

# USOS Y APROVECHAMIENTOS ADMISIBLES EN LA RIBERA DEL MAR Y DE LAS RÍAS Y EN LA ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN

LUIS MIGUEZ MACHO  
Universidad de Santiago de Compostela

## **Cómo citar/Citation**

Miguez Macho, L. (2024).  
Usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías  
y en la zona de servidumbre de protección.  
*Revista de Administración Pública*, 224, 33-61.  
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.02>

## **Resumen**

El objeto de este trabajo es llevar a cabo una reconsideración de la regulación de los usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, a la luz de los últimos desarrollos normativos y pronunciamientos jurisprudenciales en la materia. Para ello, se analiza el régimen ordinario basado en las previsiones paralelas contenidas en los arts. 32.1 y 25.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y después se examinan dos supuestos que presentan particularidades: el dominio público portuario y los usos y aprovechamientos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de costas e incompatibles con lo previsto por esta.

## **Palabras clave**

Dominio público marítimo-terrestre; dominio público portuario; servidumbre de protección; concesiones de costas; prórrogas concesionales.

**Abstract**

The aim of this work is to reconsider the regulation of admissible uses and exploitations on the seashore and estuaries and in the protection easement zone of the maritime-terrestrial public domain, in the light of the latest normative developments and jurisprudential pronouncements on the subject. To such purpose, the ordinary regime based on the parallel provisions contained in articles 32.1 and 25.2 of Act 22/1988, of 28th July, on coasts, is analysed, and then two special cases are examined: the port public domain and the uses and exploitations prior to the entry into force of the Act on coasts and incompatible with the provisions of the latter.

**Keywords**

Maritime-terrestrial public domain; port public domain; protection easement; coastal concessions; concession extensions.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. RÉGIMEN ORDINARIO: 1. En la ribera del mar y de las rías. 2. En la zona de servidumbre de protección. III. EL CASO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO: 1. Dominio público portuario estatal. 2. Dominio público de los puertos de titularidad autonómica. IV. USOS Y APROVECHAMIENTOS ANTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS: 1. En la ribera del mar y de las rías: 1.1. *Amparados por concesiones anteriores a la entrada en vigor de la Ley de costas.* 1.2. *Amparados por las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera de la Ley de costas.* 1.3. *Amparados por concesiones que legalizan obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas.* 2. En la zona de servidumbre de protección. V. CONCLUSIONES.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de los usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre no ha dejado de ser controvertida desde la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. El más reciente episodio de esta polémica ha sido la aprobación por la Comunidad Autónoma de Galicia de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, recurrida por el Estado ante el Tribunal Constitucional<sup>1</sup>, sin acudir previamente al procedimiento de negociación que contempla el apdo. 2 del art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, entre otros motivos por las previ-

---

<sup>1</sup> Recurso de inconstitucionalidad, 6521-2023, promovido por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, y admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 6 de noviembre de 2023 (*Boletín Oficial del Estado*, 268 de 2023, de 9 de noviembre).

siones que dicha ley contiene en relación con tales usos y aprovechamientos<sup>2</sup>. Sin embargo, el Alto Tribunal ha desestimado en su reciente sentencia 68/2024, de 23 de abril, prácticamente todas las objeciones formuladas contra la ley gallega<sup>3</sup>, sin alterar su doctrina acerca de la «facultad legislativa que compete en exclusiva al Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre *ex art.* 132.2 CE» [Fundamento Jurídico 5, apdo. B) de la sentencia citada]<sup>4</sup>, al entender que las previsiones sobre ordenación y gestión integrada del litoral recogidas en el texto legislativo que nos ocupa respetan el régimen sustantivo de protección del dominio público marítimo-terrestre establecido por la legislación estatal de costas.

Dentro de este marco competencial confirmado nuevamente por el Tribunal Constitucional, el objeto del presente estudio es llevar a cabo una reconsideración de la regulación contenida en la Ley de costas, a la luz de los últimos desarrollos normativos y pronunciamientos jurisprudenciales en la materia.

Ese régimen parte de las previsiones paralelas contenidas en los arts. 32.1 («únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación») y 25.2 de la Ley de costas («con carácter ordinario, sólo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas»). Por consiguiente, lo primero que habrá

---

<sup>2</sup> En concreto, los preceptos de la ley impugnados por afectar al régimen de los usos y aprovechamientos en la ribera del mar y la zona de servidumbre de protección son los arts. 12.2; 23.2, letras d), g) e i); 24.3.f); 34, apdos. 2 y 3; 35, apdos. 2 y 3; 36.2, letras a), b) y c); 40, apdos. 2 y 3; 41, apdos. 2 y 3; 46, apdos. 2 y 3; 48, apdos. 3 y 4; 49, apdos. 1, 2, 3 y 4; 55.2; 57.3; 60.3; y la disposición final primera, que modifica el artículo 55 de la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia.

<sup>3</sup> Solo se declara inconstitucional la limitación a las embarcaciones gallegas de las previsiones del art. 55.2, así como el apdo. 3 del art. 60, que regulaba la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido en este de aguas residuales en determinados supuestos, y se somete a interpretación conforme al bloque de constitucionalidad el primer párrafo del artículo 55.2, que permite la ocupación por los establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria de terrenos de dominio público marítimo-terrestre o comprendidos en la zona de servidumbre de protección cuando requieran la captación y retorno de agua de mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales.

<sup>4</sup> La previa jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, recogida en las Sentencias 87/2012, de 18 de abril, y 5/2015, de 22 de enero, es bastante terminante sobre el alcance de la competencia estatal para establecer los usos y aprovechamientos admisibles tanto en el dominio público marítimo-terrestre como en la zona de servidumbre de protección (véase el Fundamento Jurídico 5 de ambas sentencias).

que plantearse es el análisis del concepto jurídico indeterminado de actividades o instalaciones «que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» y las concreciones que de él hacen la propia Ley de costas y el vigente Reglamento general de costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre<sup>5</sup>.

A continuación, se examinarán dos supuestos que presentan particularidades. Uno es el de los usos y aprovechamientos del dominio público portuario, en especial en lo relativo a las pertenencias de este que no reúnen las características físicas del dominio público marítimo-terrestre natural, y que provoca dificultades en el caso del dominio público de los puertos de titularidad autonómica. Otro es el de los usos y aprovechamientos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988 e incompatibles con lo previsto por esta con carácter ordinario, los cuales se respetan de manera transitoria en la ribera del mar y de las rías en tres casos (concesiones anteriores a la Ley de costas, concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera de dicha ley y concesiones que legalizan obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas) y tienen también un régimen especial en la zona de servidumbre de protección, en parte derivado del hecho de que esta no existiese en los mismos términos bajo la legislación precedente.

Finalmente, se expondrán las conclusiones que cabe extraer del estudio realizado.

## II. RÉGIMEN ORDINARIO

### 1. EN LA RIBERA DEL MAR Y DE LAS RÍAS

El art. 32 de la Ley de costas señala en su apdo. 1 que «únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación».

Una delimitación positiva parcial de este concepto jurídico indeterminado se lleva a cabo en el art. 61.2 del Reglamento general de costas, cuando señala que:

Las actividades o instalaciones a que se refiere el apartado anterior son:

- a) Las que desempeñan una función o prestan un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

---

<sup>5</sup> El Reglamento general de costas fue objeto de una profunda modificación por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, pero este acaba de ser anulado, por motivos formales, por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 150/2024, de 31 de enero (ECLI:ES:TS:2024:481), lo que devuelve el texto a su redacción inicial.

