita de la STS de 15 de febrero de 2012 (Rec. 3751/2009).

<sup>22</sup> Rec. 148/2008.

<sup>23</sup> Vid. SSTS de 15 de diciembre de 2011 (Rec. 4127/2008) y de 19 de marzo de 2013 (Rec. 2659/2010), citada esta última por la SAN de 27 de septiembre de 2014 (Roj: SAN 3751/2014). La SAN de 16 de mayo de 2013 (Roj: SAN 2213/2013) advierte —citando las SSTS de 25 de marzo de 2011 (Rec. 1121/2007), 11 de abril de 2011 (Rec. 2094/2007), 14 de julio de 2011 (Rec. 1188/2008), 21 de julio de 2011 (Rec. 542/2009), 10 de noviembre de 2011 (Rec. 5584/2008), 15 de febrero de 2012 (Rec. 2955/2008) y 28 de febrero de 2012 (Rec. 2133/2010)— que este informe no es vinculante, «pues lo relevante es ante todo la realidad física», por cuanto «la mera declaración de la Administración competente si no viene respaldada y justificada por la realidad de hallarse consolidada la edificación o contar los terrenos con los servicios urbanísticos, es insuficiente para asignar la anchura reducida a la servidumbre de protección».

<sup>24</sup> Así se afirma en la STS de 4 de junio de 2013 (Roj: STS 3545/2013).

<sup>25</sup> Así lo ha confirmado la STS de 15 de diciembre de 2011 (Rec. 4127/2008) y, más recientemente, la SAN de 23 de septiembre de 2014 (Roj: SAN 3751/2014). En palabras de las SSAN de 11 de mayo de 2005 (JUR 2005/239029), de 22 de junio de 2005 (JUR 2005/249239) y de 22 de febrero y 6 de julio de 2006 (JUR 2006/119037 y 2006/198176, respectivamente), «la norma, en estos casos, no exige que el acto o resolución de la Administración urbanística sea anterior a la vigencia de la Ley de Costas, lo que exige, lógicamente, es que la situación urbana consolidada sea anterior a la Ley, siendo esto lo definitivo. De hecho, lo que exige la Ley es que “el suelo sea urbano a la entrada en vigor de la presente ley” y el suelo es urbano, no porque lo reconozca expresamente la Administración, sino porque así lo establezca la Ley. De este modo, la norma reglamentaria, para que no se aparte del terreno de tal ley, debe interpretarse en el sentido de que el tiempo de la resolución de la Administración urbanística no sea esencial, siéndolo, sin embargo, que la situación urbanística consolidada sea anterior a la entrada en vigor de la Ley». Siguiendo esta interpretación, la SAN de 4 de octubre de 2006 (JUR 2006/251339) desestimó la pretensión de anulación de la DT 9.ª.3 RGC89 —o, más propiamente, dado el ámbito competencial de la Audiencia, de inaplicación— por cuanto descartó que este último inciso implicase la introducción por el RGC89 de un doble requisito en contra de lo previsto en la LC. Con todo, no faltan ejemplos —como el de la STSJ de Asturias de

Administración urbanística competente a tal fin la jurisprudencia ha dado respuestas no uniformes, pues, por más que ha reconocido en ocasiones que la Administración municipal es competente al efecto<sup>26</sup>, en sentencias recientes parece reforzar la exigencia de que sea la Administración autonómica la que formalice tal reconocimiento. Muy clarificadora, a estos efectos, es la STS de 19 de marzo de 2013, que se atiene al dato de que lo determinante es cuál es la Administración con competencia para la aprobación definitiva de la planificación general, partiendo de que la constatación del cumplimiento de los requisitos materiales es remedo de la formalización de la clasificación a través de la planificación<sup>27</sup>. También servirá, conviene tenerlo presente, la resolución judicial reconociendo dicho carácter de urbano pese al criterio contrario de la Administración<sup>28</sup>.

Este planteamiento formal no impide reconocer que, en la práctica judicial, no es infrecuente que la caracterización del suelo como materialmente urbano se reconduzca, en último término, a una cuestión de prueba, en la que las certificaciones de las autoridades urbanísticas —a las que se atribuye, como advertíamos, carácter de informe no vinculante— pueden verse rebatidas, confirmadas o suplidas por pruebas documentales —entre las que cumplen un papel particular las fotográficas— o periciales<sup>29</sup>. No servirá, en todo caso, la calificación ca-

---

12 de septiembre de 2005 (JUR 2005/263250), en la que el particular recurre contra el acto de deslinde— en los que se asume que el reconocimiento de la consideración materialmente urbana de los terrenos en cuestión debía haberse producido formalmente, por la Administración competente, en la fecha de entrada en vigor de la LC.

<sup>26</sup> Según la SAN de 30 de mayo de 2007 (JUR 2007/192336), para acreditar la clasificación urbanística de los terrenos al momento de la entrada en vigor de la LC, «una certificación municipal basta (...), ya sea según las normas urbanísticas vigentes en la expresada fecha o para constatar que se trataba de áreas urbanas consolidadas por la edificación o que cuenten con los servicios previstos en la legislación urbanística». La SAN de 11 de mayo de 2005 (JUR 2005/239029) reconoce eficacia, a estos efectos, a un informe del arquitecto municipal.

<sup>27</sup> Roj: STS 1313/2013. A estos efectos, la sentencia, que se apoya en las previas de 10 de noviembre de 2011 (Rec. 5584/2008), 15 de diciembre de 2011 (Rec. 4127/2008) y 29 de marzo de 2012 (Rec. 4119/2009), destaca la correlación entre la DT 9.ª.3 RGC89 y el artículo 78 TRLS76. La SAN de 23 de septiembre de 2014 (Roj: SAN 3751/2014) cita aquella STS y la posterior de 25 de julio de 2013 (Rec. 2267/2010).

<sup>28</sup> En el caso de la STSJ de Asturias de 12 de septiembre de 2005 (JUR 2005/263250), ya citada, el particular recurre contra el acto administrativo —en este caso, de la Administración autonómica— que deniega la solicitud de reconocimiento de la existencia de servicios urbanísticos en su terreno en el momento de entrada en vigor de la LC a los efectos de acogerse a la reducción de la servidumbre de costas auspiciada por el apartado 3 de la DT 3.ª LC.

<sup>29</sup> Así se asume, por ejemplo, en el caso de la STS de 20 de abril de 2006 (RJ 2006/3026), en el que se descarta reconocer el carácter urbano de unos terrenos por falta de prueba de parte, si bien otras sentencias, como la SAN de 25 de marzo de 2009 (RJCA 2009/401), no acogen las alegaciones de la parte actora respecto del carácter urbano de unos terrenos por entender que «no existe una valoración jurídica de la Administración urbanística que reconozca la existencia de una situación urbana consolidada de los terrenos del pleito a la entrada en vigor de la Ley de Costas, requisito imprescindible para que pudiese prosperar la tesis de la parte actora».

tastral de los terrenos para acreditar su condición de urbanos, tal y como ha tenido ocasión de advertir la jurisprudencia<sup>30</sup>, que ha aclarado también que el pago de la contribución urbana tampoco es relevante al respecto<sup>31</sup>.

«En los municipios que carezcan de instrumentos de ordenación», en los términos literales del apartado 3 de la DT 7.<sup>a</sup> RGC89 —hoy DT 8.<sup>a</sup> 3 RGC14—, la reducción de la servidumbre de protección a los 20 metros queda vinculada a «que se acredite» que, en la fecha de entrada en vigor de la LC, «los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano». Lo que implica acreditar que se cumple el doble criterio alternativo fijado en el apartado a) del artículo 78 TRLS: la concurrencia de servicios de «acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica» o el que los terrenos estuvieran comprendidos «en áreas consolidadas por la edificación *al menos en dos terceras partes* de su superficie». O, si nos atenemos a los términos más específicos en los que se pronuncia, para los supuestos de falta de Plan General, el artículo 81.2 del mismo Texto Refundido, el que los terrenos estén comprendidos «en áreas consolidadas por la edificación *al menos en la mitad* de su superficie», lo que reduce el umbral del criterio de la consolidación de la edificación, si bien la jurisprudencia no se ha pronunciado sobre si es uno u otro el precepto de referencia en el caso que nos ocupa. Téngase en cuenta, sea como fuere, que este segundo precepto exige que los terrenos se incluyan en un proyecto de delimitación, aspecto sobre el que volveremos sucesivamente.

