

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

J. LEGUINA VILLA
y **E. DESDENTADO DAROCA**

El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero

E. COBREROS MENDAZONA

La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco

G. DOMÉNECH PASCUAL

El seguimiento de normas y actos jurídicos

F. PASCUA MATEO

Las leyes de armonización: esbozo de una construcción dogmática

167

Madrid

Mayo/Agosto

2005

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 167,
Madrid, mayo-agosto (2005)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TERRENOS GANADOS AL MAR Y LA PRESERVACIÓN DEL DEMANIO COSTERO

JESÚS LEGUINA VILLA

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

EVA DESDENTADO DAROCA

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS CONCESIONES PARA DESECAR MARISMAS Y PARA GANAR TERRENOS AL MAR EN LA LEGISLACIÓN PRECEDENTE: 1. *El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar al amparo de la legislación anterior.* 2. *El régimen transitorio aplicable a las concesiones de marismas y de terrenos ganados al mar según la Ley de Costas de 1988.* 3. *Los problemas de interpretación y aplicación de las antiguas concesiones para la desecación de marismas y para ganar terrenos al mar. En especial, la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo:* 3.1. Introducción. 3.2. La interpretación inicial prevalente en el Consejo de Estado, la jurisprudencia y la doctrina científica: la concepción privatista. 3.3. La evolución hacia una concepción publicista en la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo: 3.3.1. Apertura a la pervivencia del vínculo concesional: su origen en la determinación del alcance de las concesiones sobre marismas. 3.3.2. La extensión de la tesis publicista a las concesiones para ganar terrenos al mar. 3.3.3. Examen de algunos supuestos singulares: A) La recuperación por los terrenos desecados o ganados al mar de los caracteres naturales propios del demanio marítimo-terrestre: a) Redemanialización de los terrenos, títulos concesionales e inscripciones registrales. b) ¿Medidas compensatorias? B) La determinación del uso y destino de los terrenos desecados o ganados al mar en la legislación urbanística: a) La ordenación urbanística de los terrenos renaturalizados. b) La colisión entre normas urbanísticas y título concesional.—III. EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA DESECACIÓN DE MARISMAS Y DE LAS ACTUACIONES PARA GANAR TERRENOS AL MAR: 1. *Las concesiones para la desecación de marismas y para ganar terrenos al mar en la legislación vigente. El carácter demanial de los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera.* 2. *La desafectación del dominio público marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera. ¿Es la degradación una fase intermedia en el proceso de privatización de la costa?* 3. *El destino de los terrenos ganados al mar y desecados en su ribera y su imprescindible coherencia con la ordenación urbanística municipal.*

I. INTRODUCCIÓN

La extensa riqueza litoral de nuestro país ha sufrido, en los últimos tiempos, un intenso y bien conocido proceso de alteración y degradación que ha terminado por situar a España entre los países cuya costa está más amenazada y deteriorada. A ello han contribuido algunas actuaciones estrechamente vinculadas a la ausencia de una conciencia ecológica que sólo recientemente ha ido abriéndose camino. Hemos asistido así al lamentable espectáculo de la urbani-

zación desordenada de la costa, la intensificación de su explotación económica (usos turísticos, agrícolas, industriales, pesqueros) y la construcción sobre la zona marítimo-terrestre de grandes infraestructuras sin tener en cuenta su impacto sobre el litoral.

La legislación de costas no siempre ha sabido o querido hacer frente a estas operaciones. Se han respetado los enclaves de propiedad privada, se ha fomentado la utilización económica de la costa y se ha permitido el otorgamiento de concesiones para la desecación de marismas y para ganar terrenos al mar que, en la práctica, ha facilitado la privatización de la costa mediante operaciones especulativas que han beneficiado a grupos minoritarios en detrimento de toda la sociedad¹.

La concepción predominante en nuestros días es, por suerte, bien distinta y nuestro ordenamiento jurídico refleja la firme actitud colectiva de impedir el deterioro del litoral asegurando su adecuada protección y utilización. La preservación de las costas ha adquirido tal importancia que el propio texto constitucional consagra el carácter demanial de la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial, y la vigente Ley de Costas 22/1988 proclama en su Exposición de Motivos, como uno de sus objetivos primordiales, hacer frente al «doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud» y que «exige de modo apremiante una *solución clara e inequívoca*, acorde con la naturaleza de estos bienes». Con esa finalidad, la Ley de Costas ha eliminado toda posibilidad de adquisición de propiedades distintas de las demaniales del Estado en cualquiera de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre (art. 9.1), sin detenerse ante supuestos derechos adquiridos en los denominados enclaves de propiedad privada. La Ley ha optado resueltamente por la supresión de tales enclaves mediante su conversión en derechos concesionales (DT 1.^a).

Sin embargo, la solución adoptada para las concesiones de desecación de marismas o de ganancia de terrenos al mar ha sido menos clara e inequívoca. La Ley no ha optado en estos casos por la extin-

¹ Sobre la situación anterior a la Ley de Costas de 1988, vid. J. LEGUINA VILLA, «Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar», núm. 65 de esta REVISTA, 1971, págs. 59 y ss.; «La defensa del uso público en la zona marítimo-terrestre», *REDA*, núm. 2, 1974; y Prólogo a la primera edición de la *Legislación de costas*, preparada por J. LEGUINA VILLA y C. CHINCHILLA MARÍN, Tecnos, Madrid, 1995. Vid. también, entre otros, M. F. CLAVERO ARÉVALO, «La inalienabilidad del dominio público», núm. 25 de esta REVISTA, 1958; F. SAINZ MORENO, «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre (Artículo 132.2 de la Constitución)», núm. 99 de esta REVISTA, 1982; R. FORNESA RIBÓ, «Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre. Especial referencia a los terrenos ganados al mar», núm. 46 de esta REVISTA, 1965; N. RODRÍGUEZ MORO, «La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre», *REVL*, núm. 157, 1986.

ción de los títulos jurídicos obtenidos conforme a la legislación precedente, sino que ha preferido respetarlos mediante un singular régimen de Derecho transitorio (DT 2.^a.2), permitiendo al tiempo el otorgamiento de nuevas concesiones, sujetas ahora a un régimen de aprovechamiento que adolece de algunas oscuridades e insuficiencias.

En este trabajo nos proponemos analizar el régimen jurídico que la Ley de Costas establece para todas las concesiones de desecación de marismas y de ganancia de terrenos al mar; tanto si fueron otorgadas conforme a la legislación precedente como si lo han sido bajo la nueva regulación, un tema al que no se han dedicado hasta el momento estudios doctrinales específicos², pero que plantea problemas de gran interés tanto dogmático como práctico y que tiene un extraordinario relieve en la consecución del trascendente objetivo de preservar la integridad natural de nuestro litoral y de poner fin, de una vez por todas, a toda tentativa de privatización.

La primera parte del trabajo se dedica a examinar los problemas de interpretación y aplicación que ha planteado la pervivencia de las antiguas concesiones y a identificar las soluciones más acertadas para los mismos. Especial relevancia tiene a estos efectos la doctrina elaborada tanto por el Consejo de Estado como por el Tribunal Supremo, doctrina que, como se verá, ha sufrido una interesante evolución que ha terminado atribuyendo al régimen previsto en la Disposición Transitoria Segunda un significado y alcance más matizado y limitado del que parece derivarse de la literalidad de la norma.

En la segunda parte se analiza la regulación que la vigente Ley de Costas establece respecto de las nuevas concesiones para desecar marismas y ganar terrenos al mar. Se trata de un régimen innovador que se aleja de la legislación precedente para tratar de asegurar la preservación de la costa. Resulta, por tanto, interesante examinar en qué consiste este nuevo régimen y si efectivamente se ha conseguido evitar que estas concesiones puedan convertirse, una vez más, en una indeseable vía hacia la destrucción y privatización de nuestro litoral.

² Hay un trabajo de J. FEAS COSTILLA sobre el régimen jurídico de los terrenos ganados al mar (*La Ley*, 1988-2, 1136), pero es anterior a la aprobación de la Ley de Costas de 1988.

II. LAS CONCESIONES PARA DESECAR MARISMAS Y PARA GANAR TERRENOS AL MAR EN LA LEGISLACIÓN PRECEDENTE

1. *El régimen jurídico de los terrenos ganados al amparo de la legislación anterior*

De acuerdo con la tradición de nuestra legislación histórica, tanto la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 como la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 (Ley 28/1969) consagraron la naturaleza demanial de las playas, la zona marítimo-terrestre y el mar territorial (art. 1 de ambas Leyes), bajo la protección de un régimen jurídico-público de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

La citada legislación admitió, no obstante, la posibilidad de otorgar concesiones a los particulares para que procedieran a la degradación tanto de marismas ubicadas en la zona marítimo-terrestre (concesiones para la desecación o relleno de marismas) como de terrenos ocupados por el mar territorial (concesiones para ganar terrenos al mar). La realización de estas obras, que se consideraban de interés general, llevaba aparejada el reconocimiento sea de un derecho de propiedad privada sobre los terrenos ganados al mar en favor del concesionario, sea de la perpetuidad de la concesión en el caso de las marismas.

Aunque con ligeras diferencias, el régimen jurídico de estas dos clases de concesiones, para la desecación de marismas y para ganar terrenos al mar litoral, era muy similar, por constituir ambas un tipo peculiar de concesión sobre el dominio público que permitía su desnaturalización y la obtención por el concesionario de singulares derechos de aprovechamiento privativo.

Las concesiones para el saneamiento, desecación y relleno de marismas se contemplaban ya en las Leyes de Aguas de 1866 (art. 5) y 1879 (art. 65). Esta última disponía que el concesionario que ejecutara las obras de desecación y saneamiento de pantanos, lagos o terrenos encharcadizos declarados insalubres, pertenecientes al Estado, quedaría dueño de los mismos una vez ejecutadas las obras conforme al proyecto aprobado. En este mismo sentido se regulaban las concesiones de marismas, otorgadas a perpetuidad, en la Ley de Puertos de 1880 (art. 54).

La Ley Cambó, de 24 de julio de 1918, de desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, disponía en su artículo 1 que, en las concesiones para la desecación y saneamiento de marismas, una vez ejecutadas las obras con arreglo al proyecto aprobado, el concesionario quedaría dueño de los terrenos saneados, precisando que los bie-

nes concedidos gratuitamente revertirían al Estado pasados noventa y nueve años desde la terminación de la obra, pudiendo el concesionario inscribirlos a su nombre en el Registro de la Propiedad, aunque sujetos a esa condición tan pronto acreditara que habían sido desecados. No obstante, el concesionario podía evitar la reversión cuando la totalidad de los terrenos saneados en una determinada concesión hubieren sido cedidos por el Estado, siempre que reintegrare el importe de la subvención con un interés anual del 3 por 100 desde las fechas correspondientes a su recibo o bien pagando al Estado su valor de tasación al término de los noventa y nueve años. La Ley de Puertos de 1928 incluyó también, en su artículo 51, las concesiones de marismas a perpetuidad, que se otorgaban de conformidad con lo dispuesto en la Ley de 24 de julio de 1918.

Por lo que se refiere a los terrenos ganados al mar, la legislación anterior distinguía entre terrenos ganados al mar fuera de los puertos y terrenos ganados dentro de los puertos. El régimen jurídico de una y otra concesión se encontraba en la Ley de Costas de 1969, en la Ley de Puertos de 1928, en la Ley de Puertos Deportivos de 1969 y en las normas reglamentarias de desarrollo de estas Leyes.

En cuanto a los terrenos ganados al mar fuera de los puertos, el artículo 5.3 de la Ley de Costas de 1969 disponía que «los terrenos ganados al mar territorial, fuera de los puertos, por obras construidas por el Estado, las Provincias, los Municipios o los particulares competentemente autorizados, serán propiedad de quienes las hubieran llevado a cabo, sin perjuicio de la zona de servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia litoral y del dominio público sobre la zona marítimo-terrestre y sobre las playas si las hubiese».