- b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.

A estos usos y aprovechamientos hay que añadir los que el apdo. 2 del art. 32 de la Ley de costas deja a salvo cuando realiza la delimitación negativa del concepto, de la que se hablará a continuación:

- La construcción o modificación de vías de transporte, así como de sus áreas de servicio, previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros.
- El vertido de escombros utilizables en rellenos, con la debida autorización.

La delimitación negativa del concepto aparece en el mencionado apdo. 2 del art. 32 de la Ley de costas, según el cual «a estos efectos, y cualquiera que sea el título habilitante de la ocupación y la Administración que lo otorgue, quedarán expresamente excluidas las utilizaciones mencionadas en el art. 25.1, excepto las del apdo. b), previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros, y el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados». Por consiguiente, se prohíben expresamente los usos y aprovechamientos que el art. 25.1 excluye de la zona de servidumbre de protección, los cuales se analizan en el siguiente epígrafe de este trabajo.

La jurisprudencia ha tratado también de concretar el concepto de «actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación». Cabe citar a este respecto las sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2003, recurso de casación 5144/1998 (ECLI:ES:TS:2003:5107), fundamento de derecho cuarto; 26 de octubre de 2005, recurso de casación 5786/2002 (ECLI:ES:TS:2005:6504), fundamento de derecho quinto; 263/2017, de 16 de febrero (ECLI:ES:TS:2017:519), fundamento de derecho octavo, y 563/2017, de 31 de marzo (ECLI:ES:TS:2017:1185), fundamentos de derecho octavo y noveno.

Esta última sentencia sintetiza la doctrina de la sala diciendo que «se trata... de actividades o instalaciones que, dada su configuración y especiales características, deben estar ubicadas en el dominio público marítimo terrestre, esto es, actividades que por su naturaleza no pueden ubicarse en otro lugar, no por razones de interés o conveniencia, sino por su vinculación con el dominio público, vinculación que exige su ocupación en el desarrollo de la citada actividad». En definitiva, para la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo lo determinante es que la actividad o instalación no pueda tener otra localización que la ribera del mar o de las rías, sin que sea suficiente que concurra algún tipo de interés legítimo que justifique o haga conveniente esa ubicación.

## 2. EN LA ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN

En los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección se pueden realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones, de acuerdo con el art. 24.1 de la Ley de costas.

Además de lo anterior, con carácter ordinario solo se permiten en esta zona las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra localización, según el art. 25.2 de la Ley de costas. Pero, a diferencia de lo que sucede con el art. 32.1, el art. 25.2 pone ejemplos de instalaciones y actividades que el propio legislador considera que cumplen el requisito de no poder tener otra localización que la zona de servidumbre de protección: los establecimientos de cultivo marino y las salinas marítimas<sup>6</sup>.

El precepto también admite expresamente los establecimientos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre y las instalaciones deportivas descubiertas. Los primeros encajan sin grandes dificultades en el concepto de «obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra localización», ya que la colindancia con el dominio público marítimo-terrestre, que implica situarse en la zona de servidumbre de protección, puede entenderse como necesaria para la prestación de los servicios mencionados. En cambio, las instalaciones deportivas descubiertas constituyen una verdadera excepción a la regla de que en la zona de servidumbre de protección con carácter ordinario solo se permiten las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra localización, al resultar obvio que

---

<sup>6</sup> Sobre la mención expresa de los establecimientos de cultivos marinos y a las salinas, introducida en el artículo 25.2 de la Ley de costas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, M. C. Núñez Lozano (2013), *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Valencia: Tirant Lo Blanch (pág. 123), explica que «la mención también puede apoyar la tesis de que, por no haberse introducido una referencia análoga al tratar de los usos del dominio público marítimo-terrestre, la LPUSL apuesta por un retranqueamiento de estas actividades hacia la zona de servidumbre de protección, lo que vendría avalado por la privatización, más que forzada, de los espacios ocupados por estas instalaciones y actividades a resultas de lo prescrito por la disposición transitoria 1.5 LC...». En relación con esta última cuestión, M. Carlón Ruiz (2015), «La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, 196, págs. 137-169 (pág. 162), añade que la mención de los establecimientos de cultivos marinos y de las salinas «encuentra explicación en el hecho de que la Ley 2/2013, en su artículo 40, haya venido a introducir un nuevo apdo. 5 en la DT 1.a 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. En su desarrollo, la DT 5.a RGC14 hace expresa la precisión de que a estos terrenos se les aplicará el régimen de la servidumbre de protección».

una instalación deportiva descubierta no tiene por qué ubicarse necesariamente en dicha zona.

De acuerdo con el art. 25.1 de la Ley de costas, en la zona de servidumbre de protección están prohibidas:

- Las edificaciones destinadas a residencia o habitación. El art. 46.a) del Reglamento general de costas aclara que en las edificaciones prohibidas se incluyen las hoteleras, pero no las acampadas ni los campamentos o campings debidamente autorizados con instalaciones desmontables, que sí están permitidos.
- La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio. El art. 46.b) del Reglamento general de costas matiza que se trata, por una parte, de las vías de transporte interurbanas cuyo trazado discorra longitudinalmente a lo largo de la zona de servidumbre de protección, quedando exceptuadas aquellas cuya incidencia sea transversal, accidental o puntual, y, por otra, las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual en el caso de carreteras.
- Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos del tipo de arenas o gravas. Como se ha dicho al hablar del régimen de usos en la ribera del mar, el art. 46.c) del Reglamento general de costas excluye de la prohibición el aprovechamiento de estos materiales para su aportación a las playas.
- El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.
- El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.
- La publicidad a través de carteles o vallas, o por medios acústicos o audiovisuales, con las excepciones que recoge el art. 81.4 del Reglamento general de costas<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ese precepto prevé que la publicidad se podrá permitir, con carácter excepcional, en los siguientes supuestos:

- Rótulos indicadores de establecimientos debidamente autorizados, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual generado por el volumen de la propia edificación o instalación. En las mismas condiciones, podrán admitirse rótulos o carteles de otras marcas expedidas en el establecimiento
- En las vallas cuya colocación resulte necesaria para la funcionalidad de la instalación o para el desarrollo de actividades.
- 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.



Como excepción al régimen expuesto, el art. 25.3 de la Ley de costas prevé que, por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros puede autorizar la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio, y el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión. Asimismo, con idénticas prevenciones, el Consejo de Ministros puede autorizar las edificaciones destinadas a residencia o habitación y las instalaciones industriales en las que no concurra el requisito de que por su naturaleza no puedan tener otra localización, siempre que estas últimas sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su localización en el litoral. En ambos casos se requiere que las edificaciones o instalaciones industriales se sitúen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no sean playa ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección.

Por su parte, la disposición transitoria tercera, apdo. 3, de la Ley de costas permite que, en los terrenos que estuvieran clasificados como suelo urbano cuando entró en vigor aquélla (donde la anchura de la servidumbre de protección se reduce a veinte metros), se autoricen de forma excepcional nuevas edificaciones destinadas a residencia o habitación y otras que no podrían ser autorizadas con carácter ordinario en la zona de servidumbre de protección<sup>8</sup>, previa aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico en el que se contenga la justificación expresa del cumplimiento de una serie de requisitos que la propia ley recoge y que tienen que concurrir acumulativamente<sup>9</sup>.