Sobre lo dicho hasta ahora hay que proyectar, para interpretarlas, lo previsto en las Disposiciones Transitorias 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013 y 22.<sup>a</sup> RGC14, que pasamos a explicar.

### 3. *La —pretendida— fórmula de reenganche establecida por la Ley 2/2013. Cuestiones materiales y procedimentales*

La Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013 establece una fórmula de *reconsideración* de la situación de los «núcleos o áreas» que, no estando clasificados como suelo urbano en el momento de entrada en vigor de la LC, cumplieran los condicionantes que para su consideración como suelo urbano *material* pretendidamente redefine *ex novo* la citada disposición. Genera, así, la disposición de referencia, al menos de for-

<sup>30</sup> Vid. SAN de 22 de febrero de 2006 (JUR 2006/119037) y STS de 20 de noviembre de 2009 (RJ 2010/1811), citada por la SAN de 27 de enero de 2011 (Rec. 468/2008).

<sup>31</sup> Así lo hace expreso la SAN de 15 de junio de 2005 (JUR 2005/238542).

ma aparente, un mecanismo de *reenganche* con el tratamiento de transitoriedad que, hace veinticinco años, diseñó el legislador. Y lo hace de una forma que encuentra clara inspiración en la legislación canaria, desautorizada por la muy reciente STC 5/2015, de 22 de enero<sup>32</sup>, y en la gallega, en su momento sustancialmente volcada en una Proposición de Ley<sup>33</sup>, cuyo planteamiento mismo había sido ya desautorizado por aquél en las SSTC 87 y 137/2012, por desconocer que sólo el Estado es competente para determinar el ámbito de aplicación de la DT 3.<sup>a</sup>.3 LC y, por ende, determinar la anchura de la servidumbre de protección en clave transitoria, aun cuando acuda para hacerlo a consideraciones de carácter urbanístico<sup>34</sup>. El precepto plantea —en todo caso— no pocos interrogantes y paradojas que la DT 22.<sup>a</sup> RGC14 no ha venido a resolver.

La Ley 2/2013 contempla, en efecto, la posibilidad de que se inste, por parte de las Administraciones urbanísticas competentes, y —con carácter general— en el plazo de dos años desde su entrada en vigor —que se agotará el 31 de mayo de 2015, a la vista de lo previsto en la DA 4.<sup>a</sup> de aquélla—, una aplicación pretendidamente ampliada del régimen previsto en la DT 3.<sup>a</sup>.3 LC. La fórmula pasa, concretamente, porque la disposición de referencia se aplique igualmente a los «núcleos o áreas»

<sup>32</sup> Nos referimos a la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral, cuya vigencia y aplicación fueron suspendidas mediante providencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 2009, ratificada mediante Auto 277/2009, desde la fecha de interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 6964/2009.

<sup>33</sup> Vid. Proposición de Ley de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, presentada por el Parlamento de Galicia (*BOCG. Congreso de los Diputados*, X Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 21-1, de 28 de diciembre de 2011). Esta Proposición de Ley, que es reedición de una previa de 2008, recoge en su Exposición de Motivos una relación del cúmulo de iniciativas previas, algunas materializadas en normativa autonómica, dirigidas al objetivo de modular la aplicación de la DT 3.<sup>a</sup>.3 LC.

<sup>34</sup> Las SSTC 87/2012, de 18 de abril, y 137/2012, de 19 de junio, en las que se apoya la STC 5/2015, declararon nulas las sucesivas redacciones de la Disposición Adicional 3.<sup>a</sup> de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, por la que se pretendía fijar el ámbito de aplicación de la DT 3.<sup>a</sup>.3 LC. En los términos del FJ 4.<sup>o</sup> de la primera de las citadas, «no existe, en definitiva, duda alguna, a la luz de la doctrina constitucional recién glosada, de que el Estado ejerce una competencia propia, *ex art.* 149.1.23 y, de forma conexa, *ex art.* 149.1.1 CE, para establecer servidumbres y limitaciones en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre —y, entre ellas, la servidumbre de protección— a los efectos de garantizar la protección y defensa de sus condiciones medioambientales, y ello sin perjuicio alguno de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, que no se ven desconocidas por aquella regulación. Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el régimen transitorio. En estos términos, sólo al Estado compete, en efecto, el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido». Al hilo de ello es de especial interés la STS de 19 de septiembre de 2014 (Roj: STS 3672/2014), que confirma en casación la STSJ de Galicia que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto gallego que reguló, en desarrollo de aquellos preceptos legales, las competencias autonómicas para el otorgamiento de autorizaciones en la servidumbre de protección.

—concepto éste, por sí mismo, impreciso— que, no estando formalmente clasificados como urbanos el 29 de julio de 1988, cumplieran *entonces*<sup>35</sup> con los siguientes condicionantes, diferenciados —como ocurre en el seno del Reglamento— según existiera o no instrumento de planeamiento:

A) *En municipios con planeamiento*, según ha previsto el apartado 1.a) de la disposición de referencia, se considerarán *materialmente* urbanos «los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación». El precepto introduce, en definitiva, un criterio alternativo: un primer criterio que exige la concurrencia de los servicios urbanísticos y —de forma cumulativa— la consolidación de la edificación en un mínimo de un tercio de superficie, y —de forma alternativa— un segundo criterio que se concentra en la exigencia de consolidación de la edificación en un mínimo de dos terceras partes de la superficie.

La comparación de este precepto con los aplicables en función de la redacción original de la LC y, más particularmente, de su Reglamento —DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89 y actual DT 10.<sup>a</sup>.3 RGC14, tratándose de municipios con planeamiento— conduce a la conclusión de que se introducen novedades en relación con los dos criterios, reforzando —paradójicamente— las exigencias para reconocer un suelo como materialmente urbano. Recordando los términos del precepto reglamentario, y dejando al margen el requisito formal de reconocimiento por parte de la Administración urbanística —que, no lo olvidemos, la jurisprudencia viene considerando imprescindible—, el mismo maneja alternativa —que no acumulativamente— el requisito de la consolidación de la edificación —sin exigencia de mínimos— y el de la concurrencia de los servicios urbanísticos en los términos exigidos por la le-

---

<sup>35</sup> Como se observará, los tiempos verbales introducidos en el precepto —a veces en presente: «cuenten»; a veces en pretérito: «estuvieran»— pueden resultar equívocos, pero la redacción del párrafo primero del apartado 1 de la disposición de referencia conduce a la conclusión de que todo su planteamiento gira en torno a la situación de los terrenos afectados en el momento de la entrada en vigor de la LC en su redacción original de 1988, y no el de la entrada en vigor de la Ley 2/2013. De no entenderse así, el efecto de la disposición sería mucho más incisivo, con la consecuencia de desvirtuar de forma frontal el planteamiento original de la Ley, convalidando las situaciones creadas *contra legem* en el largo período de veinticinco años de vigencia de la Ley de Costas.

gislación urbanística entonces vigente —lo que conduce, como sabemos, al artículo 78.a) TRLS76, que especificaba los mismos servicios identificados en la disposición que nos ocupa—. La novedad que esta Disposición introduce pasa por la exigencia acumulativa de los criterios alternativos que manejaba ya la DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89 —servicios urbanísticos y consolidación de la edificación—, para la que, además, se exige un mínimo, en tal caso, de 1/3 de la superficie, o, alternativamente, por la sola exigencia de la consolidación de la edificación, si bien reforzada por la exigencia mínima de 2/3.

El alcance de la novedad se mitiga, con todo, a la vista de la jurisprudencia, más arriba descrita, que, a pesar de la dicción literal de la DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89, viene aplicando acriticamente las exigencias del artículo 78.a) TRLS76, en su doble criterio alternativo, a los supuestos de falta de clasificación formal como urbano, aun existiendo plan. Lo que supone que la exigencia de los 2/3 de consolidación en la edificación venía siendo ya asumida como criterio —en todo caso alternativo— para el reconocimiento como *materialmente* urbanos de los terrenos en cuestión.