El Reglamento de Puertos de 19 de enero de 1928 se refería también a dichos terrenos en el párrafo primero de su artículo 101, estableciendo que «los terrenos ganados al mar litoral fuera de los puertos con obras construidas por [...] los particulares competentemente autorizados serán de propiedad de la entidad que los hubiere llevado a cabo, exceptuando la zona de terreno destinada a vigilancia litoral [...], la cual será de dominio y uso público, aun cuando se imponga al concesionario la obligación de conservar dicha zona en buen estado».

En fechas más cercanas, el Reglamento de 23 de marzo de 1980, de ejecución de la Ley de Costas de 1969, introdujo en su artículo 10 algunas precisiones de interés. En el apartado 1 se aclara que «tendrán la condición de terrenos ganados al mar aquellos que, emplazados sobre el lecho del mar territorial, sobresalgan permanentemente de su superficie como consecuencia de las obras realizadas», añadiendo que «en ningún caso tendrán dicha condición los terrenos situados sobre la superficie que constituirían la zona marítimo-terrestre

y las playas antes de la realización de las obras», y puntualizando además que los terrenos ganados al mar «se conseguirán precisamente mediante realización de obras y no mediante procesos naturales, de cualquier clase, aun cuando fuesen provocados por medios artificiales». Por su parte, el apartado 2 estableció que «en las concesiones para la realización de las obras correspondientes, se determinará concretamente cuáles de los terrenos obtenidos mediante las mismas pasarán a ser propiedad del titular de la concesión, sin perjuicio de las servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia litoral y del dominio público sobre la zona marítimo-terrestre y sobre las playas, si las hubiese», y a continuación disponía que «el resto de los terrenos estará sometido a las condiciones de la correspondiente concesión o autorización».

Como puede observarse, este último precepto incluye significativas matizaciones. En primer lugar, en lo que atañe al propio concepto de terreno ganado al mar, se afirma que no puede considerarse que un terreno alcance esta condición por la simple realización de determinadas obras de cerramiento o de relleno, sino que es preciso además que dicho terreno *sobresalga permanentemente* de la superficie del mar. En segundo lugar, se declara que en ningún caso pueden considerarse terrenos ganados al mar los que estén situados dentro de los límites del espacio que, por sus características físicas naturales, formaba parte de la zona marítimo-terrestre o playa. En tercer lugar, se exige que los terrenos han de ganarse al mar como consecuencia de un *proceso artificial*, consistente en la realización de las obras autorizadas. Por último, el precepto reglamentario reitera que la naturaleza jurídica de tales terrenos ganados al mar queda sujeta a lo dispuesto específicamente en cada título concesional para la totalidad de la superficie concedida o para cada una de sus partes integrantes.

El régimen de los terrenos ganados al mar dentro de los puertos se establecía en la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, en la Ley de Puertos Deportivos (Ley 55/1969, de 26 de abril) y en sus Reglamentos de desarrollo. La Ley de Puertos atribuía, en su artículo 41, la competencia al Ministerio de Fomento sobre el otorgamiento de autorizaciones para «construir dentro de la mar o en las playas y terrenos contiguos, y en los puertos y con destino al servicio particular o público, muelles, embarcaderos, astilleros, diques flotantes, varaderos y demás obras análogas o complementarias o auxiliares de las que existan para el servicio de un puerto». El artículo 54 disponía que «en las concesiones de obras en los puertos con las cuales se ganen terrenos al mar, se exceptuará siempre de los que se reconozcan de propiedad del concesionario la parte necesaria para la zona de servicio a que se refiere el artículo 27, la cual quedará de propiedad

del Estado». El artículo 101.1 del Reglamento de Puertos de 1928 añadía a esta limitación la prohibición de adquirir la propiedad de los terrenos destinados a vías y servicios públicos «con relación al ensanche de las poblaciones y en su enlace con los puertos».

Por su parte, la Ley de Puertos Deportivos distinguía dos supuestos en su artículo 18: de un lado, los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo, que serían de propiedad privada del concesionario, «sin perjuicio de las servidumbres y limitaciones a que quedaren sometidos de acuerdo con la legislación vigente», y, de otro, los terrenos ganados al mar en las zonas portuarias deportivas sobre los cuales se construyan instalaciones destinadas a la industria y al comercio, supuesto éste cuyo régimen se remite a la legislación general de puertos, siéndoles, por tanto, aplicables los artículos 54 de la Ley de Puertos y 101 de su Reglamento.

Posteriormente, el Reglamento de Puertos Deportivos de 26 de septiembre de 1980 introdujo algunas limitaciones importantes, a saber: 1.^a) para que los concesionarios de un puerto deportivo consoliden los derechos de propiedad que se les reconocen en el artículo 18 de la Ley es necesario que lo manifiesten en el momento de solicitar la concesión y que la Administración lo reconozca explícitamente en el título concesional, el cual determinará las normas de uso a que quedan sometidos (art. 30.1); 2.^a) se excluyen los terrenos ganados al mar que formen parte de la zona de servicio del puerto o de la nueva zona marítimo-terrestre resultante, y 3.^a) no caben tampoco propiedades particulares sobre las nuevas playas que se formen ni sobre los accesos a la zona marítimo-terrestre y las playas.

2. *El régimen transitorio aplicable a las concesiones de marismas y de terrenos ganados al mar según la Ley de Costas de 1988*

La regulación de los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera ha cambiado radicalmente con la vigente Ley de Costas de 28 de julio 1988. De tal cambio da buena cuenta su Exposición de Motivos cuando declara que «se ha considerado conveniente eliminar la posibilidad de adquirir la propiedad de los terrenos ganados al mar o de cualquier otra porción del dominio público como consecuencia de la realización de obras, ya que *estas actuaciones proporcionan frecuentemente cobertura a operaciones de especulación inmobiliaria, y en todo caso van en detrimento del dominio público*».

El artículo 4.2 de la Ley y el artículo 5.2 de su Reglamento (RD 1471/1989, de 1 de diciembre) incluyen, en efecto, dentro del domi-

nio público marítimo-terrestre «los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera». Sin embargo, no sin alguna sorpresa a la luz de las normas intertemporales previstas para los enclaves privados preexistentes en las riberas del mar, la Ley de Costas respeta las situaciones jurídicas adquiridas sobre los terrenos ganados o a ganar al mar y sobre los desecados en su ribera en virtud de concesiones otorgadas en el pasado. La Disposición Transitoria Segunda, en su apartado 2, dispone así que «los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de esta Ley, serán mantenidos en tal situación jurídica, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre continuarán siendo de dominio público en todo caso». Se excluyen, lógicamente, los terrenos ganados al mar y los desecados en su ribera sin título administrativo suficiente, los cuales «continuarán siendo de dominio público». En todos los demás casos, la extinción de los derechos sobre los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera sólo puede producirse por la vía expropiatoria prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Ley³.

La justificación, o la explicación al menos, de esta singular medida de respeto de tales situaciones podría hallarse tal vez en el hecho de que, a diferencia de los supuestos de enclaves privados contemplados en la Disposición Transitoria Primera, en este caso no se trata en rigor de espacios naturales de la zona marítimo-terrestre, las playas o el mar territorial, dado que las obras autorizadas de relleno o de desecación han producido una transformación de las características físicas iniciales de aquellos bienes, los cuales, como consecuencia de tales obras artificiales, han dejado de pertenecer al dominio público natural marítimo-terrestre para integrarse artificialmente en el suelo municipal. De este modo, la subsistencia de tales enclaves singulares, heredados de antiguas concesiones, no resultaría contraria a la declaración genérica de demanialidad de la zona marítimo-terrestre, playas y mar territorial establecida en el artículo 132.2 de la Constitución, puesto que aquellos terrenos ganados al mar o desecados en su ribera perdieron las características naturales propias de estos bienes demaniales⁴, siempre que, claro está, dicha pérdida se hubiera producido efectivamente como consecuencia directa de las obras concedidas o autorizadas por la Administración.

³ Esta disposición declara de utilidad pública, a efectos expropiatorios, los terrenos de propiedad particular a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda y establece que el justiprecio se determinará conforme a los criterios de valoración establecidos en la legislación urbanística.

⁴ En esta línea, vid. F. SAINZ MORENO, «Dominio público estatal...», cit., pág. 239.

Mayor dificultad ofrece la pretendida constitucionalidad del mantenimiento de la situación jurídica de los terrenos «a ganar» al mar, si a la fecha de promulgación de la Ley de Costas conservaban todavía los rasgos físicos propios del mar territorial, declarado todo él de dominio público por el citado artículo 132.2 de la norma constitucional, por lo que no es de extrañar que algún autor haya cuestionado su conformidad con dicho precepto fundamental⁵.

3. *Los problemas de interpretación y aplicación de las antiguas concesiones para la desecación de marismas y para ganar terrenos al mar. En especial, la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo*

3.1. *Introducción.*

La interpretación del verdadero alcance de las antiguas concesiones de desecación de marismas y de terrenos ganados al mar dista mucho de ser pacífica e incontrovertida, por el hecho de que las situaciones de signo privatizador fueron surgiendo al amparo de diferentes títulos jurídicos otorgados en épocas pretéritas en que la valoración del interés público de determinadas actuaciones sobre la zona litoral difería sustancialmente de la actual.

Hasta la segunda mitad del pasado siglo, la desecación y el saneamiento de marismas y la realización de obras para ganar terrenos al mar se consideraban por lo general como operaciones beneficiosas para el interés público, aun a costa de que tales terrenos pasaran a manos privadas. Las marismas se veían como un foco de insalubridad y un obstáculo al desarrollo de actividades productivas, singularmente de explotaciones agrícolas, en tanto que la ganancia de superficies en el espacio marítimo permitía poner a disposición de la sociedad terrenos que hasta entonces nadie podía utilizar, favoreciéndose de esta forma, así se pensaba, la realización de actividades rentables para la riqueza nacional. En coherencia con este planteamiento, la previsión de concesiones privativas a perpetuidad, o incluso el reconocimiento de titularidades dominicales en favor de los concesionarios autores de las obras, no se entendían como un atentado al dominio público marítimo-terrestre ni una quiebra del principio de inalienabilidad del dominio, sino más bien como el justo «premio» o retribución por la realización de unas actividades consideradas de interés general.

⁵ Vid. J. A. LÓPEZ PELLICER, «Los derechos adquiridos en zonas del dominio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas», *REDA*, núm. 68, 1990, pág. 556.

La concepción actual es radicalmente distinta: las marismas se contemplan como espacios que incorporan un especial valor medioambiental —«los más importantes núcleos generadores de vida en el medio marino», en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley de Costas—, cuya existencia debe conservarse y protegerse de una forma especial, del mismo modo que la preservación sin fisuras de la totalidad de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre estatal es una opción de nuestra norma constitucional cuyo mandato vincula a todos los poderes públicos e impregna, en consecuencia, toda la legislación sectorial (costas, puertos, urbanismo).

Son tan ciertos y evidentes los valores públicos, naturales y culturales, incorporados a estas dependencias del litoral que, incluso en lo que concierne a las apropiaciones privadas heredadas del pasado, algunos autores alertaron en su momento acerca de que la regulación de las concesiones para la desecación de marismas y para ganar terrenos al mar podía producir efectos contrarios a tales valores públicos básicos, cuya protección legal se cifraba en la inalienable demanialidad de toda la zona marítimo-terrestre, de las playas y del mar territorial. Así hubo quien señaló que estas concesiones privatizadoras ponían en peligro la integridad del dominio público marítimo y abrían la puerta a operaciones especulativas indeseables⁶, pues ciertamente la degradación de estos bienes naturales y su apropiación privada permitían que, cualquiera que fuera el destino inicial de los terrenos desecados o ganados (muy frecuentemente explotaciones agrícolas, fábricas de salazón, de conserva de pescado...), su recalificación posterior a través del planeamiento urbanístico hiciera de ellos objeto codiciado de intensas operaciones inmobiliarias y de procesos especulativos que beneficiaban injustificadamente a unos pocos.