---

Los medios publicitarios utilizados no podrán implicar una reducción adicional del campo visual, producir ruido ni vibraciones, ni romper la armonía del paisaje.

<sup>8</sup> Esta excepción no resulta de aplicación a los núcleos y áreas a los que la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral extiende el régimen de la disposición transitoria tercera, apdo. 3, de la Ley de costas, ya que lo excluye expresamente el apdo. 4 del precepto.

<sup>9</sup> Esos requisitos son:

- Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.
- Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a veinte metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.
- Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.
- Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.
- Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.
- Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad no supere el 25% de la longitud total de fachada del tramo correspondiente.

Por último, debe tenerse en cuenta que las restricciones son mayores en los veinte primeros metros de la servidumbre de protección y en la parte de esta correspondiente a la servidumbre de tránsito.

En los veinte primeros metros mencionados:

- Se pueden depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo, si bien los daños que se ocasionen por las consiguientes ocupaciones de terrenos de propiedad privada son indemnizables de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa (art. 24.2 de la Ley de costas).
- No pueden llevarse a cabo cerramientos, salvo en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Sin embargo, las restricciones que impone a los cerramientos el art. 47.4 del Reglamento general de costas no son específicas de los veinte primeros metros de la servidumbre de protección<sup>10</sup>.
- No se admiten las instalaciones de tratamiento de aguas residuales ni los colectores paralelos, aunque sí se permite la reparación de colectores existentes, así como su construcción cuando se integren en paseos marítimos u otros viales urbanos (art. 44.6 de la Ley de costas).

Por lo que se refiere a la servidumbre de tránsito, debe dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, de acuerdo con el art. 27.1 de la Ley de costas. En consecuencia, en esa franja no se pueden realizar cerramientos ni usos de ningún tipo que impidan la efectividad de la servidum-

---

El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización.

La disposición transitoria décima, apdo. 2, letra b), punto 6º, del Reglamento general de costas añade que, en todo caso, se deberá justificar la efectividad de la servidumbre y que no se perjudica al dominio público marítimo-terrestre.

Para un análisis detallado de estos requisitos, véanse J. Agudo González (2008), «Terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre: trascendencia urbanística del régimen transitorio de la Ley de Costas a los veinte años de su entrada en vigor», *Actualidad Administrativa*, 20 (págs. 8 y ss.), y F. Iglesias González (2010), «Régimen jurídico del suelo urbano afectado por la ley de Costas», *Práctica Urbanística*, 93 (págs. 9-10).

<sup>10</sup> Según el precepto, los únicos cerramientos que se permiten en la zona de servidumbre de protección son las paredes de las edificaciones debidamente autorizadas, los vallados perimetrales de cierre de parcelas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, con la salvedad de que únicamente podrán ser totalmente opacos hasta una altura máxima de un metro, y los vinculados a las concesiones en dominio público marítimo-terrestre. En todo caso, deberá quedar libre la zona afectada por la servidumbre de tránsito, de la que se hablará a continuación.

bre, tanto en el suelo como en el vuelo. Como aclara el Reglamento general de costas en su art. 52.5, se entiende que los cultivos no impiden el ejercicio de la servidumbre, pero los daños que puedan sufrir no son indemnizables. También son compatibles con la servidumbre las canalizaciones subterráneas de servicios, siempre que no puedan tener otra localización, conforme al art. 52.6 del reglamento.

Con todo, el art. 27.3 de la Ley de costas permite que esta zona de servidumbre de tránsito sea ocupada excepcionalmente por obras que se vayan a realizar en el dominio público marítimo-terrestre. En tal caso se sustituirá la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas, en la forma en que se señale por la Administración del Estado. También podrá ser ocupada para la ejecución de paseos marítimos.

### III. EL CASO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

#### 1. DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO ESTATAL

Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal forman parte del dominio público marítimo-terrestre estatal, de acuerdo con el art. 4.11 de la Ley de costas. Sin embargo, dentro del dominio público portuario estatal hay que distinguir dos tipos de pertenencias: las que cumplen los requisitos del art. 3 de la Ley de costas y, por tanto, constituyen dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal por determinación constitucional; y el resto del dominio público portuario de titularidad estatal, que forma parte del dominio público marítimo-terrestre por determinación del mencionado art. 4.11 de la Ley de costas en virtud de su destino o afectación, y no por sus características físicas o naturales.

Los usos y actividades permitidos en el dominio público portuario estatal están recogidos en el art. 72 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

La regla general es que en el dominio público portuario solo pueden llevarse a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima. A estos efectos, tienen la consideración de usos portuarios los siguientes:

- Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades portuarias comerciales.
- Usos pesqueros.
- Usos náutico-deportivos.
- Usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a

empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto.

Ahora bien, en aquellos terrenos que no reúnan las características naturales de los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en el art. 3 de la Ley de costas, y que, por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, pueden admitirse espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En ningún caso se podrá autorizar la realización de rellenos en el dominio público portuario que no tengan como destino un uso portuario.

La ocupación de espacios de dominio público portuario destinados a usos portuarios por los órganos o entidades de cualquier Administración pública, para el cumplimiento de los fines de su competencia, solo puede autorizarse para usos o actividades que, por su relación directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse necesariamente dentro de ellos.

Están prohibidas aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a los siguientes usos:

- Edificaciones para residencia o habitación. Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado, el Consejo de Ministros puede levantar la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios del dominio público portuario destinados a zonas de actividades logísticas y a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, debiendo tales usos hoteleros acomodarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento equivalente. Dichas instalaciones no pueden ubicarse en los primeros veinte metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle.
- Tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión. Sin embargo, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión puede ser autorizado por el ministro de Fomento cuando se aprecien circunstancias excepcionales y de utilidad pública.
- Publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales situados en el exterior de las edificaciones. A estos efectos, no se considera publicidad los carteles informativos y rótulos indicadores de los propios establecimientos o empresas titulares de una autorización

o concesión administrativa de la autoridad portuaria. La autoridad portuaria puede autorizar la publicidad para actividades deportivas, sociales y culturales que ocasionalmente se desarrollen en el dominio público portuario.

Este régimen general tiene tres excepciones recogidas en el art. 72.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, con la finalidad de facilitar la preservación de instalaciones o infraestructuras de señalización marítima y otras situadas en el dominio público portuario:

- Con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros, en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima se podrán autorizar usos y actividades distintos de los de señalización marítima, siempre que estos no condicionen o limiten la prestación del servicio que en cada momento sea el apropiado, teniendo en cuenta las necesidades del tráfico y de la tecnología, sin que en ningún caso sean indemnizables las modificaciones que se impongan por dicho motivo.
- Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Consejo de Ministros puede levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como de albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de cien metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o de veinte metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio; si se ubican fuera de la zona de cien metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, o de veinte metros, si los terrenos tienen la clasificación de suelo urbano, el ministro de Fomento, previo informe de Puertos del Estado, puede levantar la mencionada prohibición. Las obras que supongan incremento de volumen sobre la edificación ya existente solo pueden ubicarse fuera de la zona de cien o veinte metros, respectivamente, a que se ha hecho referencia.
- También excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y con el fin de su preservación, en otras infraestructuras en desuso distintas de los faros, situadas dentro del dominio público portuario y sujetas a protección por formar parte del patrimonio histórico, se puede levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como de albergues u hospedajes, siempre que no condicionen o limiten la prestación de los servicios portuarios o el control aduanero. El levantamiento

de la prohibición se llevará a cabo en los mismos términos y condiciones que los establecidos para los faros.