B) *En municipios sin planeamiento*, el apartado 1.b) de la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013 exige para reconocer unos terrenos como urbanos que «o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie». Se maneja, en definitiva, el mismo esquema que en el apartado referido a los municipios con planeamiento, si bien, por más que el primer criterio alternativo es idéntico al previsto para los municipios con plan, el segundo criterio se establece en términos más generosos, limitando el mínimo de consolidación a la mitad, frente a los 2/3 exigidos en el supuesto anterior. En estos términos, la formulación legal entronca directamente con el artículo 81.2 TRLS76 y, en su desarrollo, con las previsiones del 101 del Reglamento de Planeamiento para identificar los suelos que pueden ser incluidos en un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, lo que no deja de tener importancia por cuanto el procedimiento para aplicar esta disposición exige la previa delimitación de los suelos<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> En los términos del precepto legal, se exige que los terrenos en cuestión «se incluyan en un Proyecto de delimitación, que, tramitado por el Ayuntamiento con arreglo al artículo cuarenta y uno, será aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, previo informe de la Diputación Provincial», mientras que en los términos del artículo 101 del Reglamento,



En todo caso, para calibrar el alcance de la previsión legal debemos recordar que estos supuestos —los de falta de planificación en el momento de entrada en vigor de la LC— quedaron contemplados en la DT 7.<sup>a</sup>3 RGC89, que atiende a la posible consideración como materialmente urbanos de los terrenos en cuestión siempre que «se acredite que en la fecha de entrada en vigor de la citada Ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano». De modo que resulta dudoso si en este caso se abre una vía para la consideración como urbanos de terrenos que no serían considerados como tales a la luz de la redacción del apartado 3 de la DT 7.<sup>a</sup> RGC89, pues si bien en relación con el primer criterio la propia exigencia acumulativa de los dos requisitos produce un efecto más restrictivo, respecto del segundo —el de la consolidación de la edificación considerado por sí mismo suficiente— el mínimo exigido por la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013 se concreta en la mitad —asumida en el artículo 81.2 TRLS, precisamente para los municipios sin plan—, rebajando los 2/3 que serían de aplicación de remitirse a lo previsto en el artículo 78.a) TRLS76.

Se advierte así, de forma sorprendente, que la reformulación del alcance del suelo urbano a los efectos de la aplicación de la DT 3.<sup>a</sup>3 LC introducida por la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013 produce un efecto limitado, cuando no nulo, por cuanto —si bien es directamente inocua en los supuestos de suelos que contaran con instrumento de planificación, ya que establece criterios más estrictos que los originales— sólo produce un efecto amplificador en el caso de terrenos que carecieran de plan en el momento de entrada en vigor de la LC de entender que, en tales supuestos, sería aplicable el artículo 78.a) TRLS76 y no, propiamente, el 81.2 del mismo texto, para fijar los umbrales de consolidación de la edificación exigibles.

Causa, así, perplejidad la redacción final de la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013. Lo que es fruto, muy probablemente, de su proceso de aprobación, lastrado por los tiras y aflojas derivados de la pretensión de ampliar, veinticinco años después de su entrada en vigor, las excepciones transitorias contenidas en la redacción original de la LC a los efectos de reducir la servidumbre de protección, lo único que

---

aprobado —como es bien sabido— mediante Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, «los terrenos que se incluyan dentro del perímetro que delimite el suelo urbano, en municipios que carecen de Plan general de ordenación, deberán cumplir, como mínimo, alguna de las siguientes condiciones: a. Contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. b. Estar ocupados por la edificación, al menos en la mitad de la superficie que el propio proyecto prevea pueda ser objeto de edificación».

—dicho sea de paso— dota de sentido a la introducción de tal disposición. Repárese en que el Proyecto de Ley introdujo el umbral de 1/3 como requisito de consolidación de la edificación para considerar un suelo urbano a tales efectos, bien es verdad que de forma acumulativa con el requisito de los servicios —lo que suponía, por sí mismo, la paradoja de reforzar los requisitos ya contenidos en la legislación de costas—<sup>37</sup>. Con todo, esta supuesta rebaja de los requisitos para lograr la reducción de la servidumbre de protección es la que explica la incorporación en sede parlamentaria de requisitos adicionales —que han venido a anular virtualmente su alcance, a la luz de lo que ya venía previsto en el RGC89— y la introducción de previsiones tan sorprendentes como la contenida en el apartado 4, a la que posteriormente haremos referencia. No sin antes llamar la atención sobre el cúmulo de imprecisiones e incoherencias que se introducen en clave procedimental, que probablemente descansen en un mal entendimiento de la delimitación de las competencias en la materia y en la pretensión —consciente o inconsciente— de reconocer situaciones consolidadas con posterioridad a la entrada en vigor de la LC, extremo éste que hay que descartar de plano y que, precisamente, la DT 22.<sup>a</sup> RGC14 parece querer conjurar cuando en su apartado 6 introduce minuciosísimas exigencias documentales para la acreditación de los requisitos materiales que hacen aplicable la disposición legal, mayoritariamente remitidas al momento de entrada en vigor de la LC, por más que en algunos casos se *deslicen* referencias a la situación en el momento de entrada en vigor de la Ley 2/2013 o a la situación *vigente*<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> A. MENÉNDEZ REXACH, «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, págs. 45-46, valora el paso del Proyecto de Ley a la versión definitivamente aprobada, asumiendo que el criterio de la consolidación de la edificación en un tercio operaría de forma aislada, sin exigir de forma acumulada el criterio de la constatación de los servicios urbanísticos, entendiendo que de este modo se evita el absurdo de atribuir carácter urbano a suelos que no tendrían la consideración de tales según la legislación urbanística aplicable en el momento de entrada en vigor de la LC. Tratándose de la delimitación de una servidumbre de costas, nada debería impedir al legislador estatal acomodar el concepto de suelo urbano a los efectos de su fijación en clave transitoria, aun apoyándose en conceptos urbanísticos —así se desprende de las SSTC 87 y 137/2012—, lo que, por otra parte, estaría en la base de la operación pretendida por la disposición que nos ocupa para que tuviera razón de ser.

<sup>38</sup> Advierte, en efecto, el precepto que «al objeto de acreditar que los terrenos disponían de la consolidación o los servicios exigidos en el apartado primero de esta disposición, se deberá presentar, *al menos*, la siguiente documentación: a) Memoria descriptiva y justificativa, que debe contener como mínimo lo siguiente: 1.º) Descripción y justificación de la delimitación del núcleo o área, indicando la fecha y el instrumento de planeamiento urbanístico en que dicho núcleo o área fue delimitado. 2.º) Superficie total del área y clasificación de los terrenos incluidos en la delimitación del núcleo en el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. 3.º) Número de parcelas edificables y construidas, número de parcelas edificadas con destino a vivienda

Centrándonos en las cuestiones procedimentales, es de advertir que la DT 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013 distingue dos supuestos, si bien en ambos exige la emisión de un informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, «que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre»; informe que de no emitirse en el plazo de dieciocho meses contados desde que hubiera sido solicitado por la Administración urbanística —sobre ello volveremos inmediateamente— se considerará favorable. En el caso del apartado 2, el legislador exige que los «núcleos o áreas» estén «delimitados por el planeamiento» —identificado con el aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, según precisa el apartado 5 de la DT 22.<sup>a</sup> RGC14<sup>39</sup>— o, en su defecto, que sean objeto de delimitación por la Administración urbanística competente, lo que exige, a la vista de lo que dispone el mismo precepto reglamentario, la aportación de la «documentación técnica suficiente que defina la delimitación exterior del núcleo o área, su antigüedad y las características que justifiquen tal delimitación»<sup>40</sup>.

y su tipología y número de viviendas, a fecha 29 de julio de 1988. 4.º) Superficie máxima y mínima de parcela, del núcleo objeto de modificación, según el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio. 5.º) Justificación del grado de consolidación del núcleo o área a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, según los criterios establecidos en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. Para obtener el cálculo del grado de consolidación, deberá ponerse en relación la suma de superficies de las parcelas consolidadas por la edificación en el año 1988, con la superficie total del ámbito, tras descontar los viales y zonas verdes existentes en dicha fecha. 6.º) Justificación acreditativa del grado de ejecución de los servicios requeridos en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. b) Documentación gráfica, que deberá constar de: 1.º) Plano de situación y localización del núcleo o área dentro del municipio. 2.º) Planos a escala no inferior a 1/2.000, donde figure: 2.1 Delimitación del núcleo o área, de las parcelas existentes y de las edificadas a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio. 2.2 Líneas *vigentes* del deslinde del dominio público marítimo-terrestre, ribera del mar y su servidumbre de protección y línea propuesta de reducción de la anchura de la zona de servidumbre de protección. 2.3 Planos de servicios urbanísticos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio. 2.4 Plano de clasificación del suelo en el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en el *planeamiento actual*. 2.5 Plano de clasificación y calificación del suelo en el *planeamiento actual* o en el instrumento urbanístico en que dicho núcleo o área fue delimitado. 3.º) Documentación acreditativa de la existencia de consolidación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio: Fotografías aéreas de los terrenos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y/o anteriores. 4.º) Ortofotografía *actual* del núcleo o área». Se observa que el precepto unifica los requisitos con independencia de que existiera o no planificación en el momento de entrada en vigor de la LC.