Fruto de todo ello ha sido, en un plano jurídico, la formulación de dos opciones interpretativas en conflicto sobre el significado de este tipo de antiguas concesiones demaniales, opciones que convencionalmente podemos calificar una como privatista y otra como publicista. La tensión entre estas dos posibles maneras de entender el alcance real de tales concesiones es anterior a la Constitución de 1978 y ha continuado después, con un cierto predominio inicial de la concepción privatista, que paulatinamente ha ido cediendo en favor de una posición, hoy dominante, que califica las situaciones jurídicas de los particulares afectados como propias de una pura relación concesional, distinta, por tanto, de la propiedad privada *stricto sensu*.

⁶ L. COSCULLUELA MONTANER, *Administración portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973, pág. 303.

3.2. *La interpretación inicial prevalente en el Consejo de Estado, la jurisprudencia y la doctrina científica: la concepción privatista.*

Hasta fechas relativamente recientes, tanto el Consejo de Estado (entre otros, dictámenes 5127/1949, 12277/1953, 12277/1954, 30042/1964, 40501/1977, 42148/1979) como la jurisprudencia y la doctrina científica⁷ entendieron que la regulación de la desecación y relleno de las marismas configuraba un tipo concesional singular y diferenciado de las típicas concesiones demaniales, que producía el efecto de transmitir la propiedad de los terrenos a los particulares que habían acometido las obras. Se trataba, pues, de un supuesto de concesión traslativa.

Según esta concepción, este peculiar tipo de concesiones de obras habilitaba para realizar labores de desecación y relleno que, una vez concluidas, operaban la transformación jurídica del bien concedido, el cual dejaba de reunir los caracteres propios de una dependencia demanial para convertirse, como contraprestación de la realización de las obras, en terrenos de propiedad privada inscribible en el Registro de la Propiedad.

La concesión se configura así como un acto administrativo complejo que habilita a un sujeto privado para efectuar obras de degradación o desnaturalización del dominio público, cuya realización implica su desafectación y la simultánea adquisición dominical por el particular que ha llevado a cabo las obras concedidas.

Esta concepción inicial tuvo acogida en varias resoluciones del Tribunal Supremo, como por ejemplo en las SSTs de 23 de marzo de 1972 (Ar. 1562), 26 de septiembre de 1974 (Ar. 3442), 10 de noviembre de 1976 (Ar. 4941), 7 de febrero de 1984 (Ar. 782) y las más recientes de 5 de diciembre de 1990 (Ar. 9631), 16 de julio de 1993 (Ar. 6202) y 22 de diciembre de 1995 (Ar. 9687). En todas ellas se afirma que las concesiones de marismas para su desecado suponen la transformación de los bienes públicos en propiedad particular del concesionario, puesto que la terminación de las obras provoca la desafectación implícita del dominio marítimo-terrestre, respecto del cual la concesión opera como título adquisitivo de propiedad sometido a la condición de desecación de los terrenos.

⁷ Vid., entre otros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapión en el Derecho Administrativo*, IEP, Madrid, 1955, pág. 148; L. MARTÍNEZ ESCUDERO, *Playas y costas. Su régimen jurídico-administrativo*, Ed. Montecorvo, 1970, pág. 145; A. GUAITA MARTORELL, *Derecho Administrativo Especial*, IV, Zaragoza, 1966, pág. 334.

Es cierto que, como ha recordado QUINTANA⁸, no faltaron tampoco algunas resoluciones judiciales, como por ejemplo la STS de 7 de febrero de 1982 (Ar. 1335), que declararon que el particular no adquiriría la propiedad privada de los terrenos concedidos, sino que se encontraba en una relación concesional sometida al plazo máximo de noventa y nueve años previsto por la legislación entonces vigente (Ley de Obras Públicas de 1877 y, posteriormente, Ley de Patrimonio del Estado de 1964), pero no lo es menos que, pese a ello, es clara la inicial prevalencia de la tesis favorable a la adquisición de propiedad privada.

Esta misma tesis privatista se mantuvo con relación a los terrenos ganados al mar, con mayor apoyo, si cabe, que en el supuesto anterior, pues en este caso la Ley no hacía referencia a una concesión otorgada a perpetuidad, sino a la adquisición en propiedad de los terrenos por parte de los particulares que hubieran realizado las obras. Así, por ejemplo, en la STS (3) de 19 de octubre de 1990 (Ar. 8294), relativa a unos terrenos ganados al mar situados dentro del complejo de obras para la construcción de un puerto deportivo, con base en una concesión administrativa otorgada en el año 1973, el Tribunal Supremo, una vez comprobado que los terrenos sobresalían permanentemente de la superficie marina como consecuencia de las obras realizadas y que, por tanto, estaban separados del mar y unidos a la costa, afirma que les es aplicable la legislación precedente de puertos deportivos y de costas, conforme a la cual los terrenos ganados al mar quedaban desafectados y se convertían en propiedad privada del concesionario.

La misma posición se mantiene en la más cercana STS (3) de 13 de octubre de 1999 (Ar. 7461), relativa a la declaración de caducidad de un título concesional que fue otorgado bajo la vigencia de la Ley de Puertos de 1880 para ganar terrenos al mar y construir tres edificios para fábricas de salazones y fritos de pescado en el entorno del puerto, caducidad declarada por haberse producido un cambio de uso de los terrenos destinados a la edificación. El Tribunal Supremo afirma en este caso que, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado y con su propia jurisprudencia, las concesiones de marismas para su desecación suponen la transformación del terreno público en propiedad particular del concesionario desde el momento de la terminación de las obras, puesto que dicha actividad constructiva produce una desafectación implícita del dominio marítimo-terrestre en el que la concesión opera como título adquisitivo sujeto a la condición de desecación del terreno; y «a igual conclusión debe llegarse

⁸ T. QUINTANA, «La privatización de los terrenos de los que ha sido desalojado el mar», núm. 111 de esta REVISTA, 1986, pág. 387.

cuando se trate de concesiones de obras en virtud de las cuales se ganan terrenos al mar, como claramente se infiere del artículo 57 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880». En consecuencia, el Tribunal Supremo considera improcedente la declaración de caducidad, ya que una vez adquirida la propiedad privada al ejecutar y recibirse las obras mediante acta de entrega, la concesión se extingue y no ha lugar a caducidad alguna. La edificación posterior de los terrenos sería, por tanto, posible y acorde con el ordenamiento jurídico, siempre que así se prevea en los planes de ordenación correspondientes, ya que una vez integrados los terrenos en el suelo municipal su utilización y destino deben seguir las normas urbanísticas generales. El cambio de destino no sólo no puede atribuirse a una decisión unilateral del concesionario, sino que encontraría amparo en la aplicación de las normas generales urbanísticas de obligado cumplimiento.

3.3. *La evolución hacia una concepción publicista en la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo.*

3.3.1. *Apertura a la pervivencia del vínculo concesional: su origen en la determinación del alcance de las concesiones sobre marismas.*

A partir de la posición que se acaba de exponer, el Consejo de Estado y el Tribunal Supremo han ido evolucionando paulatinamente hacia una interpretación más matizada de los efectos de las concesiones supuestamente traslativas de dominio, singularmente en el caso de las concesiones para la desecación de marismas. De acuerdo con esta nueva doctrina, los concesionarios de marismas pueden encontrarse en situaciones jurídicas distintas, según cuales sean la legislación aplicable, los términos del título concesional y la causa que justificó su otorgamiento: en unos casos se produce la transformación de los terrenos públicos en propiedades privadas con extinción de la concesión originaria, mientras que en otros la adquisición dominical no tiene lugar y pervive, por tanto, el título concesional.

Esta posición matizadamente publicista se ha plasmado en diversos dictámenes del Consejo de Estado (entre otros, 49644/1986, de 11 de diciembre; 793/1991, de 25 de julio; 1524/1992, de 17 de diciembre; 192/1994, de 28 de julio; 1521/1994, de 20 de octubre; 632/1996, de 30 de mayo; 373/2001, de 24 de mayo) y en un buen número de sentencias recientes del Tribunal Supremo —entre otras, SSTS (3) de 8 de julio de 2002 (Ar. 9957), 31 diciembre de 2002 (Ar. 878), 14 de marzo de 2003 (Ar. 2589), 3 de junio de 2003 (Ar. 5778), 22 de sep-

tiembre de 2003 (Ar. 7879), 24 de octubre de 2003 (Ar. 7937) y 17 de diciembre de 2003 (Ar. 1909/2004)—.

Tomando como referencia el completo resumen recogido en la STS (3) de 8 de julio de 2002 (Ar. 9957), los concesionarios de marismas pueden encontrarse en alguna de las siguientes situaciones jurídicas:

a) El concesionario adquiere la propiedad de los terrenos desecados, ora en aplicación de las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, que establecían la conversión jurídica del título concesional, subsiguiente a la transformación física del terreno; ora al amparo de la Ley Cambó, de 1918, siempre que aquél hubiera restituido al Estado el auxilio financiero o la subvención que éste le facilitó para llevar a cabo las obras de desecación.

Ello es así porque «desecada la marisma, desaparece a la vez la base física de la que deriva el carácter público del terreno: se produce, pues, una mutación demanial cuya consecuencia es que los bienes afectados dejan de pertenecer al dominio público marítimo-terrestre, incorporados como quedan al tráfico privado, desde ese momento se convierten o bien en patrimoniales del Estado o bien, según lo dispusiera el título originario y los preceptos legales en cada momento aplicables, en propiedad del antiguo concesionario: si tiene lugar la segunda hipótesis (esto es, si no devienen patrimoniales del Estado), producidas las obras de desecación de los terrenos, éstos se incorporan al patrimonio privado del concesionario y la propia relación concesional queda extinguida».

b) Si la concesión se otorgó por un plazo máximo de noventa y nueve años, conforme a la Ley Cambó, de 1918, y no tuvo lugar la devolución de los auxilios otorgados al concesionario, los terrenos revierten al Estado «si, como estaba permitido, se produjo la inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad a nombre del concesionario, asiento registral que necesariamente incluía o debía incluir aquella condición».

c) En los supuestos de concesiones otorgadas a perpetuidad, los terrenos no pierden su carácter público, aunque el concesionario conserve la posesión, mientras no haya motivo que justifique la declaración de caducidad de la concesión misma. En este grupo se incluyen las concesiones que tienen *un doble objeto que justifica la pervivencia de la relación concesional*. Se trata de aquellas concesiones que, además de tener por objeto directo el saneamiento de la marisma, persiguen también fines públicos que por su propia naturaleza exigen el mantenimiento de la naturaleza demanial de los bienes, así como de aquellas otras en las que se prevé una finalidad específica

de utilización que por su interés público no puede resultar indiferente para la Administración del Estado. En tales supuestos, «no hay realmente transferencia de la propiedad de los terrenos públicos a manos privadas», sino que «subsiste, por el contrario, aquello que resulta propio de toda concesión demanial, esto es, el uso exclusivo del dominio público por parte del concesionario».

En definitiva, el alcance de la situación jurídica concreta de cada concesionario respecto de los terrenos desecados depende no sólo de la legislación bajo cuyo amparo se otorgó la concesión, sino también, y principalmente, del propio contenido del título concesional, «pues a él habrá de estarse para discernir el alcance y los efectos de la concesión misma».

La aplicación de esta doctrina matizada a los casos litigiosos concretos permite obtener la siguiente tipología de supuestos:

1.º Se admite que el propietario adquiera la propiedad privada del terreno, incluso aunque no se previera expresamente en la ley ni en la concesión, cuando la única razón de interés público que justificó el otorgamiento de la concesión fue la propia desecación y saneamiento de la marisma.

2.º Se adquiere también la propiedad privada cuando las concesiones otorgadas a perpetuidad lo han sido para sanear las marismas y destinarlas a la acción urbanizadora. Una vez realizada la urbanización, los terrenos dejan de ser de dominio público y pasan a manos privadas. No obstante, ello no implica una pérdida total de facultades de la Administración estatal concedente, que puede seguir conservando, «si así lo prevén los títulos constitutivos, ciertas facultades... atinentes a la salvaguarda de la finalidad originaria, que fue la de ganar terrenos al mar» —SSTS (3) de 9 de octubre de 1992, 16 de julio de 1993 (Ar. 6202) y 5 de mayo de 1994 (Ar. 3786)⁹—.