## 2. DOMINIO PÚBLICO DE LOS PUERTOS DE TITULARIDAD AUTONÓMICA

Cuando se trata de dominio público marítimo-terrestre adscrito a las comunidades autónomas para fines portuarios, el art. 49.4 de la Ley de costas prevé que en la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos y que no reúnan las características del art. 3, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se pueden permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico<sup>11</sup>. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación. Obviamente, de estas previsiones se deduce que en los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos y que sí reúnan las características físicas recogidas en el art. 3 de la Ley de costas solo se admiten los usos propiamente portuarios.

Las limitaciones impuestas a los usos y aprovechamientos del dominio público de los puertos de titularidad autonómica han sido abordadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 34/2014, de 27 de febrero, relativa a la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía. Su Fundamento Jurídico 5 señala al respecto:

De acuerdo con la doctrina expuesta, las limitaciones de uso —entre ellas la prohibición de edificaciones destinadas a residencia o habitación— que el art. 25 de la Ley de costas establece en dominio público marítimo-terrestre y en la servidumbre de protección, tienen por objeto la conservación de los valores naturales y paisajísticos de ese dominio público marítimo-terrestre, por lo que las mismas tienen la consideración de normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.1 y 23 CE. La autorización excepcional que se atribuye al Consejo de Ministros en el art. 25.3 de la citada Ley actúa como complemento indispensable de la citada normativa protectora, por lo que se integra, asimismo, en la citada competencia estatal. Por su parte, el art. 32 de la Ley de costas es asimismo objeto de explícita declaración de constitucionalidad en la STC 149/1991, «por las mismas razones que ya se dieron al estudiar el art. 25» [FJ 4 B)].

<sup>11</sup> El art. 105 del Reglamento general de costas, en desarrollo del párrafo segundo del art. 49.4 de la Ley de costas, matiza que la superficie máxima permitida para los usos anteriores deberá cumplir las siguientes condiciones:

- Será inferior al 16 % de la lámina de agua comprendida por los diques del puerto.
- Será inferior al 10 % de la superficie de tierra del puerto.
- Será inferior a 20 metros cuadrados por amarre.

Su planificación y ubicación se subordinará a las necesidades de la actividad portuaria, no debiendo interferir, afectar o perjudicar a esta.

Así pues, de lo señalado en ambos preceptos (que conservan su redacción original, y no han sido afectados por la reforma llevada a cabo por la Ley 3/2013) resulta que en el dominio público marítimo terrestre adscrito a las Comunidades Autónomas, y en la zona de servidumbre de protección quedan prohibidos los usos hoteleros, esto es, de residencia o habitación, salvo los supuestos excepcionales de autorización que se atribuyen con carácter exclusivo al Consejo de Ministros.

Ahora bien, la sentencia matiza a continuación lo siguiente:

Subsidiariamente, se alega por el Abogado del Estado que los arts. 16.2 y 20.3 resultarían, además, incompatibles con lo previsto en los arts. 25.2 y 32.1 de la Ley de costas, en la medida en que permiten, con carácter ordinario, la realización en el dominio público marítimo terrestre de cualquier actividad comercial no portuaria, que favorezca el equilibrio económico y social de los puertos, en tanto que en los mencionados preceptos de la Ley estatal únicamente se permiten aquellas actividades que, por su naturaleza no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo terrestre.

La anterior alegación debe ser rechazada, pues, los preceptos impugnados se limitan a prever la posibilidad de que el ámbito portuario acoja actividades complementarias o equipamientos comerciales, es decir, autoriza la existencia de esas actividades, pero no las impone, y la posibilidad de que existan o no dichas actividades dependerá en último término de las determinaciones previstas en el correspondiente plan de espacios portuarios y de su sometimiento al planeamiento urbanístico. La competencia estatal para la protección del dominio público marítimo-terrestre no puede ser objeto de una interpretación expansiva que permita excluir la competencia autonómica sobre cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en el dominio portuario, distintas de las expresamente prohibidas, por lo que a priori no puede afirmarse que la simple previsión de actividades complementarias que contribuyan al desarrollo económico y social del puerto, vaya a suponer un ilegítimo menoscabo de las competencias estatales de conservación de las características naturales del dominio público marítimo terrestre.

Esta sentencia registró un voto particular discrepante del magistrado Luis Ignacio Ortega Álvarez, que defendía la introducción de una precisión adicional:

En mi opinión la Ley 21/2007 admitía con naturalidad la interpretación consistente en defender que la prohibición de uso residencial de la Ley de costas es aplicable al dominio público marítimo-terrestre adscrito a un puerto de titularidad autonómica y a la servidumbre de protección vinculada a dicho demanio, pero no a las restantes zonas que integren el dominio público portuario de titularidad autonómica. En ese sentido, la enumeración del art. 15 de la Ley 21/2007, relativo a los bienes que integran el dominio público portuario de Andalucía, permitía inferir sin dificultad que, además de los bienes de dominio público marítimo terrestre adscritos por la Administración del Estado y, como tales, gravados con la correspondiente servidumbre de protección, existen otros bienes en el mencionado dominio público portuario que no tienen la aludida condición de dominio público marítimo terres-

tre ni están gravados con la mencionada servidumbre y en los que, en consecuencia, no es posible apreciar la vulneración competencial denunciada.

Sin embargo, tanto la opinión mayoritaria del tribunal plasmada en la sentencia como el voto particular discrepante no captan toda la complejidad que plantea la cuestión que nos ocupa. En los puertos autonómicos hay necesariamente dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal adscrito a la comunidad autónoma, que se corresponde con las pertenencias que reúnen las características físicas de los bienes de dominio público marítimo-terrestre natural definidos en el art. 3 de la Ley de costas, pero puede haber también otros terrenos igualmente de dominio público marítimo-terrestre adscrito, como aquellos ganados al mar como consecuencia de rellenos portuarios (art. 4.2 de la Ley de costas). El resto de los terrenos portuarios son de titularidad de la comunidad autónoma.

Las limitaciones de los usos y aprovechamientos establecidas en la Ley de costas serán de aplicación, por una parte, a las pertenencias que reúnan las características físicas de los bienes de dominio público marítimo-terrestre natural definidos en el art. 3 de la Ley de costas (las cuales, como se ha dicho, necesariamente han tenido que ser objeto de adscripción por parte del Estado) y, por otra parte, a los terrenos correspondientes a la zona de servidumbre de protección, con independencia de quién sea su titular, porque la competencia estatal para la protección del dominio público marítimo-terrestre natural también alcanza a esta zona. En cambio, no se deberían extender a los terrenos portuarios de titularidad autonómica que se hallen fuera de la zona de servidumbre de protección, donde resulta difícil de justificar el ejercicio de la competencia estatal para la protección del dominio público marítimo-terrestre natural. Ahora bien, el caso realmente problemático es el de los terrenos situados fuera de la zona de servidumbre de protección, pero que son de titularidad estatal por tratarse de dominio público marítimo-terrestre adscrito a la comunidad autónoma (como es posible que ocurra en rellenos portuarios): es muy discutible que el Estado pueda invocar sus competencias de protección del dominio público marítimo-terrestre natural para justificar las limitaciones a los usos y aprovechamientos, porque ni se trata de demanio natural, ni estamos en la zona de servidumbre de protección, si bien podría alegar su titularidad de los terrenos y la finalidad para la que han sido adscritos a la comunidad autónoma<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En este punto son plenamente aplicables las reflexiones que desarrolla F. J. Jiménez de Cisneros Cid (2015), «Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 295, págs. 45-99 (pág. 55), en relación con las concesiones portuarias: «Cuestión diferente es determinar si el régimen jurídico de las concesiones portuarias ha de sujetarse estrictamente a lo establecido en la Ley de Costas. A esta reflexión ha de contestarse negativamente, pues obviamente la utilización del dominio portuario, por definición antropizado y transformado, es radicalmente diferente del dominio público natural marítimo-terrestre.