<sup>39</sup> Precepto que advierte que «se deberán aportar los planos del planeamiento aprobado que haya delimitado los correspondientes núcleos, aportando copia compulsada de los planos originales».

<sup>40</sup> No se contradice, sustancialmente, el criterio de M. GARCÍA PÉREZ y F. SANZ LARRUGA, «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», en *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2014, y M.<sup>a</sup> del C. NÚÑEZ LOZANO (2013) cuando advertían que tal delimitación debía reducirse a la fijación en el plano de los límites del núcleo o área en cuestión.

El apartado 3, por su parte, identifica como supuesto específico —con la consecuencia de reducir al exiguo plazo de tres meses el plazo general de dos años para solicitar este informe— el caso de «las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas a los que se refiere el apartado primero de esta disposición», supuesto no poco equívoco por cuanto no parece vincular esa delimitación o clasificación como suelo urbano con el momento de entrada en vigor de la LC, lo que suma nuevos elementos de ambigüedad a la posición del legislador a la hora de definir los supuestos que pretende atender.

Por más que el RGC14 no incorpora precisiones respecto de este concreto supuesto<sup>41</sup>, sí lo hace para especificar quién podrá instar el procedimiento, algo respecto de lo que el legislador guardó silencio<sup>42</sup>, por más que del apartado 3 de la DT de referencia pudiera deducirse ya, como el Reglamento confirma, que la iniciativa corresponde a «las Administraciones urbanísticas»: más propiamente, a las competentes «para la delimitación del núcleo o área». El silencio del legislador se mantiene, sin embargo, en el RGC14 por lo que se refiere a quién le corresponde resolver. La exigencia de un informe del Ministerio competente en costas produce la impresión de que no le corresponderá a él resolver, algo que, sin embargo, sólo es asumible en el entendimiento de que el procedimiento en cuestión no fija, por sí mismo, la extensión de la servidumbre de protección, porque esto es algo que sólo cabe determinar en el correspondiente deslinde y es al Estado al que le corresponde ejercer la correspondiente potestad *ex* artículo 110 LC. Repárese, por otra parte, en que el contenido de la resolución —ceñida, en definitiva, a la constatación de que en el momento de entrada en vigor de la LC concurrían las circunstancias urbanísticas exigidas por la disposición que nos ocupa— la asemeja al «juicio jurídico» de la Administración urbanística que la DT 9.<sup>a</sup>.3 RGC89 venía exigiendo, y sobre cuyo carácter de informe no vinculante viene insistiendo la jurisprudencia<sup>43</sup>. De ahí que nos inclinemos por defender su carácter reglado<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> El RGC14 no hace precisión alguna respecto de este supuesto, limitándose a reiterar que el plazo para la emisión del informe es de dieciocho meses, considerándose favorable de no ser emitido en plazo.

<sup>42</sup> M.<sup>a</sup> del C. NÚÑEZ LOZANO (2013: 149) critica, con razón, el silencio del legislador en este extremo y en el que se refiere a la precisión de qué Administración debe resolver.

<sup>43</sup> M. GARCÍA PÉREZ y F. SANZ LARRUGA (2014: 97-100) asumen que la competencia para resolver sobre la aplicabilidad de la Disposición Transitoria le corresponde a la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias ejecutivas sobre la servidumbre de protección *ex* STC 149/1991, competencias que, sin embargo, como ellos mismos asumen —aunque críticamente—, no abarcan la delimitación de la servidumbre en el deslinde.

<sup>44</sup> Disentimos, en este aspecto, del criterio de M.<sup>a</sup> del C. NÚÑEZ LOZANO (2013: 150-151), por cuanto no se trata en este caso de ejercer, en sentido propio, *pro futuro*, las competencias au-

La confusión sobre el alcance mismo del procedimiento, conectada con la indefinición de la Administración competente para resolverlo, abre un nuevo frente en cuanto al plazo para hacerlo. Ni Ley ni Reglamento fijan, en fin, el plazo para tramitar el procedimiento entendido propiamente como tal, pues no se olvide que el plazo de dieciocho meses se precisa para la emisión de lo que se califica como «informe» del Ministerio. Dicho lo cual sorprende la previsión del apartado 7 de la DT RGC14 cuando advierte que «el transcurso del plazo para resolver el procedimiento (*sic*) se suspenderá por el tiempo que medie entre el requerimiento a la Administración competente de la subsanación de deficiencias y su efectivo cumplimiento por el interesado (*sic*)»<sup>45</sup>.

Las dudas se reproducen en relación con el efecto sustantivo de la disposición legal. Su apartado 4 precisa —introducido por un «no obstante» que pretendidamente evoca un contrapeso a un previo *favor* del legislador— que «en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas»: es decir, las edificaciones destinadas a vivienda o habitación, a la vista del apartado 1.a) de aquél, y, si acaso, las de vías de transporte a las que se refiere el apartado 1.b) del mismo artículo. De nuevo surgen las dudas. Su aplicación literal abarcando a todo el «núcleo» o «área» en cuestión encerraría un paradójico efecto expansivo carente de toda lógica e implicaría aplicar a estos espacios una suerte de servidumbre de protección *ad hoc*, incluso superior a los 100 metros, sin justificación alguna<sup>46</sup>. Si, superando la literalidad de la norma, se interpreta que su aplicación queda ceñida a los espacios en los que quede reducida a 20 metros la servidumbre de protección por efecto de la disposición, la misma sólo cobra sentido si se interpreta como una exclusión absoluta de la excepción que, adoptada por el Consejo de Ministros, posibilita el apartado 3 del mismo artículo, facilitando —aun restrictivamente— nuevas edificaciones<sup>47</sup>, o de las fórmulas que para las fachadas

tonómicas urbanísticas o de ordenación territorial, sino de dar cuenta de la situación urbanística de los terrenos en cuestión, en el momento de entrada en vigor de la LC, no se olvide.

<sup>45</sup> Este «interesado» no podría ser otro que la propia «Administración competente» para instar el procedimiento, es decir, la Administración urbanística.

<sup>46</sup> Abogan por esta última interpretación M. GARCÍA PÉREZ y F. SANZ LARRUGA (2014). No así A. MENÉNDEZ REXACH (2014: 39).

<sup>47</sup> Téngase en cuenta que, en los términos del artículo 25.3 LC, el Consejo de Ministros podrá autorizar, «excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas», «las actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1 de este artículo», así como «las edificaciones a que se refiere la letra a) y las instalaciones industriales en las que no concurren los requisitos del apartado 2, que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que, en ambos casos, se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección».

marítimas en suelos urbanos contempla la propia DT 3.<sup>a</sup>.3 LC en su segundo apartado<sup>48</sup>.

Estas dudas no han quedado propiamente resueltas, una vez más, por el RGC14, que se limita a especificar que «respetando el límite a que se refiere el párrafo anterior» —que literalmente transcribe la DT 1.<sup>a</sup>, apartado 4, de la Ley— «podrán autorizarse obras complementarias e instalaciones accesorias respecto a las edificaciones preexistentes», prevención que se refuerza con la advertencia, un tanto enfática, de que estas obras «podrán ser autorizadas siempre y cuando se encuentren vinculadas directamente a las edificaciones preexistentes y cumplan la normativa urbanística en vigor».

### III. LOS OTROS SUPUESTOS DE REDUCCIÓN DE LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN

Tal y como adelantábamos, la Ley 3/2013 introduce otros supuestos de reducción de la servidumbre de protección. Uno —de relativa novedad— se refiere a las urbanizaciones marítimo-terrestres (DA 10.<sup>a</sup> LC y DA 2.<sup>a</sup> RGC14); el otro, a las rías (art. 23.3 LC y art. 44.7 RGC14). Respecto de ellos conviene hacer alguna reflexión en este momento.