3.º No se adquiere la propiedad privada cuando el título concesional contempla, además de la desecación de la marisma, el destino

⁹ Esta última sentencia ofrece un buen ejemplo del tipo de facultades que retiene la Administración del Estado. En el caso que resuelve se había otorgado una concesión de desecación de marismas que confería la propiedad privada de las mismas con destino a la urbanización y edificación. Pese a ello, el TS recuerda que, según establecía el propio título concesional, la Administración retenía la facultad de aprobar las sucesivas transmisiones y proyectos de edificación, así como la de vigilar las obras de urbanización. Estas facultades no tienen por finalidad —explica el Tribunal— hacer cumplir la legalidad urbanística (competencia que corresponde al Ayuntamiento y no a la Administración del Estado), sino asegurar la conservación en buen estado de los muros de cierre, garantizar el respeto de las rasantes fijadas y controlar que las obras no permitan una nueva entrada de las aguas en la parcela. En definitiva, pese a la conversión de los terrenos en propiedad privada, la Administración retiene las facultades necesarias para garantizar la finalidad concesional de que los terrenos se ganen definitivamente al mar.

de los terrenos resultantes a explotación agrícola —SSTS (3) de 30 de marzo de 2001, 14 de marzo de 2003 (Ar. 2589), 3 de junio de 2003 (Ar. 5778), 2 de julio de 2003 (Ar. 4570), 17 de enero de 2004 (Ar. 385), 4 de febrero de 2004, 25 de febrero de 2004 (Ar. 1533) y 11 de mayo de 2004 (Ar. 3766)—. Como se explica en la STS (3) de 3 de junio de 2003 (Ar. 5778), en estos casos, «si bien el título no excluye expresamente la transformación del dominio público en privado ni el fin exige la persistencia de su naturaleza demanial, el objeto de la concesión no se reduce al saneamiento de la marisma, sino también a que el terreno desecado se dedique a cultivos agrícolas, por lo que... la relación concesional pervive» y el cambio de destino o de uso del bien concedido permite declarar la caducidad de la concesión.

4.º Tampoco se adquiere la propiedad privada cuando el título concesional prevé, además del saneamiento, otros destinos específicos para los terrenos desecados, cuya modificación unilateral por el concesionario legitima asimismo la declaración de caducidad por la Administración concedente. Así lo afirman la arriba citada STS (3) de 8 de julio de 2002 (Ar. 9957), en un caso de incumplimiento de la obligación de conservación de las obras realizadas, que consistían en un depósito o cobertizo y el muelle o pantalán para los que se otorgó la concesión; la STS (3) de 19 de diciembre de 2002 (Ar. 3056), en un supuesto muy similar de concesión para sanear unas marismas con la finalidad de establecer un depósito con un cobertizo y un pequeño muelle de atraque para embarcaciones menores; la STS (3) de 18 de diciembre de 2003 (Ar. 9378/2004), respecto de una concesión que contemplaba el emplazamiento en los terrenos desecados de unos almacenes para el servicio de un molino de mareas de propiedad del solicitante; y la STS (3) de 30 de diciembre de 2003 (Ar. 9557), sobre una concesión de desecación de marismas para la construcción de un campo de deportes.

5.º La transformación dominical se excluye también en aquellas concesiones en las que el terreno sigue conservando las características propias del dominio público natural, bien porque la operación de desecación convierta el terreno, «ya desde un principio, en un paraje cuyas condiciones físicas son las propias de la zona marítimo-terrestre o de una playa, o bien porque se recupera *a posteriori* dicho carácter» —STS (3) de 8 de julio de 2002 (Ar. 9957)—.

6.º La exclusión de la conversión en propiedad privada puede deducirse también de las prescripciones del título concesional. Así, la STS (3) de 22 de septiembre de 2003 (Ar. 7879) considera especialmente relevante que en la concesión se establezca que «el concesionario queda obligado a conservar las obras de cerramiento en buen

estado y a mantener constantemente saneado el terreno que se concede, no pudiendo arrendarlo ni destinarlo a uso distinto del que en la presente disposición se determina, sin previa autorización de la superioridad», lo que significa que «el incumplimiento de las anteriores condiciones o de las disposiciones legales que con la concesión se relacionan dará a la Administración derecho para declarar caducada la concesión». La persistencia de la relación concesional se desprende del tenor de estas prescripciones e implica, en el caso de autos, la posibilidad de declarar la caducidad de la concesión por el inadecuado mantenimiento del cerramiento del terreno que ha permitido su inundación parcial, así como por la construcción de viviendas y establos que fueron arrendados sin autorización administrativa.

En suma, esta posición matizadamente restrictiva sobre la adquisición de una auténtica propiedad privada en las concesiones de marismas es la que mantienen, en la actualidad, de manera constante y reiterada, tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo. De acuerdo con ella, los tres elementos claves para establecer la situación jurídica de los titulares de las concesiones son el contenido del propio título concesional, las actuaciones del concesionario y las características físicas del terreno. El examen de estos tres aspectos lleva a concluir que, en muchos supuestos, no tiene lugar la adquisición de propiedad privada de los terrenos desecados y se mantiene, por tanto, inalterada la originaria relación concesional que faculta a la Administración para ejecutar las cláusulas del título habilitante y proceder, en su caso, a la declaración de caducidad por cambio indebido del uso o destino de los terrenos o por incumplimiento de las obligaciones de conservación y reparación de las obras de cerramiento y desecación.

3.3.2. *La extensión de la tesis publicista a las concesiones para ganar terrenos al mar.*

La antigua regulación de las concesiones para ganar terrenos al mar disponía que dichas superficies se integrarían, total o parcialmente, en el patrimonio del sujeto privado concesionario que hubiere realizado las obras. No se trataba de una concesión a perpetuidad, sino de la adquisición pura y simple de terrenos en propiedad, lo que, en principio, parecía ser un obstáculo insuperable a la aplicación de la tesis matizada y tendencialmente publicista que acabamos de examinar.

Sin embargo, más allá de las diferencias terminológicas utilizadas por el legislador, las similitudes entre ambos tipos de concesiones son manifiestas. De un lado, tanto la doctrina como la jurisprudencia han venido entendiendo que el otorgamiento de una concesión a perpetuidad equivale al reconocimiento de un derecho de propiedad privada sobre los terrenos objeto de concesión; de otro, el derecho del particular nace en ambos casos de un título concesional que habilita para la desnaturalización del dominio público; y, finalmente, las aclaraciones y limitaciones incluidas tanto en el Reglamento de Costas de 1980 como en el Reglamento de Puertos Deportivos del mismo año (sometimiento al título concesional, determinación de las normas de uso de los terrenos...) acabaron por acercar sustancialmente ambas figuras.

De ahí que, superando los obstáculos terminológicos y conceptuales, más aparentes que reales, no fuera difícil concluir que la interpretación y aplicación del régimen jurídico de las concesiones de los terrenos ganados al mar acabaría por seguir el mismo camino recorrido por las concesiones de marismas.

Y así lo ha entendido, efectivamente, el Tribunal Supremo en su reciente *sentencia de 20 de enero de 2004* (Ar. 1910), en la que se pronuncia sobre la condición de un terreno ganado al mar al amparo de una concesión otorgada según lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Puertos de 1880 (art. 54 Ley de Puertos de 1928). Los recurrentes aducían que, según el citado artículo 57 y la Real Orden de 22 de agosto de 1883, en cuya virtud eran titulares de una concesión para ganar terrenos al mar y levantar en ellos una fábrica de conservas de pescado, habían adquirido la propiedad de dichos terrenos, propiedad respetada por la vigente Ley de Costas de 1988 en su Disposición Transitoria Segunda, lo que impedía a la Administración declarar la caducidad de un título concesional cuya eficacia se extinguió, en su opinión, con la ejecución de las obras y la traslación de los terrenos afectados al dominio particular.

Frente a dicha tesis privatista pura, el Tribunal Supremo sostiene que «aunque no podemos negar que, efectivamente, la invocada sentencia de esta Sala, de fecha de 13 de octubre de 1999 (Ar. 7461), sostuvo el criterio de que los terrenos ganados al mar en virtud de obras ejecutadas por el concesionario se equiparaban a los de las marismas desecadas como consecuencia de una concesión a perpetuidad, en que se consideraba producida una desafectación implícita del dominio público marítimo-terrestre con la transformación del terreno público en propiedad particular del concesionario desde el momento de la terminación de las obras, basando aquella sentencia tal conclusión en los preceptos ahora alegados para justificar el presente motivo de

casación, sin embargo, la doctrina jurisprudencial más reciente, recogida, entre otras, en sentencias de esta misma Sala de 8 de julio de 2002 (Ar. 9957), 3 de junio de 2003 (Ar. 5778), 22 de septiembre de 2003 (Ar. 7879) y 30 de diciembre de 2003 (Ar. 9211), declara que *es necesario atender al significado y alcance del título concesional otorgado con anterioridad a la vigencia de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio*, para decidir si se excluye explícita o implícitamente la desafectación del suelo, de manera que si el objeto de la concesión a perpetuidad no es exclusivamente el de ganar terrenos al mar o desecarlos en su ribera, sino que contiene *otra finalidad específica*, se debe comprobar si esta otra finalidad es causa o razón para la pervivencia de la concesión una vez efectuadas esas obras o trabajos». Y concluye que, en el caso enjuiciado, «si bien la concesión preveía la realización de obras para ganar terrenos al mar, su finalidad específica era la construcción sobre ese terreno ganado al mar de una fábrica de conservas de pescado, de manera que ésta fue la verdadera causa de la concesión, por lo que esta relación concesional no permite entender implícita o tácitamente desafectados los terrenos ganados al mar». En consecuencia, si, como admiten los propios recurrentes, «se incumplió el fin de la concesión, al quedar abandonadas las instalaciones de la fábrica de conservas y haber sido transformadas algunas de ellas en vivienda, está plenamente justificada la caducidad declarada... debido al incumplimiento del fin específico de la concesión otorgada».

En definitiva, el Tribunal Supremo considera plenamente aplicable a las concesiones para ganar terrenos al mar la misma doctrina jurisprudencial establecida respecto de las concesiones de marismas, admitiendo expresamente aquí también la posibilidad de que sobreviva la inicial relación concesional después de la realización de las obras de ocupación del espacio marítimo.

El régimen jurídico de estos concesionarios se ha visto oscurecido, sin embargo, tras la inclusión por el Real Decreto 1112/1992 de un tercer apartado en la Disposición Transitoria Sexta del Reglamento de Costas en el que se introducen dos importantes restricciones al mantenimiento de la situación jurídica de los titulares de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera. En primer lugar, se afirma que el mantenimiento de la situación «se entiende referido exclusivamente a concesiones en las que las cláusulas concesionales recogen expresamente la previsión de entrega en propiedad de los terrenos afectados», una restricción que el Tribunal Supremo —SSTS de 8 de julio de 2002 (Ar. 9957) y 3 de junio de 2003 (Ar. 5778)— ha considerado ilegal por limitar indebidamente los supuestos en los que conforme a la legislación anterior podía adquirirse la propiedad privada de los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, que no eran

únicamente aquellos en que tal adquisición figuraba expresamente en el título concesional, sino también otros previstos en las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 y en la Ley de 24 de julio de 1918. En segundo lugar, se establece que en el caso de concesiones a perpetuidad se aplica lo dispuesto en la Disposición Transitoria Decimocuarta, lo que supone que estas concesiones se entienden otorgadas por un plazo máximo de treinta años a contar desde la entrada en vigor de la Ley de Costas. Esta segunda restricción es también de dudosa legalidad, pues no se compadece con la clara voluntad del legislador, manifestada en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Costas, de mantener el *statu quo* de los titulares de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera. Es más, no puede olvidarse que el otorgamiento de una concesión a perpetuidad colocaba en la práctica al titular de la misma en una situación equiparable a una propiedad y que, por tanto, lo más lógico es entender que la extinción de estos títulos ha de realizarse, al igual que aquellos que transmitían la propiedad privada de los terrenos, por la vía expropiatoria prevista en la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Costas. Ahora bien, de no aceptarse este argumento, subsistiría el problema de que cabe que el otorgamiento de un derecho de aprovechamiento por treinta años desde la entrada en vigor de la Ley de Costas no sea una compensación adecuada por la privación de derechos operada, singularmente cuando la concesión se haya obtenido en fechas cercanas a la aprobación de la Ley y las inversiones requeridas por las obras de transformación sean elevadas. En tal caso, y puesto que se trata de una expropiación normativa, debería considerarse aplicable al menos el régimen compensatorio previsto en el apartado primero de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, lo que dejaría abierta la posibilidad de obtener una prórroga de la concesión por otros treinta años.