#### IV. USOS Y APROVECHAMIENTOS ANTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS

##### 1. EN LA RIBERA DEL MAR Y DE LAS RÍAS

###### 1.1. *Amparados por concesiones anteriores a la entrada en vigor de la Ley de costas*

La vigente Ley de costas respeta las concesiones otorgadas antes de su entrada en vigor, lo que implica que usos y aprovechamientos que son inadmisibles en la ribera del mar y de las rías de acuerdo con el régimen ordinario que aquella establece se mantienen mientras dichas concesiones no se extingan. No obstante, la disposición transitoria sexta, apdo. 1, de la Ley de costas prevé que «en ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de concesión existente a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongan a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen», con lo cual esas concesiones estarían abocadas a su extinción al finalizar el plazo para el que fueron inicialmente otorgadas.

Sobre esta regulación se ha superpuesto la de la prórroga extraordinaria introducida por el artículo segundo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, precepto que no contiene la misma prevención que la disposición transitoria sexta, apartado primero, de la Ley de costas, por lo que no queda claro si para su otorgamiento es aplicable el régimen ordinario de usos y aprovechamientos que establece esta última<sup>13</sup>. El Tribunal

---

En aquél, se permiten construcciones, instalaciones y actividades industriales, comerciales, pesqueras y náutico-deportivas, en tanto que en este, su razón de ser, es su conservación y protección. Por ello, una vez adscrito a las Comunidades Autónomas dicho demanio para su afectación al uso y servicio portuario, su régimen de utilización y explotación es radicalmente diferente que el previsto para la ribera del mar (playas y zona marítimo-terrestre, art. 3 de la Ley de Costas) o para el resto del dominio público marítimo-terrestre recogido en el art. 4 de la Ley de Costas, sin perjuicio de mantener que el plazo máximo de explotación a través de concesiones a terceros y, en su caso, los mecanismos de protección del dominio público marítimo-terrestre que resulten de aplicación al dominio portuario, será el establecido en la legislación estatal reguladora del dominio público marítimo-terrestre».

<sup>13</sup> Una discusión en profundidad de esta problemática cuestión puede encontrarse en Núñez Lozano (2013, págs. 180 y ss.). La autora concluye que «la decisión sobre la prórroga puede prescindir de cuál sea el objeto de la concesión, a reserva, no obstante, de lo dispuesto en el apdo. 4 del artículo que analizamos» (Núñez Lozano, 2013, pág. 182). En sentido contrario se manifiestan Á. Menéndez Rexach (2014), «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en J. L. Carro Fernández-Valmayor, J. Ferreira Fernández y A. Nogueira López (coords.), *La nueva regulación de las costas* (págs. 13-55), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (págs. 42 y 50-51), y M.

Constitucional, en la Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, que enjuicia la constitucionalidad de muchas de las previsiones de la Ley 2/2013, da por sentado que «la prórroga recogida en la nueva regulación... sólo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» [Fundamento Jurídico 10, apdo. b)], pero lo cierto es que esa interpretación no se lleva al fallo, ya que la impugnación del artículo segundo se desestima sin matices. Tampoco el legislador ha aprovechado la ocasión que se le ofrecía para aclarar la cuestión en el art. 20 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que recoge importantes precisiones sobre la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas, y sobre el cómputo de sus plazos de duración, directamente relacionadas con las previsiones del art. segundo de la Ley de protección y uso sostenible del litoral.

Volviendo al análisis de este último, hay que añadir que su apdo. 3 señala que «en función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal» y, sobre todo, su apdo. 4 establece que «en el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente»<sup>14</sup>.

Acerca de la cuestión que nos ocupa se ha pronunciado recientemente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, inclinándose por entender que el otorgamiento de la prórroga extraordinaria no está supeditada al respeto del régimen ordinario de usos y aprovechamientos de la ribera del mar y de las rías que establece la Ley de costas.

---

García Pérez y F. J. Sanz Larruga (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 J. L. Carro Fernández-Valmayor, J. Ferreira Fernández y A. Nogueira López (coords.), *La nueva regulación de las costas* (págs. 57-146), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (pág. 90).

<sup>14</sup> Sobre el requisito del apdo. 4 del artículo, véanse las consideraciones de García Pérez y Sanz Larruga (2014, págs. 109 y ss.) y de M. C. Núñez Lozano (2014), «La prórroga de las concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley 2/2013 y que albergan usos incompatibles», en J. L. Carro Fernández-Valmayor, J. Ferreira Fernández y A. Nogueira López (coords.), *La nueva regulación de las costas* (págs. 177-185), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (págs. 180 y ss.).

En relación con las concesiones para uso residencial, así lo ha dicho en la Sentencia 1530/2021, de 20 de diciembre (ECLI:ES:TS:2021:4902), que en su fundamento de derecho sexto, apdo. IV, señala lo siguiente:

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

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

3) No cabe confundir, a estos efectos, la solicitud de nuevas concesiones que impliquen usos prohibidos según la Ley 2/2013, con la solicitud de prórroga extraordinaria de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley o, en su caso, a la de la Ley 22/1988. En aquel caso, sí serían de aplicación los arts. 25 y 32 de la Ley de Costas, mientras que en este habría de aplicarse lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 2/2013 y en los correspondientes preceptos del Reglamento de Costas de 2014.

Estas consideraciones nos llevan a dar respuesta a la cuestión de interés casacional suscitada en el auto de admisión en los siguientes términos:

Conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2013 (modificativa de la Ley 22/1988, de Costas) y al Reglamento General de Costas de 2014, la prórroga de las concesiones de edificación con destino a vivienda otorgadas con anterioridad a esta ley deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo segundo de dicha ley y en los arts. 172 y siguientes y Disposición transitoria decimosexta del citado Reglamento, sin que en tales casos resulten de aplicación los arts. 25.1.a) y 32.1 de dicha ley.

Asimismo, la Sala lo ha reafirmado respecto de las concesiones para usos industriales en las posteriores Sentencias 271/2023 y 272/2023, ambas de 6 de marzo (ECLI:ES:TS:2023:796 y ECLI:ES:TS:2023:805)<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup> Estas resoluciones revocan las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 361/2021, de 15 de julio (ECLI:ES:AN:2021:3149), y 362/2021, de 15 de julio (ECLI:ES:AN:2021:3150), en las que esta había llegado a la conclusión contraria. En concreto, en los fundamentos de derecho noveno y octavo, respectivamente, de ambas sentencias se lee que «ahora bien, cuando se otorgó la concesión inicial en 1958, no estaba en vigor la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, tampoco la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas, habiéndose producido un importante cambio normativo desde entonces en esta materia, del que es exponente el citado artículo 32.1 de la Ley de 22/1988, de Costas, por lo que a tenor de la normativa vigente ya desde 1988, y a diferencia de lo que sucedía con anterioridad, solo se puede permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Requisito que, conforme se ha expuesto en los FD 8º y 9º de la presente, se exige

La conclusión de lo razonado en los anteriores fundamentos debe ser, dando respuesta a la cuestión casacional que se suscita en este recurso de casación, que las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre que fueron otorgadas en base a derechos anteriores a la entrada en vigor de la LC y conforme a su régimen transitorio, que se acogieron al derecho reconocido en la Ley 2/2013, tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en que fuera concedida dicha prórroga, manteniendo el mismo régimen de uso y actividad del que venían disfrutando con anterior [sic] a la LC, pero con la limitación de que tales prórrogas están condicionadas al otorgamiento de un informe favorable (en otro caso ha de motivarse) del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, en el que se determine los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente. Dicha prórroga, conforme a lo establecido en la Ley 2/2013, queda limitada, en todo caso, al mencionado plazo computado desde la fecha que fue otorgada (fundamento de derecho octavo y décimo, respectivamente, de las sentencias citadas)<sup>16</sup>.