En rigor, hay que asumir que la novedad en punto a la fijación de la servidumbre de protección en relación con las urbanizaciones marítimo-terrestres no se refiere tanto a su fijación misma —o, más propiamente, como veremos, a su no fijación *ex novo*—, sino a la redelimitación del concepto y alcance de estas «urbanizaciones», respecto de las que la Ley 2/2013 ha introducido una nueva Disposición Adicional, la 10.<sup>a</sup>, en la LC por la que se establece una delimitación específica del dominio, que no su exclusión *per se*, como pretendían algunas iniciativas parlamentarias previas<sup>49</sup>. Calificados como tales «urbanizaciones ma-

<sup>48</sup> Coincidimos en este punto con M.<sup>a</sup> del C. NÚÑEZ LOZANO (2013: 144). El supuesto de las «fachadas marítimas», regulado en la DT 3.<sup>a</sup>.3 LC y en la vigente DT 10.<sup>a</sup> RGC14 —como, previamente, en la DT 9.<sup>a</sup> RGC89—, contempla, en términos bien restrictivos, la posibilidad de actuar, como medida elemental de flexibilidad, en los espacios que estuvieran consolidados desde el punto de vista edificatorio en el momento de entrada en vigor de la LC. Al respecto, vid. M. CARLÓN RUIZ (2013: 366-372).

<sup>49</sup> Es de advertir que los Grupos Parlamentarios Catalán (Convergència i Unió) de Congreso y Senado habían presentado sendas Proposiciones de Ley de modificación de la LC para atender particularmente a las «marinas residenciales»: *BOCG. Congreso de los Diputados*, X Legislatura, Serie B, núm. 61-1, de 2 de marzo de 2012, y *BOCG. Senado*, IX Legislatura, Serie IIIA, núm. 27-a, de 23 de septiembre de 2010. En ellas se pretendía añadir un apartado 2 al artículo 5 de la Ley con la siguiente redacción: «No pertenecen al dominio público marítimo-terrestre estatal las ciudades navegables y las áreas urbanas consolidadas con singularidades propias», siendo así que estas últimas serían aprobadas por el Gobierno a propuesta de la Comunidad Autónoma correspondiente.

rítimo-terrestres» los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados, el apartado 3.a) de la disposición de referencia precisa que el terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre, si bien quedarán excluidos del mismo los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado, así como los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado<sup>50</sup>.

Respecto de la servidumbre de protección, la misma DA incorpora, sin embargo, una regla que —sustancialmente— ya existía en el RGC89, cuyo artículo 43.6 ya advertía —como ahora lo hace el apartado 3.b) de la disposición legal y la DA 2.<sup>a</sup>.4.b) RCG14— que «la servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras, mantendrá su vigencia», sin que en los terrenos que no fueran ya objeto de tal servidumbre se genere «una nueva servidumbre de protección en torno a los espacios inundados»<sup>51</sup>. Ni siquiera —ahora, en este caso sí, como novedad introducida por la Ley 2/2013— una servidumbre de tránsito, si nos atenemos a los términos de las Disposiciones Adicionales de referencia, no ya al contenido del artículo 44.6.c), que —en flagrante contradicción— asume la generación de aquella servidumbre<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Advierte, en todo caso, el precepto que las obras para la construcción de los canales navegables, que precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y de la preexistencia de un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las previsiones de la propia Disposición Adicional 10.<sup>a</sup>, en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente. Llamada a la norma reglamentaria que el apartado 7 de la DA 2.<sup>a</sup> RGC14 propiamente no colma cuando prescribe —en una suerte de bucle vacío— que tales obras «en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se establece en este reglamento».

<sup>51</sup> Obsérvese que, en estos casos, el redimensionamiento de la servidumbre de protección viene determinado por la penetración hacia el interior, por efecto de la inundación artificial mediante obras, del demanio. Y ello en el bien entendido de que si partimos de la dicción literal de los preceptos de referencia, que ciñen el supuesto a los terrenos «que con anterioridad a dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectados por la servidumbre de protección», deberíamos concluir que, no existiendo servidumbre previa y no creándose una nueva, no habría propiamente servidumbre de protección en estos espacios.

<sup>52</sup> El artículo 44.6.c) prescribe, en efecto, que en los terrenos que no estuvieran sometidos a una servidumbre de protección preexistente «no se generará una nueva servidumbre de protección en torno a los espacios invadidos, sino que, exclusivamente, será de aplicación, en ese caso, la servidumbre de tránsito», mientras que el apartado 4.b) de la DA 2.<sup>a</sup> de la misma norma establece que «no se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados». De la entidad del cambio, de ser tal, dan cuenta múltiples SSAN —de 29 de abril de 2011 (Rec. 526/2010), de 7 de diciembre de 2011 (Rec. 510/2010), de 11 de diciembre de 2011 (Rec. 270/2010), de 16 de febrero de 2012 (Rec. 2241/2010), de 20 de junio de 2012 (Rec. 779/2010), de 26 de abril de 2013 (Roj: SAN 2104/2013), de 30 de

Mayor alcance tiene, sin duda, la novedad que, en relación con las rías, concibe la posible reducción de la servidumbre de protección hasta el mínimo de 20 metros. La Ley 2/2013 introdujo, en efecto, un nuevo apartado 3 en el artículo 23 LC, conforme al cual la Administración General del Estado puede reducir hasta el mínimo de 20 metros la anchura de la servidumbre de protección en «las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas», si bien condicionando el supuesto por las características geomorfológicas, los ambientes de vegetación y la distancia respecto de la desembocadura, «conforme a lo que reglamentariamente se disponga», siendo necesario el acuerdo de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondientes, en mimetismo con lo previsto para la ampliación de la servidumbre en el apartado 2 del mismo artículo.

Esta última precisión tiene su importancia a la vista de que uno de los criterios que, para la aplicación de este supuesto, ha concretado el apartado 7 del artículo 44 RGC14 —dando cumplimiento a aquella llamada al reglamento— especifica que «la servidumbre de protección reducida será como mínimo 5 veces la anchura del cauce, medida entre las líneas de ribera, hasta un máximo de 100 metros» [ap. c)], imponiendo un máximo que no debería sobreponerse a la posibilidad de que las mismas Administraciones opten por la fórmula ampliatoria del artículo 23.2 LC, si bien la suma de los otros dos criterios —claramente restrictivos— acota sobremanera la aplicabilidad del supuesto reductor. Pues amén de que, de una parte, «sólo se podrá reducir la servidumbre de protección en aquellos terrenos que estén ubicados a más de 500 metros de la desembocadura a mar abierto más cercana» [ap. a)], «no podrá aplicarse dicha reducción, cuando se trate de zonas sujetas a cualquier régimen de protección, zonas que contengan playas o zonas de depósito de arenas o zonas con vegetación halófila o subhalófila» [ap. b)]<sup>53</sup>.

---

abril de 2013 (SAN 2103/2013) y de 7 de mayo de 2013 (SAN 2052/2013), entre otras—, por las que se confirman los deslindes que, en aplicación del artículo 43.6 RC, habían fijado la servidumbre de tránsito en marinas.

<sup>53</sup> En los términos literales de la Exposición de Motivos de la Ley, se trata de «evitar que en los tramos alejados de la desembocadura se genere, por defecto, una servidumbre de 100 metros»; expresión ésta un tanto equívoca porque, en rigor, la dicción del precepto, al establecer la reducción en términos potestativos, parte —precisamente— de lo contrario: de que la servidumbre de protección alcanzará, por defecto, los 100 metros (sin perjuicio, evidentemente, de las previsiones transitorias), siendo posible su reducción cuando concurren los condicionantes señalados en el texto, que se proponen de forma cumulativa, y habiendo acuerdo de las tres Administraciones territoriales al respecto.



#### IV. LAS NOVEDADES EN EL CONTENIDO DE LA SERVIDUMBRE

La Ley 2/2013 también ha introducido algunas novedades en el contenido de la servidumbre de protección. En principio, hay que considerar menores las que se refieren al régimen de usos en la servidumbre, que suman a algunas relativas a los usos posibles *pro futuro*, otra en clave transitoria que ha venido a flexibilizar matizadamente el régimen de las edificaciones preexistentes a la entrada en vigor de la LC. Mayor calado ha de tener, sin embargo, otra novedad menos evidente, que ha venido a negar la imprescriptibilidad de la acción de reparación de los daños producidos en el demanio o en sus colindancias.