3.3.3. *Examen de algunos supuestos singulares.*

- A) *La recuperación por los terrenos desecados o ganados al mar de los caracteres naturales propios del demanio marítimo-terrestre.*
 - a) *Redemanialización de los terrenos, títulos concesionales e inscripciones registrales.*

Hay casos en que las obras iniciales de desecación o relleno nunca se llegaron a concluir o resultaron manifiestamente insuficien-

tes¹⁰, pese a lo cual se extendieron los correspondientes plano de reconocimiento y acta de finalización de las obras. Pero la formalización de tales actuaciones administrativas no es por sí sola un obstáculo insalvable para entender que, si las obras concedidas no se realizaron en su momento y los terrenos nunca adquirieron la condición legal de terrenos ganados al mar, procede extraer en el presente las consecuencias jurídicas de aquellos incumplimientos o insuficiencias¹¹. Si del título se derivó sólo un derecho concesional, procedería sin más la declaración de caducidad. Si, por el contrario, se aceptara que el título dio origen a un auténtico derecho de propiedad privada, cabrían dos opciones interpretativas: una primera, de acuerdo con la tesis privatista estricta, llevaría a sostener que no se ha perfeccionado la adquisición de la titularidad dominical del concesionario sobre los terrenos y que procedería, por tanto, la anulación del acta mediante el correspondiente procedimiento de revisión; y una segunda, conforme a la más reciente concepción publicista del Tribunal Supremo, permitiría afirmar que la Administración ha conservado intactas sus potestades originarias necesarias para asegurar el buen fin de la concesión, esto es, la ganancia efectiva de terrenos al mar, lo que, no habiendo ocurrido por incumplimiento del concesionario, justificaría también la declaración de caducidad de la concesión.

No faltan tampoco los casos en que los titulares de la concesión no han realizado operación alguna de conservación y mantenimiento de las obras iniciales de cerramiento y relleno, inactividad que justificaría asimismo la declaración de caducidad de la concesión¹², ya que si el concesionario adquirió un derecho real administrativo de aprovechamiento privativo de los terrenos está obligado a conservar las

¹⁰ Así ocurrió, por ejemplo, en el caso al que se refiere el dictamen del Consejo de Estado 1738/2000, de 25 de mayo, en el que se afirma la procedencia de la declaración de caducidad de una concesión de saneamiento de marismas con destino al cultivo agrícola, porque la mayor parte de la superficie concesional ha mantenido sus características marismeñas intactas. Vid. también, en la misma línea, el dictamen 2827/2000, de 2 de noviembre.

¹¹ Vid., en este sentido, el dictamen del Consejo de Estado 373/2001, de 24 de mayo.

¹² Y así ha tenido ocasión de afirmarlo el Tribunal Supremo. Vid., entre otras, las SSTs (3) de 17 de enero de 2004 (Ar. 385) y 2 de julio de 2003 (Ar. 4570). En esta última sentencia se confirma la legalidad de la declaración de caducidad de una concesión que había sido otorgada para usos agrícolas y ganaderos, porque, debido al incumplimiento de las obligaciones de conservación y mantenimiento, los terrenos se encontraban inundados y sin ningún uso prácticamente en su totalidad. En la misma línea, el Alto Tribunal afirma en su sentencia de 22 de septiembre de 2003 (Ar. 7879) que procede la declaración de caducidad de una concesión porque las obras no se han mantenido en buen estado y se ha producido una inundación parcial de los terrenos. El Tribunal Supremo aclara además en esta sentencia que, aunque la falta de conservación se refiera únicamente a una zona de los terrenos, la declaración de caducidad alcanza a la totalidad de los mismos, pues la concesión es única e indivisible.

obras y terrenos concedidos en perfecto estado de utilización, efectuando para ello las reparaciones que sean precisas: el incumplimiento de estas obligaciones es, por tanto, causa de caducidad. Pero aun en el caso de que la concesión hubiere operado como título traslativo de propiedad, la Administración retiene siempre las potestades necesarias para asegurar la finalidad de ganar o desecar los terrenos y de que éstos mantengan permanentemente esa condición —SSTS (3) de 9 de octubre de 1992, 16 de julio de 1993 (Ar. 6502) y 5 de mayo de 1994—.

En definitiva, cualquiera que sea la naturaleza de los derechos derivados de la concesión y el alcance de la eficacia extintiva de unas obras inexistentes, insuficientes o mal conservadas, el hecho jurídico determinante es en todo caso la configuración física que en el momento presente tengan los terrenos supuestamente desecados o ganados al mar.

La insuficiencia de las obras iniciales de contención y relleno o su posterior falta de reparación y mantenimiento pueden, en efecto, determinar que en el transcurso del tiempo el terreno recupere su condición originaria de mar territorial¹³. En otros casos, la modificación artificial del espacio marítimo originario puede resultar irreversible, pero cabe también que dicho espacio haya adquirido paulatinamente los elementos propios de otras dependencias del dominio público marítimo-terrestre: las obras de cerramiento y relleno llevadas a cabo para ganar el terreno al mar excluyen sin remedio su antigua condición natural de mar territorial, pero la penetración de las aguas del mar en el terreno ganado, junto con la invasión de arenas y la aparición de vegetación característica de las playas, pueden haber conferido a tal espacio los elementos propios de la zona marítimo-terrestre. Cuando ello ocurre tiene lugar una renaturalización de los terrenos, que vuelven a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, y que obliga a la Administración estatal a efectuar un nuevo deslinde.

El Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de declararlo en diversas ocasiones. Así, en las sentencias sobre marismas, de 10 de abril de 1992 (Ar. 3011), 22 de diciembre de 1995 (Ar. 9687) y 5 de febrero de 2004 (Ar. 782), en las cuales el Alto Tribunal concluye que si el terreno desecado al amparo de una primitiva concesión vuelve a inundarse por las aguas del mar, se reintegra *ope legis* a la zona demanial marítimo-terrestre. Y, en el mismo sentido, en un caso en el que se planteaba como cuestión previa si el concesionario había adquirido un derecho concesional de uso privativo o un derecho de propiedad privada sobre

¹³ Así ocurrió, por ejemplo, en el caso al que se refiere la STS (3) de 10 de abril de 1992 (Ar. 3011), en el que los terrenos desecados fueron posteriormente reintegrados físicamente a la zona marítimo-terrestre al quedar sometidos de nuevo al impacto de las mareas y a la filtración de las aguas del mar.

los terrenos, la sentencia de 14 de marzo de 2003 (Ar. 2589) afirma sin ambages que «con independencia de los efectos de la concesión otorgada en 1934..., el acto de deslinde no podía considerar los terrenos de otro modo que pertenecientes a la zona marítimo-terrestre».

Esa recuperada situación de demanialidad jurídico-pública es tan irreversible para el concesionario como de inexcusable defensa para la Administración. La invocación de supuestos derechos preexistentes por aquél no podría ampararse, desde luego, en el artículo 6 de la Ley de Costas, según el cual «los propietarios de terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión», pues este mismo precepto añade que, «en otro caso, los terrenos invadidos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre». No hay duda de que los propietarios de los terrenos amenazados por la acción de las aguas del mar pudieron proteger en su momento la integridad de sus propiedades, solicitando al efecto la oportuna autorización o concesión de obras de defensa, pero lo cierto es que, si no lo hicieron y permitieron que se consumara la transformación en riberas marítimas, los terrenos en cuestión regresan sin remedio a la condición de bienes de dominio público.

El propio título concesional, cualesquiera que sean sus términos y alcance, tampoco bastaría por sí solo para combatir o alterar la nueva condición demanial de los terrenos recuperados por el mar. En la hipótesis de que al concesionario se le reconociera un verdadero derecho de propiedad privada sobre los terrenos en disputa, lo cierto es que el originario título concesional —que autorizaba la adquisición dominical a cambio de las obras necesarias y eficaces de desecación o relleno— se extinguió y no cabría, por tanto, prorrogar su eficacia para consolidar ahora la propiedad sobre unos terrenos que no fueron entonces ganados efectivamente al mar. Y en el supuesto de que el derecho adquirido fuera sólo un derecho concesional de aprovechamiento privativo, el título concesional perviviría, pero sería ineficaz para neutralizar la renaturalización de los terrenos, tanto porque el incumplimiento de las obligaciones de conservación faculta a la Administración para declarar su caducidad como porque, una vez vencido el plazo de terminación de las obras concedidas, su prórroga no sería ya posible ante la nueva situación demanial de tales terrenos¹⁴, lo que impediría también, al socaire del viejo

¹⁴ El dictamen del Consejo de Estado 786/1998, de 12 de marzo, es claro al respecto: no procede conceder prórrogas para realizar una desecación que ya debería haberse hecho hace tiempo: en primer lugar, porque ya han transcurrido con creces los plazos previstos en la concesión y, en segundo lugar, porque el otorgamiento de una prórroga o de un nuevo plazo «ya no resulta ni conveniente ni conforme con la legislación».

título concesional, pedir ahora una nueva autorización para reparar unas obras cuya realización comportaría la desecación o ganancia de terrenos reintegrados ya definitivamente por mandato legal en el dominio público marítimo-terrestre; una operación y un resultado prohibidos, en definitiva, por la vigente Ley de Costas.

Baste recordar, finalmente, que la publicidad natural de la recuperada condición demanial de los antiguos terrenos concedidos prevalece, sin duda, sobre la eventual existencia de inscripciones registrales a favor de particulares. Así lo declaran en términos rotundos los artículos 7 y 8 de la Ley de Costas, según los cuales los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables, «careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos en el Registro de la Propiedad»¹⁵.

b) *¿Medidas compensatorias?*

A partir de las conclusiones precedentes, cabría plantearse si las medidas compensatorias previstas en las disposiciones transitorias de la vigente Ley de Costas serían o no aplicables al titular de los terrenos renaturalizados.

Puede ocurrir que el proceso de renaturalización o de recuperación de los terrenos por las aguas del mar, las arenas o la vegetación característica haya dotado al antiguo terreno concedido de los elementos físicos de aquellos bienes que tanto la Ley de Costas de 1969 como la vigente Ley de 1988 incluyen entre las dependencias del dominio natural marítimo-terrestre: en tal caso, se ha producido una afectación natural que no lleva aparejada compensación alguna.

La zona marítimo-terrestre puede sufrir alteraciones naturales porque el agua del mar se retire (desafectación natural) o, por el contrario, avance hacia la tierra (afectación natural). La legislación histórica española (como la de los países de nuestro entorno) no ha previsto nunca compensación económica alguna por la demanialización

¹⁵ Así se afirma también en la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2004 (Jur. 2004/244294). En el caso que resuelve esta sentencia, la parte actora alegaba que el deslinde afectaba a terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad. La Audiencia Nacional afirma que esta circunstancia es irrelevante de acuerdo con el artículo 8 de la Ley de Costas de 1988 e insiste en que, además, es indiferente el tipo de detención privada e incluso el que se trate de situaciones creadas años atrás, pues así se desprende también del régimen transitorio de la Ley. Las situaciones anteriores a la Ley de Costas han de reconducirse al régimen descrito en las disposiciones transitorias. En la misma línea se pronuncia, también, la SAN de 28 de mayo de 1999 (Ar. 2604/1999).

natural de propiedades anteriormente privadas¹⁶, y la actual Ley de Costas de 1988 tampoco recoge esa posibilidad compensatoria, lo que, por lo demás, es coherente con el resto de su regulación. El propietario de terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas puede solicitar, como ya se ha dicho, autorización o concesión para construir las pertinentes obras de defensa, pero si no lo hace o no obtiene la necesaria habilitación administrativa los terrenos invadidos pasan a formar parte del dominio público marítimo-terrestre (art. 6), sin derecho a indemnización. No hay aquí una expropiación normativa, ni tampoco una expropiación administrativa, sino lo que la doctrina ha dado en llamar una «expropiación natural» que los poderes públicos no están obligados a compensar.