En patente contradicción con esta doctrina jurisprudencial, el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, modificó la redacción del art. 172 del Reglamento general de costas para establecer en su apdo. 1, párrafo tercero, que la prórroga extraordinaria prevista en el artículo segundo de la Ley de protección y uso sostenible del litoral «no podrá amparar actividades o instalaciones que contravengan lo dispuesto en el art. 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas»<sup>17</sup>. La posterior anulación del Real Decreto 668/2022 por la Sentencia de la Sala de lo

---

también para la prórroga de las concesiones otorgadas con anterioridad a la Ley 22/1988, como la que nos ocupa».

<sup>16</sup> Las dos sentencias cuentan con un voto particular discrepante, suscrito por la magistrada Ángeles Huet de Sande, que entiende que tenían que haberse confirmado las sentencias de instancia, pero con una argumentación altamente discutible, porque se basa en que «no es ésta sin embargo la situación que se regula en la disposición transitoria cuarta, que es la que resulta de aplicación al caso de autos, y que, en lo que nos concierne, se refiere a las concesiones sobre el dominio público marítimo terrestre otorgadas con anterioridad a la LC 1988, “que resulten contrarias a lo establecido en la misma”, v.gr. por amparar usos incompatibles con el dominio público *ex* art. 32 LC de 1988» (apdo. 4 del voto). Ahora bien, la disposición adicional cuarta de la Ley de costas, de la que se hablará con detalle en los epígrafes 1.3 y 2 de este apartado del presente trabajo, no se refiere en absoluto al régimen jurídico de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley de costas para usos o aprovechamientos incompatibles con lo previsto por esta última, sino a «las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente» (apdo. 1 de la disposición).

<sup>17</sup> La regulación de la prórroga extraordinaria en el Reglamento general de costas tras su modificación por el Real Decreto 668/2022 es estudiada exhaustivamente por F. Pons Cánovas (2022), «El nuevo régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre», *Revista de Administración Pública*, 219, págs. 107-136, a quien procede remitirse. En particular, sobre la previsión introducida en el artículo 172, apdo. 1, párrafo tercero, del reglamento, véanse las págs. 131 y ss.

Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 150/2024, de 31 de enero (ECLI:ES:TS:2024:481), devuelve el texto del Reglamento general de costas a su redacción inicial, pero deja imprejuzgada la cuestión de la legalidad material de esta y otras modificaciones que se introducían en el reglamento, ya que dicha anulación se ha producido por motivos exclusivamente formales (la falta de sometimiento de la reforma a la consulta previa prevista en los arts. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

### *1.2. Amparados por las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera de la Ley de costas*

Un segundo supuesto de usos y aprovechamientos de la ribera del mar y de las rías incompatibles con el régimen ordinario de la Ley de costas que se respetan de manera transitoria son los realizados por titulares de espacios de propiedad privada en el dominio público marítimo-terrestre que han pasado a convertirse en derechos de ocupación y aprovechamiento del demanio, en virtud de la disposición transitoria primera de aquella<sup>18</sup>.

Según el apdo. 1 de esta disposición, los usos y aprovechamientos existentes se respetan en las concesiones que dan cobertura al derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre reconocido a los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la ley, así como en sus prórrogas. La disposición transitoria primera, apdo. 3, del Reglamento general de costas matiza que «la concesión se otorgará con arreglo a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, aunque limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre». Añade el apdo. 4 que «el anterior propietario tendrá derecho preferente, durante un periodo de sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de antigua propiedad privada. Dichas concesiones se ajustarán íntegramente a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en este reglamento, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon».

En los tramos de costa en que estuviese completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de la Ley de costas, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquella

---

<sup>18</sup> Para un análisis general de estas concesiones compensatorias, sigue siendo útil el estudio de J. A. López Pellicer (1990), «Los derechos adquiridos en zonas del demanio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 68, págs. 533-557 (págs. 544 y ss.).

para los distintos bienes, el régimen expuesto también se les aplica a los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación, con arreglo al apdo. 4 de la disposición transitoria primera de la ley y a la disposición transitoria cuarta del reglamento.

Por último, de acuerdo con el apdo. 2 de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, también se respetan los usos y aprovechamientos existentes en el caso de las concesiones que dan cobertura al derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre reconocido a los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de la Ley de costas, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, solo que en este supuesto no se mencionan las prórrogas<sup>19</sup>.

Ahora bien, el art. segundo de la Ley de protección y uso sostenible del litoral deja claro en el segundo párrafo de su apdo. 1 que la prórroga extraordinaria que introduce «se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión», sin contemplar limitación alguna en relación con los usos y aprovechamientos que se viniesen realizando<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Además, el precepto añade, igual que el apdo. 4 del art. segundo de la Ley de protección y uso sostenible del litoral, que si los terrenos se destinaran a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (hoy texto refundido aprobado el Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre), la concesión se otorgará previo informe del órgano ambiental de la comunidad autónoma en la que radique la ocupación. Sobre la aplicación del requisito a los supuestos del apdo. 2 de la disposición transitoria primera de la Ley de costas y sus diferencias con los del artículo segundo de la Ley de protección y uso sostenible del litoral, véase Núñez Lozano (2013, págs. 103 y ss.).

<sup>20</sup> Como sostiene E. Desdentado Daroca (2014), «La reforma de la Ley de Costas por la ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», *Revista de Administración Pública*, 193, págs. 45-81 (pág. 76), «ciertamente, si lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2/2013 sobre la extensión de la prórroga que ahí se prevé a los titulares afectados por la disposición transitoria primera de la Ley se lee a la luz del artículo 32 y del apartado primero de la disposición transitoria sexta, las posibilidades de obtener una prórroga parecen limitadas. Ahora bien, la cuestión es más bien si ha de hacerse, necesariamente, una lectura conjunta del párrafo 2.º del artículo 2.1 de la Ley 2/2013 y del artículo 32 y la disposición transitoria sexta.1, porque realmente si con la extensión de la prórroga del artículo 2.1 a los titulares de la disposición transitoria primera de la Ley se pretende, como se afirma en la Exposición de Motivos, dar una salida y una solución de continuidad a estos propietarios, no parece lógico aplicar a estas concesiones las limitaciones que se derivan de aquellos preceptos, ya que tal aplicación dejaría realmente mermada la virtualidad de la previsión del artículo 2.1, párrafo 2.º. Una interpretación teleológica de este precepto obliga, en mi opinión, a no considerar aplicables tales restricciones».

### 1.3. Amparados por concesiones que legalizan obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas

Por último, el tercer supuesto es el de las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, previsto por la disposición transitoria cuarta de aquella<sup>21</sup>. Según el apdo. 1 de dicha disposición, estas obras e instalaciones «serán demolidas cuando no proceda su legalización por razones de interés público».