Las novedades en punto a los usos posibles en la servidumbre de protección de costas encuentran, en efecto, una primera manifestación en los usos contemplados —aun restrictivamente— en estos espacios. Se dulcifica, en primer lugar, la prohibición de desarrollar actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos al precisarse —como novedad— que tal prohibición se refiere a los «naturales o no consolidados», especificándose que ha de entenderse «por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas» [art. 25.1.c) LC]<sup>54</sup>. Del mismo modo que se flexibiliza la prohibición de publicidad a través de carteles o vallas, ampliando una previsión ya prevista en el RGC89 para permitir la publicidad en cuestión cuando «sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección»<sup>55</sup>, condicionantes bajo los que podrá ser autorizada en los términos que se establezca reglamentariamente, según precisa el nuevo apartado 4 del artículo 25 LC, en conexión con el apartado 1.f). Tal llamada al reglamento ha sido colmada por el artículo 46.f) RGC14, que remite al artículo 81.4 de la misma norma condicionando, en fórmula no coincidente con la de la Ley, la posible excepción a la prohibición a que «sea compatible con la protección del dominio público marítimo-terrestre», especificándose los supuestos en los que será posible<sup>56</sup>, siempre con la advertencia garantista de que los me-

<sup>54</sup> El artículo 46.c) RGC14 —como el derogado artículo 45.4 RGC89— excluye de este supuesto de prohibición el aprovechamiento de yacimientos de áridos para su aportación a las playas.

<sup>55</sup> Advertía el apartado 5 del mismo artículo 45 RGC89 que «no se considerarán incluidos en la prohibición de publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1, los rótulos indicadores de establecimientos, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual».

<sup>56</sup> De los tres supuestos mencionados en el artículo 81.4 RGC14, el primero viene a coincidir con el ya contenido en el artículo 45.5 RGC89, recién transcrito, aun con la precisión de que el campo visual de referencia es el «generado por el volumen de la propia edificación o

dios publicitarios utilizados no impliquen una reducción adicional del campo visual, ni produzcan ruido ni vibraciones ni rompan la armonía del paisaje. El carácter de excepción a la prohibición obliga, con todo, a una interpretación estricta de los supuestos.

La nueva redacción del artículo 25.2 LC introduce, por su parte, una precisión para mencionar expresamente a cultivos marinos y salinas como un supuesto de «obras, instalaciones o actividades que, por naturaleza, no puedan tener otra ubicación» a los efectos de permitir su ubicación excepcional en la servidumbre de protección. Algo que encuentra explicación en el hecho de que la Ley 2/2013, en su artículo 40, haya venido a introducir un nuevo apartado 5 en la DT 1.<sup>a</sup> LC por el que se excluyen del demanio, bajo determinados condicionantes, los terrenos que venían estando dedicados a cultivos marinos o a salinas marítimas como consecuencia de obras o instalaciones desarrolladas al efecto<sup>57</sup>. En su desarrollo, la DT 5.<sup>a</sup> RGC14 hace expresa la precisión de que a estos terrenos se les aplicará el régimen de la servidumbre de protección<sup>58</sup>.

También en clave transitoria, un cierto mayor alcance ha de tener la flexibilización de las restricciones que la DT 4.<sup>a</sup> LC incorporó originalmente respecto de las edificaciones ubicadas en la servidumbre de protección que, habiendo sido legales en su momento<sup>59</sup>, pasaran a una situación de ilegalidad por efecto del régimen más restrictivo que, par-

---

instalación», añadiéndose a la excepción, en las mismas condiciones, «los rótulos o carteles de otras marcas expedidas en el establecimiento». Los otros dos supuestos, de alcance semejante, se refieren a las «vallas cuya colocación resulte necesaria para la funcionalidad de la instalación o para el desarrollo de actividades» y los «elementos publicitarios de los patrocinadores de las actividades lúdicas o deportivas que estén debidamente autorizadas, siempre que se integren o acompañen a los elementos autorizados para su realización».

<sup>57</sup> Este nuevo apartado prescribe literalmente lo siguiente: «No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, si los terrenos, a los que estos se refieren, hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, aun cuando sean naturalmente inundables».

<sup>58</sup> La Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup> del RGC14 establece, en efecto, precisiones para la aplicación de esta nueva regla transitoria, advirtiendo que los interesados deberán acreditar, de una parte, mediante la correspondiente inscripción registral, que los terrenos inundados eran de propiedad privada antes del 29 de julio de 1988 y, de otra, la existencia de las actividades de cultivo marino o salinas antes del 29 de julio de 1988, mediante el título o certificación del órgano competente que pruebe la legalidad de tal circunstancia. Todo ello con la advertencia de que tal exclusión no será de aplicación cuando las obras e instalaciones realizadas para inundar los terrenos se hubieran hecho con infracción de la normativa vigente en aquel momento, «y así constara a la Administración General del Estado» —lo que es tanto como decir que no habrá indagación alguna al respecto—, y de que la misma tendrá efectos desde la revisión de los deslindes que se lleve a cabo de acuerdo con lo dispuesto en la DA 5.<sup>a</sup> de la Ley 2/2013, que remite, a su vez, a la DA 2.<sup>a</sup>.

<sup>59</sup> Se trata de obras construidas o que hayan podido construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la LC, pero que resulten contrarias a lo establecido en la misma.

ticularmente en relación con las edificaciones destinadas a vivienda y habitación, instauró la Ley de 1988. Y ello en el bien entendido de que en las edificaciones ubicadas en estos espacios podrán realizarse, previa autorización —por efecto de la STC 149/1991 de la Comunidad Autónoma<sup>60</sup>—, no sólo —como hasta la aprobación de la Ley 2/2013— obras de reparación y de mejora, siempre que no impliquen aumento de volumen de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios, sino también —ahora— obras de consolidación y —en aparente novedad— de modernización, por más que el RGC14 haya unificado los supuestos de «mejora y modernización» bajo una definición única. Y ello con el contrapeso añadido de que las mismas no sólo podrán suponer un aumento de volumen<sup>61</sup>, como venía siendo el caso, sino tampoco un aumento de altura o superficie.

Y es que la DT 14.<sup>a</sup> RGC14 introduce, como novedad, minuciosas precisiones —en clave garantista— para la aplicación de la nueva redacción de la DT 4.<sup>a</sup>.2 LC definiendo, de una parte, qué ha de entenderse por «obras de reparación»<sup>62</sup>, «de consolidación»<sup>63</sup> y «de moderniza-

<sup>60</sup> En la redacción original del artículo 26.1 LC, tal competencia correspondía al Estado.

<sup>61</sup> Según afirma la STSJ del Principado de Asturias de 10 de octubre de 2012 (Roj: STSJ AS 3617/2012), en aplicación de la redacción derogada, «la interpretación de la Disposición transitoria cuarta 2.c) con los criterios hermenéuticos, lingüístico, sistemático y teleológico evidencian que el único límite de las obras de reparación y mejora es la prohibición de aumentar la construcción existente». La sentencia del mismo TSJ de 13 de septiembre de 2004 (JUR 2006/5687) estima parcialmente el recurso interpuesto por aquel a quien le fuera denegada la legalización de la construcción de una planta añadida en un edificio afectado por la DT 4.<sup>a</sup>.2.c) LC, situado en suelo no urbanizable, por entender —en contra del criterio de la Comunidad Autónoma— que esa actuación no implicaba aumento de volumen y, por ende, no contrariaba el sentido de la disposición citada. La más reciente sentencia del mismo Tribunal de 11 de junio de 2013 (Roj: STSJ AS 2044/2013) confirma la sanción impuesta por la incorporación, sin autorización autonómica, de un elemento nuevo en una vivienda situada en servidumbre de protección, mientras que la previa de 12 de marzo de 2013 (Roj: STSJ AS 792/2013) desestima el recurso interpuesto contra la denegación de la legalización de unas obras equivalentes en función del mismo criterio. Las SSTSJ del Principado de Asturias de 30 de marzo de 2012 (Roj: STSJ AS 2092/2012) y 24 de octubre de 2012 (Roj: STSJ AS 3698/2012) confirman la obligación de restitución de las cosas a su estado anterior, aun habiendo prescrito la infracción, por haberse ejecutado obras de «aumento de volumen» en servidumbre de protección, mientras que el aumento de volumen es causa determinante de la confirmación de la sanción impuesta en el caso de la sentencia del mismo TSJ de 23 de septiembre de 2011 (Roj: STSJ AS 3271/2011) y de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de febrero de 2013 (STSJ CV 1159/2013).

<sup>62</sup> Entendiendo por tales las «intervenciones que, siendo su finalidad la conservación y el mantenimiento del inmueble o construcción, conllevan la sustitución o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, sin alterar su estructura y volumetría ni incidir en la estabilidad».