Ahora bien, es posible que la renaturalización haya conferido a los terrenos unas características que, conforme a la Ley de Costas de 1969, no determinaban por sí mismas su condición demanial, pero que, por el contrario, la Ley de Costas de 1988 los integra en las dependencias del dominio público marítimo-terrestre. En ese caso, se produce una expropiación normativa que, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, obliga a aplicar el régimen compensatorio establecido en la Disposición Transitoria Primera, en cuya virtud el titular de «los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación» (ap. 4) tendrá derecho a una nueva concesión administrativa para continuar con los usos y aprovechamientos existentes. Puede, sin embargo, ocurrir que los titulares de tales terrenos no hayan hecho uso ni aprovechamiento privado alguno de los mismos desde que se les otorgó la concesión, y que incluso, ante esa ausencia de utilización privativa, no sea infrecuente tampoco que el espacio renaturalizado haya sido realmente disfrutado por el conjunto de los ciudadanos en los mismos términos y con las mismas finalidades que el resto de la zona marítimo-terrestre, en cuyo caso estaría fuera de lugar asimismo cualquier pretensión compensatoria.

B) *La determinación del uso y destino de los terrenos desecados o ganados al mar en la legislación urbanística.*

a) *La ordenación urbanística de los terrenos renaturalizados.*

En algunas ocasiones, los terrenos desecados o ganados al mar renaturalizados se ordenan en los planes de urbanismo como si fue-

¹⁶ Vid. L. MARTÍNEZ ESCUDERO, *op. cit.*, pág. 135.

ran una parte más del término municipal y del casco urbano, previendo para ellos usos y destinos que resultan incompatibles con su actual naturaleza demanial. Especialmente llamativo es el caso de aquellos espacios que hoy en día reúnen todos los caracteres de la zona marítimo-terrestre o de las playas y que, pese a ello, están calificados como suelo urbano o urbanizable con destino edificatorio.

Este tipo de situaciones son claramente contrarias a la legislación de costas. Sin perjuicio de que los terrenos afectados fueran en su día efectivamente ganados al mar o desecados y cuya titularidad privada tuviera acceso al Registro de la Propiedad, no es dudoso, por cuanto queda dicho, que sus elementos naturales actuales los han convertido en parte inescindible de la zona marítimo-terrestre, esto es, en un bien público sometido a un régimen de especial protección en la actual legislación de costas, la cual dispone que sobre dicho bien no puede haber otros usos especiales y privativos que los permitidos por la ley mediante la correspondiente autorización o concesión, permisión que, como es notorio, no puede alcanzar a la edificación de viviendas residenciales o de establecimientos hoteleros. Se trata de terrenos que no son susceptibles de ninguna actuación urbanizadora o edificatoria, ni siquiera desde la exclusiva perspectiva de la legislación urbanística, puesto que el artículo 9 de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, aparta del destino edificatorio las superficies que sean inadecuadas para el desarrollo urbano. Y ése es, con toda evidencia, el caso de los terrenos de playa o que se inundan periódicamente por el agua del mar y cuya pretendida urbanización y edificación requeriría de una nueva concesión traslativa sobre la ribera marítimo-terrestre que la legislación vigente no permite en modo alguno.

Para poder calificar este tipo de terrenos públicos como edificables, los Ayuntamientos suelen acudir en ocasiones al argumento, ya examinado, de que las antiguas concesiones para desecación de marismas o para ganar terrenos al mar excluyeron del demanio, sin retorno posible, las superficies resultantes, que pasaron así al tráfico jurídico-privado, con la protección reforzada en muchos casos de la publicidad registral. Pero el argumento es inane frente al hecho incontrovertible de que tales superficies hayan recuperado posteriormente los elementos físicos propios del mar territorial o de la zona marítimo-terrestre, cuyo único titular demanial es *ex lege* la Administración del Estado. Por ello, el simple dato formal de que, en su caso, no se haya practicado todavía el correspondiente deslinde que adecúe el existente a las características físicas presentes del bien demanial no autoriza a los Ayuntamientos a ignorar que se trata de terrenos integrantes del dominio público marítimo-terrestre, de titula-

ridad estatal y con un régimen de protección que impide cualquier operación edificatoria de tendencia especulativa sobre los mismos.

El deslinde es una operación administrativa necesaria para delimitar y proteger el destino público de las riberas del mar, pero sin olvidar que no atribuye la condición demanial, sino que se limita a constatarla, porque la demanialidad deriva directamente de la ley¹⁷. Como se afirma en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de mayo de 2003 (Ar. 23302), el hecho de que el plan de urbanismo clasifique el terreno como urbano no puede desnaturalizarlo ni privarle de su carácter de dominio público marítimo-terrestre. El demanio marítimo-terrestre es inalienable y sobre el mismo no puede existir más propiedad que la pública del Estado (art. 9), y no caben más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos conforme a la Ley de Costas en virtud del correspondiente título concesional, estando prohibidas las actuaciones urbanísticas o residenciales.

Impulsar la urbanización y edificación de la zona ribereña pública resulta, pues, manifiestamente contrario a la Constitución y a la vigente legislación de costas; y es además socialmente inadmisibles que tales iniciativas procedan de poderes públicos (los Ayuntamientos costeros) que deben, precisamente, velar por una adecuada satisfacción de los intereses de toda la colectividad y por la defensa de unos bienes públicos que nuestro ordenamiento jurídico considera merecedores de la máxima defensa y protección.

b) *La colisión entre normas urbanísticas y título concesional.*

De acuerdo con la doctrina hoy dominante, en los casos en que subsiste el título concesional y éste persigue una doble finalidad, el particular concesionario está obligado, según hemos visto, no sólo a desecar o rellenar el terreno, sino también a utilizarlo conforme a lo establecido en las cláusulas de la concesión.

El incumplimiento de esta obligación de utilización por parte de los concesionarios se ha venido produciendo, con alguna indeseable frecuencia, al socaire de normas urbanísticas que prevén fines o usos

¹⁷ Así se afirma con claridad en la SAN de 24 de marzo de 2004 (Jur 2004/163331): la pertenencia del mar, ribera del mar, zona marítimo-terrestre y playas al dominio público no se produce como consecuencia de su inclusión en el acto administrativo de deslinde, sino por disposición de la Constitución o de la Ley, pues el deslinde se limita a establecer el dominio público marítimo-terrestre «ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5» de la Ley de Costas. El deslinde tiene, así, «un carácter declarativo y no constitutivo», pues consiste únicamente «en la operación jurídica en virtud de la cual las definiciones legales se concretan físicamente sobre un espacio determinado».

distintos para los terrenos en cuestión, lo que probablemente se deba a que los Ayuntamientos parten de la errónea tesis, ya censurada, de que, una vez saneado o rellenado el terreno, éste pasa a integrarse, como cualquiera otra superficie privada, en el territorio municipal y debe ser incluido y ordenado, por tanto, en el plan urbanístico correspondiente. De este modo, terrenos que conforme al título concesional deben destinarse a tareas agrícolas u otros fines característicos de los espacios costeros se contemplan en los planes urbanísticos como terrenos edificables o susceptibles de otras utilizaciones. Y, con apoyo en tales normas urbanísticas, el titular de la concesión obtiene la correspondiente licencia para construir en los terrenos o para utilizarlos de una manera distinta a la prevista en el título concesional.

A nuestro entender, este «desenfoque» urbanístico de las concesiones estatales carece de todo fundamento, puesto que las Administraciones locales no tienen competencia para alterar el contenido de la relación concesional, ni pueden pretender hacerlo de forma indirecta mediante la ordenación de esos espacios en los planes de urbanismo. Así lo han declarado el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado al señalar que, en los supuestos en que se produce una incompatibilidad entre el contenido de la concesión y las normas urbanísticas, ha de prevalecer el título concesional. En este sentido se pronuncia, por ejemplo, la STS (3) de 3 de junio de 2003 (Ar. 5778), relativa a un terreno desecado para su explotación agrícola que, conforme al planeamiento urbanístico, fue destinado a actividades industriales. El Tribunal Supremo respalda en este caso la procedencia de la declaración de caducidad de la concesión por cambio de destino de los terrenos, no bastando para impedirla que el nuevo aprovechamiento «lo autorice la calificación urbanística del suelo, que *no tiene eficacia para desnaturalizar la cláusula concesional* según la cual el terreno resultante de los trabajos de saneamiento y desecación se destinaría a usos agrícolas».

La misma doctrina se encuentra también en las SSTs (3) de 21 de octubre (Ar. 9382) y 19 de diciembre de 2002 (Ar. 3056). En la segunda de estas dos resoluciones, el Tribunal Supremo acepta la legalidad de la declaración de caducidad de la concesión de saneamiento de un terreno marismeño con destino al establecimiento de un depósito con cobertizo y un pequeño muelle de atraque que, al cabo del tiempo, fue utilizado, al amparo de la normativa urbanística municipal, para construir una edificación residencial. La Audiencia Nacional había sostenido que, si bien la concesión había previsto un uso determinado para los terrenos, debía entenderse que también quedaban permitidos todos los demás admisibles según los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y que, por tanto, la legalidad de la decla-

ración de caducidad dependía del carácter legalizable o no de la edificación. Interpretación flexible ésta que el Tribunal Supremo rechaza expresamente, afirmando en su lugar que es procedente la declaración de caducidad desde el momento mismo en que se frustra la finalidad específica prevista en la concesión.

En la sentencia de 21 de octubre de 2002 el Tribunal Supremo se enfrentó a una concesión de saneamiento de una marisma para destino agrícola. Una vez consumada la desecación, el planeamiento municipal clasificó los terrenos resultantes como suelo urbano, siendo arrendados más tarde por el propio Ayuntamiento para ubicar en ellos una depuradora, una zona de vertedero y otra de asentamiento industrial. Estas actuaciones motivaron la declaración de caducidad de la concesión por la Administración estatal, pero en el proceso *a quo* la Audiencia Nacional consideró improcedente la extinción de la primitiva relación concesional, declarando que debían buscarse cauces interadministrativos para legalizar el cambio de destino de los terrenos. El Tribunal Supremo rechaza también esta tesis, casa la sentencia de la Audiencia Nacional y afirma en su lugar que el cambio de destino de los terrenos habría requerido una autorización expresa de la Administración del Estado, que en ningún momento se solicitó, por lo que el incumplimiento manifiesto del clausulado del título concesional era causa suficiente para declarar su caducidad.

Esta misma posición es adoptada por el Consejo de Estado en su dictamen 873/2001, de 24 de mayo, favorable a la declaración de caducidad de una concesión de saneamiento de marisma con posterior destino al desarrollo industrial, por incumplimiento tanto de las obligaciones de desecación (ya que subsistían zonas inundadas) como del uso industrial de los terrenos, pese a que el titular de los terrenos otorgados en concesión (que en ese momento era el propio Ayuntamiento) aducía que la localización de instalaciones industriales sobre los mismos resultaba incompatible con el desarrollo urbano de la ciudad y con los usos existentes en los terrenos aledaños¹⁸.

¹⁸ El dictamen se emitió con el voto particular del Consejero Rodríguez-Piñero, en el que se afirma que hay que tener en cuenta que los terrenos son hoy terrenos urbanizables y que «su uso ha de cumplir las exigencias municipales y éstas pueden vedar que esos terrenos sean para un uso industrial, sobre todo en industrias tan contaminantes como las del sector químico, y que por ello esos terrenos, en beneficio de la colectividad puedan tener una finalidad distinta a la industrial, en razón de intereses públicos que el municipio tiene la obligación de defender, pero que también el Ministerio de Medio Ambiente ha de respetar y velar por ellos, pues de la protección del medio ambiente se trata, evitando el funcionamiento al lado de un recinto urbano de industrias particularmente contaminantes y que han hecho de Huelva una de las ciudades europeas con mayor grado de contaminación medioambiental». En consecuencia, según el autor del voto particular, la declaración de caducidad de la concesión, al ser contraria a los intereses públicos, resulta improcedente y hubiera sido preferible instar a la Administración del Estado a buscar una solución más acorde con los intereses públicos.