El procedimiento para la legalización está regulado en la disposición transitoria decimotercera, apdo. 2, del Reglamento general de costas. Este precepto señala que será el que corresponda según la clase de autorización o concesión de que se trate, respetándose los usos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas, lo que implica que no se exige que se ajusten al régimen ordinario establecido por esta. La autoridad competente para resolver en cada caso deberá apreciar, motivadamente, las razones que concurren para adoptar una u otra resolución. Para la legalización, que podrá ser total o parcial, las razones de interés público deberán ser apreciadas por acuerdo entre las tres Administraciones afectadas (estatal, autonómica y local), a cuyo efecto el órgano competente para dictar la resolución recabará el informe de las otras Administraciones, que se entenderá desfavorable a la legalización si no se emite en el plazo de un mes. Añade el precepto que podrán apreciarse las razones de interés público cuando la legalización sea compatible con la protección del dominio público marítimo-terrestre, y que las obras e instalaciones de que se trate no podrán ubicarse en un tramo declarado en situación de regresión grave y deberá acreditarse que la demolición de las obras e instalaciones no produciría un beneficio significativo al uso del dominio público marítimo-terrestre.

De acuerdo con la letra a) del apdo. 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas, una vez legalizadas las obras o instalaciones, y mientras la concesión esté vigente<sup>22</sup>, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora,

<sup>21</sup> Para un análisis detallado de esta disposición, véase J. Munar Fullana (2013), «El régimen de actuaciones admisibles en las construcciones e instalaciones preexistentes a la vigencia de la Ley de Costas», *Práctica Urbanística*, 125.

<sup>22</sup> Como no se mencionan las eventuales prórrogas, cabe preguntarse si cabrían en este caso. J. González Salinas defendía en 2000 que no, basándose en la disposición transitoria sexta de la Ley de costas, ya analizada en el presente trabajo [«Obras y actuaciones en la costa: derecho transitorio de la Ley de Costas de 1988», en F. Sosa Wagner (coord.), *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo II, Valencia: Tirant Lo Blanch, págs. 2047-2083 (pág. 2061)]. En cambio, Munar Fullana (2013, pág. 15), con posterioridad a la Ley de protección y uso sostenible del litoral, concluye que sí, ya que «una interpretación sistemática con el resto de preceptos de la reforma operada por la Ley 2/2013 debería conducirnos a la conclusión de que la regla alcanza inequívocamente al supuesto de prórroga, puesto que de otra forma no



consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes. En todo caso, como ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión.

## 2. EN LA ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN

Por lo que respecta a la zona de servidumbre de protección, la disposición transitoria tercera de la Ley de costas establece en el apdo. 3 que los terrenos clasificados como suelo urbano a su entrada en vigor estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de veinte metros<sup>23</sup>. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta.

Esta última disposición, que ya se ha analizado en relación con los usos y aprovechamientos realizados en la ribera de mar con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas y no compatibles con esta, resulta igualmente aplicable en la zona de servidumbre de protección, tanto para obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas sin la autorización exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, como para

---

tendría sentido que, en edificaciones o instalaciones a demoler en el año 2018 por ser contrarias a las determinaciones de la LC/1988 y cumplirse el plazo máximo de 30 años anteriormente establecido, se permitiesen ahora obras no solamente de reparación, sino de “mejora, consolidación y modernización”»).

<sup>23</sup> La disposición transitoria primera de la Ley de protección y uso sostenible del litoral preveía en su apdo. 1 que, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, se podía instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apdo. 3, de la Ley de costas se extendiese a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano, pero que, en ese momento, reuniesen el requisito de que los terrenos contasen con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuviesen consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien que, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuviesen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación, si existiese planeamiento, o en la mitad de su superficie, si no lo hubiese. Para un estudio detallado de esta previsión, cabe remitirse a Núñez Lozano (2013, págs. 142 y ss.), García Pérez y Sanz Larruga (2014, págs. 93 y ss.), Carlón Ruiz (2015, págs. 149 y ss.) y J. F. Pérez Gálvez (2016), «Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas», *Práctica Urbanística*, 140 (págs. 16 y ss.). Sobre la aplicación gradual de la servidumbre de protección al suelo urbanizable, véase Á. Menéndez Rexach (2019), «Anchura de la zona de servidumbre de protección según la clasificación del suelo a la entrada en vigor de la Ley de Costas: estado de la cuestión», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 330-331, págs. 249-276 (págs. 249 y ss.).



aquellas otras que sí contasen con tal autorización<sup>24</sup>. Las primeras tendrán que ser legalizadas de acuerdo con el procedimiento previsto en la disposición transitoria decimotercera del Reglamento general de costas, que ya se ha expuesto en el epígrafe precedente de este trabajo.

El apdo. 3 de la disposición transitoria decimotercera del Reglamento general de costas añade a lo anterior que «cuando se trate de obras o instalaciones construidas sin licencia municipal en la franja comprendida entre los 20 y 100 metros de la zona de protección, el procedimiento de legalización se tramitará por la Corporación o autoridad correspondiente, conforme a lo establecido en la legislación urbanística, y se iniciará de oficio o a instancia del órgano competente de la comunidad autónoma o del Servicio Periférico de Costas». Hay que advertir que este supuesto es totalmente diferente de los recogidos en la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas, porque se trata de obras o instalaciones construidas antes de la entrada en vigor de la Ley de costas fuera del dominio público marítimo-terrestre y de la zona de servidumbre de salvamento que establecía la legislación precedente, aunque dentro de la nueva zona de servidumbre de protección que crea la Ley de costas vigente. En consecuencia, no se les puede exigir ninguno de los títulos habilitantes previstos en la legislación de costas, ni en la derogada, ni en la vigente, aunque sí (al menos desde la entrada en vigor del Reglamento de servicios de las corporaciones locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955) la licencia urbanística municipal<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> El art. 4.1 de la precedente Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas, establecía que «los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre y colindantes con esta última o con el mar, estarán sometidos a la servidumbre de salvamento, de paso y de vigilancia litoral». Añadía el apdo. 2 del precepto que «la servidumbre de salvamento recaerá sobre una zona de veinte metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la zona marítimo-terrestre» y el apdo. 5 señalaba que «los propietarios podrán libremente sembrar y plantar en la zona de servidumbre de salvamento, pero no podrán edificar en ella sin obtener las autorizaciones pertinentes». Ya la previa Ley de 7 de mayo de 1880, de puertos, decía en su art. 7 que «los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre están sometidos a las servidumbres de salvamento y de vigilancia litoral» y el art. 8 determinaba que «la servidumbre de salvamento tiene la misma extensión en los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar que la zona marítimo-terrestre dentro de la cual están comprendidos, y veinte metros más, contados hacia el interior de las tierras...». Según el párrafo segundo del art. 9, «para la edificación en tales sitios se dará previo conocimiento al Gobernador de la provincia, el cual, después de oír al Comandante de Marina y al Ingeniero Jefe de Obras públicas, podrá oponerse, si resultase impedimento al ejercicio de la servidumbre de que habla el artículo anterior».