<sup>63</sup> Se trata de «obras de carácter estructural, que tengan por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio por otros iguales o de características similares que permitan mantener la estabilidad del inmueble siempre que el edificio no se encuentre en estado de ruina de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística».

ción y mejora»<sup>64</sup> y, de otra, qué debe entenderse por «altura»<sup>65</sup>, por «superficie»<sup>66</sup> y por «volumen»<sup>67</sup>, incluyendo mención expresa de una serie de supuestos en los que no debe entenderse que haya aumento de este último<sup>68</sup>, e incorporando la precisión de que la prohibición de aumento de estos tres parámetros es de aplicación a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar<sup>69</sup>.

El contrapeso viene dado, sin embargo, en el plano formal, dado que, según ha quedado fijado en el nuevo apartado 3 introducido por la Ley 2/2013 en la misma Disposición Transitoria 4.<sup>a</sup> LC, el control del cumplimiento de tales limitaciones —amén del cumplimiento de los requisitos que el mismo apartado establece para la mejora de la eficiencia energética y el ahorro del consumo de agua<sup>70</sup>— ya no pasa por una

<sup>64</sup> Identificadas como «todas las que, sin modificar elementos estructurales, puedan realizarse dentro y fuera de una construcción, instalación o edificación y que incrementen la calidad y accesibilidad de la misma».

<sup>65</sup> Es decir, la «dimensión vertical medida desde la rasante de cada punto del perímetro de la proyección horizontal de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes hasta su punto más alto, excluidos los elementos técnicos de las instalaciones».

<sup>66</sup> Por superficie habrá que entender la «proyección horizontal de todos y cada uno de los planos que constituyen las diferentes plantas de las construcciones, edificaciones o instalaciones existentes sobre la parcela, incluyendo los cuerpos volados, buhardillas, altillos, porches, trasteros, garajes y demás construcciones, edificaciones e instalaciones complementarias que estén cubiertas, ya sea mediante forjados fijos o desmontables e independientemente de que estén contruidos por encima o por debajo de la rasante».

<sup>67</sup> Entendiendo por tal el «espacio delimitado por los paramentos exteriores de una construcción, edificación o instalación, independientemente de que estén contruidas por encima o por debajo de la rasante, y de que su interior pueda estar vinculado a un uso determinado o sea un espacio no utilizable».

<sup>68</sup> A estos efectos, no computarán como aumento de volumen, desmenuza el apartado 2.d) de la disposición reglamentaria: «1.º) Los cierres de los paramentos frontales de terrazas y balcones que no se realicen con elementos opacos o de fábrica; 2.º) La instalación de toldos sobre el terreno, las terrazas o en fachadas, cuando se realice mediante estructuras ligeras desmontables y sin cerramientos laterales; y 3.º) Cuando quede suficientemente acreditada su necesidad, y con la menor incidencia posible: La ejecución de obras e instalaciones tendentes a la adecuación a la normativa de accesibilidad, incluyendo la instalación de nuevos ascensores y sus casetas de operaciones en las azoteas de los edificios; las obras e instalaciones que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sismorresistente y de protección de incendios y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación».

<sup>69</sup> Así lo precisa el apartado 3 de la misma disposición reglamentaria, que advierte de forma añadida que la actuación sobre una parte no implicará el reconocimiento de la legalidad del resto de la unidad parcelaria, incluyendo, a su vez, una definición de «unidad edificatoria» y de «unidad parcelaria». Una última precisión del Reglamento pasa por advertir que si bien no tendrá la consideración de demolición parcial el derribo de los elementos estrictamente necesarios para realizar las actuaciones de reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que se realicen simultáneamente en el mismo proyecto de obra, si como resultado de las mismas se llegara a producir una disminución del volumen de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes, su restablecimiento computará, a todos los efectos, como nueva construcción, con las consiguientes exclusiones y limitaciones.

<sup>70</sup> I. GONZÁLEZ RÍOS, «La mejora de la eficiencia energética en edificaciones del litoral (prouestas para una interpretación integrada de la legislación de costas y de la normativa sobre

autorización emitida por la Administración autonómica de costas, sino que se reduce a la exigencia de una declaración responsable emitida conforme a lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992. Tal y como precisa el apartado 4 de la DT 15.<sup>a</sup> RGC14, la declaración tendrá validez para la ejecución de las obras durante el plazo de un año.

Más grave, si bien mucho menos evidente, es la novedad que se deriva de la negación de la imprescriptibilidad de la acción de restauración de la legalidad, que ahora queda temporalmente vinculada a la prescripción de las sanciones que, en su caso, pudieran imponerse. Y ello sobre la base de que una y otra vías de reacción del ordenamiento contra las conductas que lo contradigan deben quedar perfectamente deslindadas, en el entendimiento de que no puede resultar reacción suficiente, para garantizar el cumplimiento de la legalidad en materia de costas, la reacción sancionadora —particularmente en su forma de multa, de cuantía exigua<sup>71</sup>— si no se combina con la exigencia del deber de reparación y reposición de las cosas a su estado previo, que carece, tal y como la jurisprudencia no ha dudado en poner de manifiesto, de carácter sancionador<sup>72</sup> y no puede ser condicionada por un malentendido principio de proporcionalidad<sup>73</sup>. El problema se plantea, sin embargo, cuando la nueva redacción dada por la Ley 2/2013 a los artículos 92 y 95.1 LC supone la eliminación de la regla de la imprescriptibilidad de la acción de restauración y la introducción de un plazo de prescripción para la obligación de restitución, una vez impuesta por la Administración.

---

eficiencia energética)», en *REDA*, núm. 167, 2014, pone de manifiesto las incoherencias entre la legislación de costas y la de eficiencia energética y la consecuente limitación del alcance de las novedades introducidas, a tal efecto, por aquélla.

<sup>71</sup> El artículo 97.1.c) LC, en la redacción dada por la Ley 2/2013 [antes b)], sanciona los supuestos de construcción no autorizada en la zona de servidumbre de protección [tipificada en el nuevo artículo 90.2.g)] con la exigua multa del 25% del valor de las obras, con un mínimo de 300 euros, introducido por la Ley 2/2013. Lo que pone en entredicho el carácter disuasorio de estas medidas sancionadoras, a la vez que se opone frontalmente a la exigencia contenida en el artículo 131.2 LRJPAC —cuyo origen se encuentra, precisamente, en el Reglamento de Disciplina Urbanística—, en función del principio de proporcionalidad, que veta que la sanción pueda ser menor que el beneficio obtenido. Y ello con independencia de que el artículo 110.3, como veremos, introduzca la exigencia de que la indemnización —que no la sanción— se iguale, cuando menos, al beneficio obtenido.

<sup>72</sup> Así lo pone de manifiesto, en efecto, la STS de 21 de febrero de 2000 (Rec. 1471/95), que argumenta que «no se trata de un efecto o consecuencia que el ordenamiento conciba, sólo como retribución de la infracción, a modo de pena ligada a ésta; al contrario, es una obligación que deriva, en sí misma, del acto de alteración o modificación del estado de cosas querido por el ordenamiento, que cabe así imponer a quien lo ha realizado, con independencia de que su conducta reúna o no la totalidad de las circunstancias, objetivas y subjetivas, que son necesarias para su calificación como infracción administrativa y para su sanción como tal».

<sup>73</sup> La STSJ de Murcia de 5 de diciembre de 2012 (STSJ MU 3007/2012) rechaza, de hecho, por apelación a los artículos 92, 95 y 100 LC, que pueda considerarse vulnerado el principio de proporcionalidad o «de menor derribo» por la imposición de la obligación de demolición de unas obras ejecutadas sin autorización, aunque con licencia municipal, en dominio público marítimo-terrestre.