Como puede observarse, la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo es favorable a la declaración de caducidad de la concesión cuando el concesionario, al resguardo de normas y decisiones urbanísticas municipales (y en algún caso también por hechos consumados), procede a la modificación unilateral del destino de los terrenos. En rigor, esta solución es inobjetable en términos jurídicos, ya que la modificación del contenido de la relación concesional sólo puede ser lícitamente acordada por la Administración estatal concedente, sea de oficio o a instancia del concesionario. Pero la corrección jurídica de los pronunciamientos examinados no logra ocultar que en todos estos casos (y en otros muchos no formalizados ante los tribunales) subyace un grave problema de conflicto *actual* entre intereses públicos estatales y municipales. Y es que, ciertamente, la existencia de terrenos desecados o ganados al mar de naturaleza hoy inequívocamente demanial, pero sujetos a vetustas relaciones concesionales con la Administración del Estado, puede entrar en inevitable colisión con el ejercicio de competencias propias de otras Administraciones públicas, de modo singular con las que facultan para adoptar el modelo urbano del municipio costero y ordenar con coherencia la totalidad del suelo municipal.

En efecto, una vez que el terreno se ha desecado o se ha ganado al mar, queda integrado en el territorio municipal, pero en la medida en que conserve o, en su caso, recupere la condición demanial, su régimen jurídico-público singular limita drásticamente las posibilidades de su ordenación por parte de las Administraciones competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Es cierto que la jurisprudencia ha venido sosteniendo con reiteración que no hay frontera posible entre suelo municipal y terrenos de dominio público, pues la división de todo el territorio en términos municipales incluye en todo caso los espacios de dominio público. Ello significa que ninguna superficie del término municipal queda excluida de su ordenación por las Administraciones competentes. Las Administraciones locales y autonómicas pueden y deben incluir, por tanto, dentro de los correspondientes planes de urbanismo y de ordenación territorial, los terrenos desecados o ganados al mar en virtud de títulos concesionales estatales. Pero es evidente que el ejercicio de tales competencias urbanísticas debe respetar las normas de protección del litoral previstas en la legislación sectorial del Estado. Por ello, si la legislación estatal vigente no autoriza otros usos que los previstos en sus propias normas y en los correspondientes títulos concesionales, la ordenación urbana debe reflejar esas opciones legales.

Ahora bien, hay que reconocer que este sistema de relación normativa e interadministrativa resulta en ocasiones problemático, so-

bre todo desde la perspectiva de la coherencia y adecuación de los destinos previstos en los antiguos títulos concesionales con el resto de las opciones de la ordenación urbana, pues es fácil que ocurra que los usos previstos en las zonas contiguas al terreno desecado o ganado al mar no sean compatibles con el señalado para éste o, en sentido contrario, que el fin previsto tiempo atrás para la zona demanial devenga incoherente con el posterior desarrollo urbano. Un buen ejemplo es el caso sometido a consulta del Consejo de Estado arriba examinado (dictamen 873/2001). El terreno concedido estaba destinado de modo primordial al desarrollo de asentamientos industriales, pero la construcción de edificaciones residenciales en las zonas colindantes plantea en la actualidad un problema de incompatibilidad e incoherencia de usos. Y situaciones similares se producen también con alguna frecuencia cuando el destino de los terrenos previsto en la concesión es el cultivo agrícola, terrenos que paulatinamente quedan aislados dentro de un entorno residencial o turístico que acaba por hacerlos improductivos.

Sin embargo, nada de ello justifica que los Ayuntamientos y los primitivos concesionarios o sus causahabientes pretendan solucionar el problema unilateralmente mediante la ordenación urbanística y el otorgamiento de licencias contrarias al título concesional. Existe una vía conforme a Derecho para lograr la actualización de la relación concesional, que consiste en solicitar a la Administración concedente, esto es, a la Administración del Estado, una modificación del uso o destino de los terrenos, una vía que, por cierto, ha sido utilizada con éxito en numerosas ocasiones, pero que, lógicamente, está sujeta al resultado de la valoración que la Administración del Estado haga de las circunstancias y de los intereses públicos concurrentes.

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA DESECACIÓN DE MARISMAS Y DE LAS ACTUACIONES PARA GANAR TERRENOS AL MAR

1. *Las concesiones para la desecación de marismas y para ganar terrenos al mar en la legislación vigente. El carácter demanial de los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera*

Como ya hemos avanzado, el régimen jurídico actual de la desecación de marismas y de las actuaciones para ganar terrenos al mar responde a unos principios muy alejados de los que inspiraban la legislación precedente. Consciente de la riqueza medioambiental de las pertenencias del dominio marítimo-terrestre natural y de los in-

deseables efectos producidos por las antiguas concesiones traslativas del dominio de los terrenos desecados y ganados al mar (deterioro de la costa, privatizaciones que han enriquecido injustamente a unos pocos en detrimento del dominio público, operaciones urbanísticas especulativas con un fuerte impacto medioambiental, etc.), el legislador postconstitucional ha excluido del tráfico jurídico este tipo de títulos habilitantes.

Ello no significa, sin embargo, que no puedan realizarse en la actualidad operaciones de desecación de marismas o para ganar terrenos al mar, pese a que algún autor haya sostenido que, conforme al ordenamiento jurídico vigente, no quepa ya otorgar concesiones para la desecación de marismas porque, en la medida en que tales concesiones impliquen la destrucción de las características físicas del demanio natural, no resultan acordes con la finalidad conservacionista y protectora del medio ambiente que inspira la Ley de Costas ni tampoco con la regulación de las zonas húmedas y su régimen de protección y preservación¹⁹.

Pero esta opinión no puede compartirse sin añadir algunas precisiones. Es cierto que las zonas húmedas son consideradas hoy en día un bien natural de gran importancia medioambiental que goza, por ello, de un singular régimen de protección, conservación y recuperación. Pero eso no implica que se prohíba toda operación de desecación, pues la propia legislación de aguas admite esta posibilidad cuando aquéllas sean declaradas insalubres o cuando su saneamiento se considere de interés público (arts. 111.6 TRLA y 283 RA), sin olvidar tampoco que la Ley de Costas menciona expresamente los terrenos desecados y ganados al mar entre las pertenencias del demanio marítimo-terrestre (art. 4). Hay que concluir, por tanto, que en ciertos casos es admisible el otorgamiento de concesiones para desecar marismas y para ganar terrenos al mar²⁰.

Ahora bien, se trata de casos excepcionales y con un alcance distinto al de las concesiones de carácter traslativo adquiridas bajo la legislación anterior. Ante todo, porque las nuevas concesiones no pueden incluir en ningún caso el reconocimiento de un derecho de propiedad sobre los terrenos en favor del concesionario a modo de premio

¹⁹ Vid., en tal sentido, J. R. RODRÍGUEZ CALERO, *Régimen jurídico de las Costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 212-213.

²⁰ Esta posibilidad ha sido objeto de crítica por algunos autores. Vid., por ejemplo, la opinión de A. MORENO CÁNOVES, *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 138. Otros, como MENÉNDEZ REXACH, consideran que una prohibición absoluta hubiera sido una solución excesivamente rígida y que lo más adecuado es «definir con la mayor precisión los tramos de costas más necesitados de protección para impedir que en ellos se otorguen estas concesiones». A. MENÉNDEZ REXACH, «La configuración del dominio público marítimo-terrestre», en AA.VV., *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, MOPT-EGAP, Santiago de Compostela, 1992, pág. 57.

por la realización de las obras. El artículo 4.2 de la Ley de Costas y el artículo 5.2 de su Reglamento son taxativos: los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera se integran en el dominio público marítimo-terrestre; integración reiterada en los artículos 9.1 de la Ley y 12.1 del Reglamento: «*no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera*». Los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera son, por tanto, bienes de dominio público del Estado. Han perdido las características físicas originales del dominio público natural, pero su transformación los convierte en una dependencia adicional del demanio marítimo-terrestre de carácter artificial.

Por otro lado, los supuestos de otorgamiento y los fines a que pueden destinarse los terrenos concedidos difieren también sustancialmente de los previstos en la regulación anterior. La desecación de marismas sólo parece posible por estrictos motivos de salubridad e higiene, pero es forzoso reconocer que el silencio de la legislación de costas sobre este punto permite sostener interpretaciones más laxas que podrían haberse evitado con una regulación específica y tasada de los casos de posible concesión. Por su parte, el otorgamiento de concesiones para ganar terrenos al mar no cuenta tampoco con una regulación singular, por lo que resultan de aplicación los artículos 32 de la Ley de Costas y 60 de su Reglamento, que son los preceptos que señalan con carácter general las actividades o instalaciones que justifican la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, aquellas que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación, como son las que desempeñan una función o prestan un servicio que, por sus especiales características, exigen dicha ocupación del demanio, y 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 terrenos colindantes con el dominio público.

La aplicación de estos criterios generales a las concesiones para ganar terrenos al mar es insatisfactoria, pues no cabe equiparar las actividades o instalaciones que requieren una ocupación temporal del dominio público marítimo-terrestre, de un lado, con la realización de obras de infraestructura permanentes para desalojar el mar y transformarlo en tierra firme, de otro. La transformación virtualmente irreversible del dominio marítimo natural y las negativas consecuencias medioambientales que las obras traen consigo demandan, sin duda, un régimen singularmente restrictivo de los supuestos en los que quepa otorgar concesiones para ganar terrenos al mar. Con todo, no hay duda de que la actual legislación limita las finalidades que pueden perseguirse con tales concesiones, entre las cuales queda ex-

cluida la construcción de edificaciones destinadas a residencia o habitación, actividad prohibida expresamente por los artículos 25.1 de la Ley de Costas y 61 del Reglamento. Sólo cabe, por vía de excepción, la actividad constructiva prevista en el artículo 25.3 de la Ley, que habilita al Consejo de Ministros para autorizar, por razones de utilidad pública, edificaciones e instalaciones industriales de extraordinaria importancia que, por razones económicas justificadas, sea conveniente localizar en el litoral, en cuyo caso las actuaciones que se autoricen deberán acomodarse al planeamiento urbanístico. Tampoco cabe utilizar el instrumento concesional para construir paseos marítimos, pues los artículos 44.5 de la Ley y 94 del Reglamento ordenan que éstos se sitúen en todo caso fuera de la ribera del mar.

Es posible, en cambio, ganar terrenos al mar con la finalidad de construir instalaciones portuarias, pero ello no determina la pérdida de la condición demanial de los terrenos afectados. La Ley 27/1992, de Puertos del Estado, prohíbe las ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, y sólo excepcionalmente, por razones de utilidad pública, el Consejo de Ministros puede autorizar instalaciones hoteleras compatibles con el plan especial portuario en los espacios de los puertos comerciales destinados a actividades de carácter complementario (art. 55), incluidos los equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones; asimismo, en la zona de servicio pueden llevarse a cabo actividades propias de empresas industriales y comerciales cuya localización en el puerto se justifique por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto, todo ello de conformidad con las determinaciones de la ordenación del espacio portuario y del planeamiento urbanístico aplicable.

Pero tal vez la novedad más relevante sea que la legislación vigente excluye *a radice* las operaciones urbanísticas de edificación al socaire de la construcción de puertos deportivos, prohibición reforzada además por el estricto régimen de limitaciones a la propiedad previsto en el Título II de la Ley de Costas²¹. En efecto, la construcción de nuevos puertos o la ampliación de los existentes por las Comunidades Autónomas requiere, como establece el artículo 49.1 de la Ley de Costas, la previa adscripción de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre que sean necesarios, pero tales terrenos conservan en todo caso su calificación jurídica demanial. La utilización y gestión de los terrenos demaniales adscritos corresponden a la Comuni-

²¹ Así lo señala también F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS en su trabajo «Regímenes de utilización del dominio público: los puertos deportivos», en AA.VV., *Ley de costas. Legislación...*, cit., págs. 103-104.

dad Autónoma, pero ésta no adquiere en ningún caso su titularidad, que sigue siendo del Estado. Por otra parte, la cesión de las facultades de utilización y gestión está sujeta a importantes límites, pues en caso de que los bienes adscritos dejaran de utilizarse para los fines previstos, o si fueran necesarios para la actividad económica o el interés general, revertirán de nuevo al Estado y se les dará el destino que en cada caso resulte procedente.