<sup>25</sup> Así lo aclara J. González Salinas (2000), *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Madrid: Civitas (pág. 240), cuando sostiene que «más allá, en los que la nueva Ley impone la zona de protección y de influencia, respectivamente hasta los 100 y 500 mts.) el único título exigible con carácter general —aparte otros sectoriales— sería la licencia municipal

Por tal motivo, para la legalización de estas obras e instalaciones el Reglamento general de costas se remite a «lo establecido en la legislación urbanística», con la única particularidad de que permite que el procedimiento de legalización se inicie de oficio o por instancia del órgano competente de la comunidad autónoma o del Servicio Periférico de Costas. En definitiva, la legalización o demolición depende de lo que disponga la legislación urbanística, que es de competencia autonómica<sup>26</sup>. En el supuesto de que proceda la legalización o, en todo caso, la no demolición de las obras o instalaciones<sup>27</sup>, éstas quedan sujetas a las limitaciones que establece la disposición transitoria cuarta de la Ley de costas y, en desarrollo de ella, las disposiciones transitorias decimocuarta y decimoquinta del Reglamento.

La disposición transitoria cuarta de la Ley de costas prevé en las letras b) y c) de su apdo. 2 que, en las obras e instalaciones legalizadas conforme a lo ya expuesto, así como en las construidas o que puedan construirse<sup>28</sup> 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 Ley de costas, que resulten contrarias a lo establecido en esta, se aplicarán las siguientes reglas:

---

de obras; que ya no es de las autorizaciones exigibles «con arreglo a la legislación de costas», sino a la Legislación urbanística del Suelo».

<sup>26</sup> En concreto, «no sólo el procedimiento..., además los criterios de fondo para legalización son los de la legislación autonómica» [González Salinas (2020, pág. 245)].

<sup>27</sup> A efectos de la aplicación del régimen que nos ocupa, es equivalente a la legalización la caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística; apunta González Salinas (2020: 241-242) que «en determinados supuestos, pese a la inexistencia de autorización o concesión, otras circunstancias hacen que se valoren como si se hubiera otorgado el título [...]. No sería preciso legalizar las obras según lo ahora dispuesto, por regularse según otros criterios...». Y pone como ejemplo la «prescripción, que igualmente cabría entender aplicable en la zona de 20 de metros, la de propiedad privada, cuando se cumple el plazo general de legalización de obras por prescripción de 4 años explícito en la legislación urbanística y aplicable directamente a dichas licencias urbanísticas, únicos títulos exigibles en principio más allá de esos 20 metros de la zona de salvamento».

<sup>28</sup> Como pone de manifiesto Munar Fullana (2013, pág. 8) en relación con esta referencia a las obras e instalaciones «que puedan construirse», dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley de Costas, «la reforma operada por la Ley 2/2013 debería, de forma coherente, haber eliminado dicha previsión, pues difícilmente podríamos encontrar en la actualidad una situación en que la no realización de la obra autorizada fuera por causas imputables a la Administración, única causa determinada legalmente en la DA4-LC como enervante de la extinción de los títulos de licencia municipal o autorizatorios, en la interpretación jurisprudencial antes expuesta referente a la caducidad de autorizaciones anteriores a su vigencia. Ello no sería obstáculo, en su caso, para la concesión de una nueva autorización de la actuación a realizar en régimen ordinario, de acuerdo con el vigente régimen sectorial y con el planeamiento urbanístico, o igualmente si fuese aplicable, el régimen especial contemplado en la DT3.3-LC para nuevas edificaciones».

- Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, los titulares de las construcciones e instalaciones podrán realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. Tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente sin que, con carácter previo, la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud y si en dicho plazo no se emitiera se entenderá que tiene carácter favorable.
- En el resto de la zona de servidumbre de protección, y en los términos en que esta se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de la Ley de costas.

Adicionalmente, estas obras, cuando les sea aplicable, deberán suponer una mejora en la eficiencia energética y emplear mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua.

## V. CONCLUSIONES

El régimen jurídico de los usos y aprovechamientos de la ribera del mar y de las rías y de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre plantea algunas incertidumbres que harían necesaria una modificación legislativa con el fin de alcanzar un mayor grado de seguridad jurídica.

En primer lugar, no parece correcto que se utilice el mismo concepto jurídico indeterminado de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación para los usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección, cuando la propia Ley de costas lo aplica de manera diferente en ambos espacios. Es razonable que la aplicación de dicho concepto en la ribera del mar y de las rías sea especialmente estricta, en la línea de lo que señala la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (actividades o instalaciones que, por sus propias características, no pueden

situarse en otro lugar). Sin embargo, cuando se trata de la zona de servidumbre de protección, el art. 25.2 de la Ley de costas menciona expresamente ejemplos de instalaciones admisibles que no se ajustan a esa interpretación tan rigurosa. Por ejemplo, los establecimientos de cultivo marino que se emplazan en tierra podrían situarse igualmente fuera de esa zona, incluso a muchos kilómetros del litoral, aunque, evidentemente, los costes económicos y ambientales se incrementarían de manera considerable. Tampoco encajan con el concepto de «obras, instalaciones o actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra localización» las instalaciones deportivas descubiertas, igualmente mencionadas en el artículo citado. Por lo tanto, sería aconsejable una modificación de la regulación de la zona de servidumbre de protección para atemperar el rigor de la prevision según la cual «con carácter ordinario, sólo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» y admitir de manera ordinaria usos y aprovechamientos respecto de los cuales existan razones de interés público que aconsejen su ubicación en dicha zona, aun cuando en rigor pudieran tener otra localización, siempre que se acompañen de las medidas y garantías necesarias para que no comporten un menoscabo de la protección del dominio público marítimo-terrestre.

En segundo lugar, otro supuesto problemático es el de los usos y aprovechamientos del dominio público portuario. En el caso de los puertos de titularidad estatal, el texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante ha introducido toda una serie de matizaciones para precisar cuáles son los usos y actividades admisibles, pero el principal problema lo plantea la extensión de las limitaciones de uso al dominio público de los puertos de titularidad autonómica. En los terrenos portuarios de titularidad autonómica y no estatal, fuera del alcance de la zona de servidumbre de protección, el Estado carece de competencia para imponer restricciones específicas a las comunidades autónomas. Y es muy discutible que incluso en el dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal adscrito a las comunidades autónomas con fines portuarios, más allá del demanio natural y de la referida zona de servidumbre de protección, deban establecerse tales limitaciones, que difícilmente se justifican desde el punto de vista de la protección del litoral.

Por último, un caso especialmente dificultoso es el de los usos y aprovechamientos de la ribera del mar y de las rías anteriores a la entrada en vigor de la Ley de costas e incompatibles con esta, por la existencia de una transitoriedad que no parece tener fin. En particular, la cuestión más compleja es la que plantea la prórroga extraordinaria de las concesiones introducida por el artículo segundo de la Ley de protección y uso sostenible del litoral, ya que el precepto no supedita de modo expreso su otorgamiento a que los usos y aprovechamientos amparados por la concesión sean compatibles con la Ley de costas, cuando la disposición transitoria sexta de esta última establece el criterio contrario para las prórrogas ordinarias de las concesiones otorgadas antes de su entrada en vigor. Resolver

esta contradicción exigiría una reforma legislativa que integrase las previsiones del art. segundo de la Ley de protección y uso sostenible del litoral en la propia Ley de costas y las armonizase debidamente con el régimen transitorio que esta establece, y esto no parece que se pueda conseguir simplemente por vía reglamentaria, como se intentó con la modificación del Reglamento general de costas por el Real Decreto 668/2022<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Sobre la necesidad de esa reforma legislativa, véanse las atinadas reflexiones de Pérez Gálvez (2016: 2-3).