La redacción original de la LC, su artículo 92, si bien sometía —y somete— al plazo de prescripción de cuatro y dos años, respectivamente, las infracciones graves y leves, contados los plazos a partir de la total consumación de la infracción, advertía que la restitución de las cosas y su reposición al estado previo se exigiría «*cualquiera que sea el tiempo transcurrido*», con lo que se lograba, sin duda, un reforzamiento de la obligación de restauración, tal y como puso de manifiesto la jurisprudencia, particularmente a partir de la STS de 21 de febrero de 2000<sup>74</sup>. Así pues, frente a lo que sucede en relación con los expedientes de restauración de la legalidad urbanística en aras a un entendimiento generoso del principio de seguridad jurídica, la naturaleza demanial cualificada de los bienes a cuya protección está dedicada la LC sustentaba causa bastante para esta regla de imprescriptibilidad de la acción que, en principio, parecería abocar a su mayor eficacia<sup>75</sup>. La Ley 2/2013 rompe, sin embargo, con este criterio al eliminar dicha previsión —lo que parece implicar que la exigibilidad de la restitución queda anudada a los mismos plazos de prescripción de las infracciones<sup>76</sup>—, a lo que se suma otra novedad introducida en el artículo 95.1, que somete a un plazo de prescripción de quince años la obligación

<sup>74</sup> Rec. 1471/95. Esta sentencia es transcrita por la STSJ del Principado de Asturias de 27 de noviembre de 2012 (Roj: STSJ AS 4625/2012), que parte del carácter no sancionador de la obligación de restitución para concluir: «de ahí, por tanto, que la apreciación de la prescripción de la infracción no constituya obstáculo para la adaptación y pervivencia de la decisión que impone la obligación de demoler lo indebidamente realizado, tal y como hoy se dispone, con claridad suficiente, en el inciso último del artículo 92 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Y de otro, es a esta concepción de la obligación de reponer las cosas a su primitivo estado, y la afirmación de que a tal obligación no alcanzan los efectos de la prescripción de la infracción, la que cabe ver propiamente en la jurisprudencia de esta Sala, pues así se desprende de la doctrina que se contiene en sus sentencias de 10 de abril de 1997 (dictada en el recurso de apelación número 427/1993), 22 de diciembre de 1997 (apelación núm. 1431/1990), 3 de noviembre de 1999 (apelación núm. 4113/1992) y 25 de enero 2000 (apelación núm. 74/1994)». En aplicación del precepto legal, la STSJ del Principado de Asturias de 24 de octubre de 2012 (Roj: STSJ AS 3698/2012) descarta que hubiera prescrito la obligación de restitución a pesar de haber prescrito la infracción de la que aquella traía causa.

<sup>75</sup> En palabras de la STSJ del Principado de Asturias de 24 de julio de 2012 (Roj: STSJ AS 3176/2012), citando una STS de 7 de octubre de 2002 (RJ 2002, 9424), a la que hace referencia J. L. RISQUETE FERNÁNDEZ, «Infracciones y sanciones», en J. FUENTES BARDAJÍ (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2011, págs. 358-359, «la imprescriptibilidad del dominio público proclamada por la propia Constitución llevó al legislador a proponer que la prescripción de las infracciones en materia de costas fuera plenamente compatible con que se exija la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido, sin distinción entre infracciones relativas al demanio e infracciones relativas a sus servidumbres».

<sup>76</sup> J. R. CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 993-994, defendía que en la redacción original de la LC la imprescriptibilidad de la acción de reparación sólo era aparente, siendo aplicable, supletoriamente, el artículo 1964 CC, con la consecuencia de entender que, como acción personal, prescribiría a los quince años. Obsérvese, con todo, a la vista de la novedad introducida por la Ley 2/2013, a la que haremos inmediata mención en el texto, que el plazo de quince años se aplica a la obligación de restitución, una vez impuesta, pero no a la propia acción de reclamación de la restitución.

de restitución de las cosas a su estado anterior, contados desde que la Administración la impusiera<sup>77</sup>. El RGC14, en su artículo 197, añade la precisión de que la restitución incluye, «en todo caso», «la obligación de devolver a la Administración la totalidad del beneficio obtenido de forma ilícita» (ap. 2) y de que tales obligaciones de restitución, reposición y devolución son exigibles cualquiera que sea el sujeto responsable de la infracción (ap. 3), en formulación más equívoca que la precedente, contenida en el artículo 179.3 RGC89, que imponía tales obligaciones, en primer lugar, al promotor de la actividad y, subsidiariamente, a los demás responsables.

Novedades que, unidas a la confirmada posibilidad de sustituir la debida restitución y reposición de las cosas a su estado original, cuando «no fueran posibles», por la indemnización de daños y perjuicios, contenida en el artículo 100 LC<sup>78</sup>, abren una peligrosa puerta a la consolidación de los hechos —daños— consumados.

## V. Y FINAL

A la vista de lo anterior podemos concluir que la Ley 2/2013 —y, en su desarrollo, el nuevo RGC14— ha rediseñado a la baja —en términos cuantitativos y cualitativos, aun de forma matizada, las más de las veces— la servidumbre de protección de costas. Siendo ésta una novedad radical de la Ley de Costas de 1988 derechamente dirigida a garantizar la integridad, patrimonial y medioambiental, de un demanio marítimo-terrestre por ella ampliado, en la operación que respecto de ella despliega la Ley de 2013 se pone de manifiesto, tanto o más que respecto del propio demanio, la inspiración de una norma que poco encuentra en su seno de los atributos que le dan nombre: Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral.

No es, desde luego, el caso de la que, incluso en sede parlamentaria, se ha tenido a bien llamar «cláusula anti-Algarrobo»<sup>79</sup>, presentándola como la más clara manifestación de la vocación proteccionista de la Ley 2/2013, cuando una lectura atenta de la misma conduce a conclusiones decepcionantes.

<sup>77</sup> El precepto legal deja a salvo lo previsto en el artículo 10.2, que se refiere a la facultad de recuperación posesoria del dominio público, a lo que el artículo 197.1 RGC14 suma la referencia a la «imprescriptibilidad de los bienes de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres en los terrenos colindantes» (*sic*).

<sup>78</sup> La STSJ del Principado de Asturias de 27 de abril de 2013 (Roj: STSJ AS 1623/2013) insiste en que la sustitución de la obligación de restitución por la de indemnización está supeditada a que la primera no fuera posible.

<sup>79</sup> El propio ministro de Medio Ambiente asume esta denominación en el debate celebrado en el Congreso (*DS. Congreso de los Diputados*, núm. 81, de 13/12/2012, pág. 32).

La Ley 2/2013 ha introducido, en efecto, un nuevo apartado 2 al artículo 119, conforme al cual, «sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley». Repárese, sin embargo, en que la remisión, con pretendidos efectos meramente procedimentales, al artículo 67 LRBRL choca con la jurisprudencia constitucional que advierte que los únicos mecanismos de posible injerencia en las competencias locales son los contenidos en los artículos 65 a 68 LRBRL, a cuyas previsiones —no sólo procedimentales, sino también materiales— debe ajustarse cualquier legislación sectorial<sup>80</sup>. De ahí que sólo quepa entender aplicable el nuevo precepto de la LC cuando los supuestos en él contemplados puedan, por sus concretas circunstancias, hacer reconocible que los correspondientes actos o acuerdos locales «atenten gravemente al interés general de España», según exige el artículo 67 LRBRL, lo que no parece en absoluto automatizable en todos y cada uno de los casos en los que los acuerdos locales «afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley», en los términos del nuevo precepto de la Ley de Costas<sup>81</sup>.

Poco hay, pues, en la Ley 2/2013 para compensar una tendencia por reducir la servidumbre de protección que, si no es más incisiva en algunos aspectos —como el que se concreta en el intento de reenganche con el régimen transitorio en su momento definido por la DT 3.<sup>a</sup>.3 LC—, es, probablemente, por la falta de precisión del legislador.

---

<sup>80</sup> Descartando que la legislación sectorial pueda prever supuestos específicos de suspensión gubernativa de actos y acuerdos locales, vid. STC 213/1988, de 11 de noviembre, citada por G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de Derecho Administrativo*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012, pág. 316. Así como las SSTC 46/1992, de 2 de abril, y 159/2001, de 5 de julio.

<sup>81</sup> Recordemos que el artículo 67.1 LRBRL prescribe que «*si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés*».



## BIBLIOGRAFÍA

- CALERO RODRÍGUEZ, J. R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona.
- CARLÓN RUIZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas. Sus peculiaridades en la servidumbre de protección*, Civitas, Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2012): *Sistema de Derecho Administrativo*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid.
- GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F. (2014): «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», en *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2014): «La mejora de la eficiencia energética en edificaciones del litoral (propuestas para una interpretación integrada de la legislación de costas y de la normativa sobre eficiencia energética)», en *REDA*, núm. 167.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010): «Aplicación de la legislación de costas al suelo urbano. En particular, la problemática aplicación práctica de la Disposición transitoria 3.ª, número 3, y su desarrollo reglamentario; la servidumbre en suelo urbano», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid.
- NÚÑEZ LOZANO, M.ª del C. (2009): *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla.
- (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RISQUETE FERNÁNDEZ, J. L. (2011): «Infracciones y sanciones», en FUENTES BARDAJÍ, J. (dir.), *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi-Thomson Reuters.