Se ha suscitado también, finalmente, la cuestión relativa a si la prohibición de titularidades privadas sobre los terrenos desecados o ganados al mar se extiende o no a las obras realizadas por el concesionario sobre tales terrenos. Si la respuesta fuera negativa, se separaría la propiedad del suelo (de dominio público) de la propiedad del vuelo (de propiedad privada). Pero esta tesis no parece conforme con la condición demanial del bien concedido ni con el régimen jurídico vigente. La Ley de Costas (art. 8) sólo permite adquirir sobre las dependencias demaniales los derechos reales administrativos de uso y aprovechamiento derivados de los correspondientes títulos habilitantes (autorizaciones y concesiones); y, por lo demás, difícilmente podría hablarse de propiedad privada sobre el vuelo cuando se trata de un derecho de carácter temporal que se extingue al vencimiento del plazo de la concesión y cuyo ejercicio está sujeto a las condiciones concesionales y a su eventual caducidad en caso de incumplimiento²². Todo lo cual impide el nacimiento de un auténtico derecho de propiedad sobre las obras realizadas en los terrenos desecados o ganados al mar.

A similar conclusión hay que llegar en los supuestos de adscripción a las Comunidades Autónomas de terrenos ganados al mar, pues, como ya se ha visto, la adscripción permite sólo la utilización del bien demanial por otra Administración pública pero no altera su titularidad estatal, lo que excluye sin más toda posibilidad de futuras desafectaciones de tales terrenos por parte de las Comunidades Autónomas beneficiarias.

2. *La desafectación del dominio público marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera. ¿Es la degradación una fase intermedia en el proceso de privatización de la costa?*

La subsistencia en la legislación vigente de la posibilidad de desecar marismas y ganar terrenos al mar obliga a plantearse si, en la

²² Vid. también, en este sentido, A. MENÉNDEZ REXACH en su trabajo «La configuración...», cit., pág. 58.

práctica, pese a las limitaciones y medidas proteccionistas de la Ley de Costas —a la cabeza de todas, la declaración de demanialidad de los terrenos ganados al mar—, la eventual desafectación y privatización del dominio público marítimo-terrestre sólo se ha obstaculizado, pero no se ha impedido totalmente.

Los bienes que integran el demanio natural no son susceptibles de desafectación y sólo pierden su carácter demanial si se alteran o desaparecen los rasgos físicos que los caracterizan. No ocurre lo mismo, como es bien sabido, con el demanio artificial, que, a diferencia de aquél, tiene un simple carácter instrumental, lo que implica que pueda ser apartado de su destino público por decisión normativa o administrativa. Según este esquema tradicional, la degradación o transformación física de las marismas o del mar por las obras otorgadas en concesión podría tratar de convertirse en una etapa intermedia en el proceso de desafectación y enajenación de aquellos bienes de la naturaleza. No creemos, sin embargo, que ello sea posible. La vigente legislación de costas contiene una regulación tan estricta y excepcional de la desafectación que impide que las concesiones de marismas y de terrenos ganados al mar puedan «utilizarse» torticerosamente como un mero obstáculo a salvar en el proceso de privatización del litoral.

La Ley de Costas, en su artículo 18, sólo admite la desafectación de bienes del dominio público marítimo-terrestre en los supuestos contemplados en los apartados 5 y 10 del artículo 4, es decir, cuando se trata de «obras e instalaciones de iluminación de costas y de señalización marítima» o de «terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre» (ap. 5). La desafectación no es posible, por tanto, en el caso de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, que están contemplados en un apartado distinto (el ap. 2 del art. 4)²³.

²³ A la misma conclusión llegan también HORGUÉ, JIMÉNEZ DE CISNEROS, CALERO y GONZÁLEZ-VARAS. En contra, GONZÁLEZ SALINAS entiende que, aunque el supuesto de los terrenos artificialmente ganados al mar o desecados en su ribera está contradictoriamente regulado, debe concluirse que la desafectación de los mismos es posible. El autor no explica las razones que permiten llegar a esta conclusión, cuando la regulación apunta más bien en sentido contrario. Por un lado, la voluntad del legislador de regular la desafectación de forma restrictiva es manifiesta, por lo que no caben interpretaciones laxas del artículo 18 de la LC. Por otro lado, si el legislador quería efectivamente incluir los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera entre los bienes susceptibles de desafectación podía haberlo declarado así y, sin embargo, los ha omitido. No cabe interpretar que los terrenos ganados al mar o desecados a su ribera son susceptibles de desafectación porque pueden incluirse en el apartado 5 del artículo 4, esto es, entre los terrenos que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre, pues se trata a todas luces de dos supuestos distintos. En el supuesto contemplado en el artículo 4.5 nos encontramos con bienes del dominio natural, es decir, con bienes a los que la legislación confiere carác-

Puede sorprender la decisión del legislador de excluir totalmente la desafectación del demanio artificial formado por los terrenos desecados o ganados al mar, que contrasta con la regla general de la desafectación de los bienes que han perdido sus características naturales de playa o zona marítimo-terrestre. Pero, a nuestro juicio, la opción legislativa es acertada porque, en caso contrario, sería inevitable que las obras de desecación o avance sobre las aguas del mar se convirtieran en un simple expediente para consumir desafectaciones y realizar operaciones urbanísticas indeseables. La prohibición absoluta de desafectación ciega esta vía, hasta ahora abierta, a la privatización y urbanización de la costa. Es, por tanto, una medida rígida pero necesaria para asegurar que sólo por vía de excepción se autorizará la degradación del demanio marítimo-terrestre en casos estrictamente necesarios: para satisfacer intereses generales, no intereses privados.

De este modo ha surgido un nuevo tipo de dominio público artificial que ya no se justifica esencialmente por su destino al uso público, servicio público o fomento de la riqueza nacional, sino, de forma más genérica, por la protección y conservación de la integridad de las riberas del mar. Los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, dada su naturaleza demanial, serán destinados normalmente a un uso público, a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, pero cabe la posibilidad de que en el transcurso del tiempo su utilidad no se ajuste a ninguna de estas tres finalidades. Ello no permitiría, sin embargo, su desafectación, porque lo que importa a la Ley, como objetivo primordial de la demanialidad, es la íntegra preservación de la costa frente a procesos privatizadores y especulativos.

ter demanial debido a las características físicas que ostentan. Es lógico, pues, que cuando esas características físicas desaparezcan pueda acordarse la desafectación. No es éste, sin embargo, el caso de los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, que son bienes demaniales artificiales, es decir, bienes a los que la legislación no confiere carácter demanial por sus características físicas, sino por ser el soporte necesario para actividades de uso público, servicio público o fomento de la riqueza nacional. La desafectación tendría sentido, pues, cuando el bien ya no fuera necesario para la satisfacción de los fines que justificaron su creación, pero esta posibilidad no está contemplada en la Ley, lo que, por otra parte, se explica por la voluntad clara del legislador de evitar operaciones de privatización y especulación similares a las que han tenido lugar en otras épocas en nuestro país. Ello constituye, además, una solución acertada desde la perspectiva medioambiental para los terrenos desecados, ya que si en algún momento dejan de ser necesarios puede plantearse la realización de actuaciones de recuperación de las antiguas marismas. En conclusión, como señala JIMÉNEZ DE CISNEROS, la única vía a través de la cual pueden en la actualidad desafectarse los terrenos ganados al mar y desecados en su ribera consiste en dictar una ley general o especial con ese fin. Vid. J. GONZÁLEZ SALINAS, *Régimen actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, pág. 338; F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, «Regímenes de utilización...», cit., pág. 112; J. R. CALERO RODRÍGUEZ, *op. cit.*, págs. 442 y ss.; C. HORGUÉ BAENA, *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 93-94; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 126.

3. *El destino de los terrenos ganados al mar y desecados en su ribera y su imprescindible coherencia con la ordenación urbanística municipal*

La condición de bienes demaniales indesafectables que la legislación de costas atribuye a los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera es, como acabamos de ver, un instrumento eficaz para proteger las costas frente a nuevos procesos de degradación y privatización. Con todo, no hay que olvidar que, tan pronto como estos bienes pierdan sus características naturales iniciales, se integran en el espacio del término municipal correspondiente, cobrando entonces especial relevancia la coherencia y compatibilidad de su futuro destino con el modelo urbanístico existente en la localidad en la que se ubican. De hecho, ya hemos tenido ocasión de examinar los problemas que por tal motivo han surgido en el pasado y la importancia que para su solución tiene la existencia de adecuados mecanismos de actualización del contenido de las concesiones y de coordinación entre las distintas Administraciones afectadas.

La vigente legislación de costas contiene algunas medidas que persiguen precisamente estos fines de coordinación y coherencia. La coordinación administrativa se instrumenta ante todo mediante la preceptiva solicitud de informes a los Municipios y Comunidades Autónomas afectados, tanto en los procedimientos de tramitación de las concesiones (arts. 74 de la Ley y 146 del Reglamento) como en relación con la ejecución de las obras de interés general que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre (art. 97 del Reglamento), lo que facilita a estas Administraciones un cauce para alegar cuanto estimen pertinente en defensa de sus propios intereses públicos. Pero a este trámite de alegaciones se añaden además algunas cautelas importantes. Si se trata de la ejecución de obras de interés general emplazadas en el mar o necesarias para la utilización del dominio público marítimo-terrestre y los informes del Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma en cuestión fueran desfavorables, el Ministerio de Medio Ambiente tendrá que elevar el expediente al Consejo de Ministros para que decida sobre si procede o no ejecutar el proyecto y, en su caso, ordene la modificación o revisión del planeamiento de ordenación del territorio o urbanístico existente. Al propio tiempo, la Administración del Estado es competente para evacuar informe preceptivo y, en ocasiones, vinculante²⁴ en los procedimientos de apro-

²⁴ De acuerdo con la STC 149/1991, de 4 de julio, el carácter vinculante del informe de la Administración del Estado sólo es admisible cuando las objeciones se refieren al ejer-

bación de planes y otras normas de ordenación territorial o urbanística, con el fin de defender el cumplimiento de lo dispuesto en la legislación de costas y garantizar la compatibilidad de los nuevos destinos previstos en la planificación urbanística con los usos existentes en los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera. Además, en los casos excepcionales en los que se autorice la construcción de vías de transporte interurbanas, el establecimiento de tendidos aéreos de líneas eléctricas o edificaciones e instalaciones industriales de extraordinaria importancia en terrenos ganados al mar, esas actuaciones deberán acomodarse al planeamiento urbanístico (art. 25.3 de la Ley).

Por otro lado, la coherencia y compatibilidad de usos de los terrenos ganados al mar o de las zonas marismas desecadas también puede lograrse a través de una adecuada actualización del contenido de las concesiones mediante su modificación. Esa modificación puede acordarse no sólo a instancia del interesado, sino también de oficio, cuando ello sea necesario por haberse producido una alteración de los supuestos determinantes de su otorgamiento. Nada impide, por tanto, que el Ayuntamiento afectado solicite a la Administración del Estado la actualización de la concesión cuando considere que, debido a los cambios que se han producido en la localidad, el destino de los terrenos en cuestión es contrario a una adecuada satisfacción de los intereses generales. Los principios generales de colaboración entre Administraciones y de coherencia de sus actuaciones (en los que insisten, por cierto, los arts. 209 y 211 del Reglamento) respaldan, sin duda, esa posibilidad.

cicio de facultades propias derivadas de la titularidad demanial del bien afectado (por ejemplo, otorgar títulos para ocupar o utilizar el dominio público o preservar las servidumbres de tránsito o acceso) o de otras competencias sectoriales.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete, CD-ROM o por correo electrónico, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
 - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005: 90).
- 5. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 6. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista* los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 7. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



00167

9 770034 763905

18,00 €