



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia 2319/2016, de 27 de octubre de 2016*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)*

*Rec. n.º 929/2014*

#### SUMARIO:

**Costas. Anulación del apartado 9.b) de la disposición adicional segunda del Reglamento General de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre).** Lo que el apartado 9.b) de la disposición adicional segunda del Reglamento General de Costas establece es una presunción *iuris tantum* -esto es, admitiendo prueba en contrario, como expresamente se dice en la norma- sobre la concurrencia de la correspondiente habilitación administrativa para haber realizado los establecimientos náuticos de referencia, sobre cuya exigencia, bien por la legislación estatal, bien por la legislación autonómica, con arreglo a la correspondiente legislación, no puede existir dudas. Pues bien, lo que la norma establece es la presunción de la existencia del título administrativo de referencia «para las construcciones existentes a la entrada en vigor de este Reglamento». Sin embargo, tal presunción no puede ser establecida en una norma reglamentaria como la impugnada, produciéndose, pues, la vulneración del artículo 385 de la LEC que regula las «presunciones legales»; hasta en tres ocasiones el precepto hace referencia al rango de «ley» para el establecimiento de las mismas, dada la excepcionalidad que suponen en relación con el régimen general -en este caso- de obtención de la autorización administrativa correspondiente para la realización de obras, aun en el dominio público marítimo terrestre, sin que pueda aceptarse la interpretación de que el citado término «ley» es utilizado en sentido general. La propia sistemática del precepto, su concreta denominación, y la reiteración del término y de la exigencia «legal» no nos dejan lugar a dudas. El recurso contencioso administrativo, pues, ha de estimarse en relación con esta DA2.ª, apartado 9.b), del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que, en consecuencia, se anula.

#### PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3 y 132.

Código Civil, art. 2.3.

Ley 22/1988 (Ley de Costas), disp. adic. décima.

Ley 8/1989 (Tasas y Precios Públicos), art. 20.1.

Ley 50/1997 (Ley del Gobierno), art. 24.1.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 19.1.

Ley 1/2000 (LEC), art. 385.

RD 1083/2009 (memoria de análisis de impacto normativo), art. 2.1.

RD 876/2014 (Rgto. Gral. de Costas), arts. 181 a 184 y disp. adic. segunda.

#### PONENTE:

*Don Rafael Fernández Valverde.*



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

## SENTENCIA

En Madrid, a 27 de octubre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 929/2014, interpuesto por el procurador D. Antonio Barreiro-Meiro Barbero, en nombre y representación de la entidad Port D' Empuriabrava, S. A., contra Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, y publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 11 de octubre de 2014. Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado, asistida y representada por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

Mediante escrito presentado el 25 de noviembre de 2014, el procurador D. Antonio Barreiro-Meiro Barbero, en nombre y representación de la entidad Port D'Empuriabrava, S. A. interpuso ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso contencioso-administrativo frente Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

### Segundo.

Mediante diligencia de ordenación de 3 de diciembre de 2014 se tuvo por interpuesto recurso contencioso-administrativo, por personado al mencionado procurador en concepto de recurrente, y se ordenó requerir al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a fin de que, en el improrrogable plazo de veinte días, remitiera el expediente administrativo correspondiente a la resolución impugnada, debiendo, igualmente, practicarse los emplazamientos a que se refiere el artículo 49 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), publicándose de oficio el anuncio de interposición del recurso contencioso-administrativo en el Boletín Oficial del Estado, de fecha 12 de diciembre de 2014 (nº 300).

### Tercero.

Por diligencia de ordenación de fecha 7 de enero de 2015 se tuvo por recibido el expediente administrativo, por personada a la Administración demandada y se ordenó entrega dicho expediente al procurador Sr. Barreiro-Meiro Barbero, para que formalizara la demanda en el plazo de veinte días, presentando escrito en fecha 14 de enero de 2015 indicando que dicho expediente no estaba completo y solicitando que se requiera de nuevo a la Administración para completarlo, con suspensión del plazo conferido para formular demanda, a lo que se accedió por diligencia de ordenación de fecha 19 de enero de 2015.

El 2 de marzo de 2015 se recibieron en esta Sala los antecedentes remitidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dictándose diligencia de ordenación en fecha 3 de marzo de 2015 en la que se alza la suspensión acordada y se da traslado a la parte actora a fin de que, en el plazo que le restaba, formalizara la demanda.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En fecha 10 de marzo de 2015 el procurador D. Antonio Barreiro-Meiro Barbero presenta nuevamente escrito, manifestando que el expediente administrativo sigue estando incompleto, suplicando se requiera de nuevo a la Administración demandada y se suspenda el plazo para formular demanda, dictándose diligencia de ordenación el 11 de marzo de 2015, suspendiendo el plazo para formalizar la demanda, y oficiándose a la Administración para que, en el término de diez días, procediera a completar el expediente en los términos interesados.

Por diligencia de ordenación de 7 de abril de 2015 se tuvo por recibida la documentación solicitada a la Administración, se alzó la suspensión acordada y se hizo entrega a la representación procesal del actor a fin de que, en el plazo que le restaba, formalizara la demanda.

El 11 de mayo de 2015 se dicta auto declarando la caducidad del recurso contencioso-administrativo requiriendo al procurador Sr. Barreiro-Meiro Barbero, para que, en el plazo de dos audiencias procediera a la devolución del expediente administrativo que le había sido entregado.

#### **Cuarto.**

El 14 de mayo de 2015 presenta escrito de formalización de demanda el procurador D. Antonio Barreiro-Meiro Barbero, en nombre y representación de la entidad Port D' Empuriabrava, S. A., en el que, después de relatar los hechos y fundamentos de derecho que consideró relevantes en orden a la impugnación del reglamento recurrido, se solicita que se dicte sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo, en virtud de los motivos expuestos en su escrito de demanda:

"1) Con carácter principal, declare no ser conforme a derecho y anule el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

2) En defecto de la anterior petición, declare no ser conformes a derecho y anule lo artículos 181 a 184 y los apartados 4.a), 9 y 9.b) de la disposición adicional segunda del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

3) Y, en cualquiera de los dos casos anteriores, acuerde imponer las costas procesales a la Administración demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Por medio de otrosí fija la cuantía del recurso como indeterminada.

En un segundo otrosí se solicitó el recibimiento a prueba, indicándose los puntos de hecho sobre los que deberá versar la misma:

1.- La inexistencia de memoria económica que contenga la estimación del coste a que da lugar el nuevo Reglamento General de Costas.

2.- La inexistencia de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el nuevo Reglamento General de Costas.

3.- El incumplimiento de la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

4.- La inexistencia de memoria económico-financiera.

5.- Que los denominados estacionamientos náuticos individuales y colectivos, privados, están físicamente enclavados y forman parte de la zona marítimo-terrestre.

6.- Que el apartado 9 de la disposición adicional segunda del Reglamento General de Costas aplica retroactivamente la nueva regulación de las urbanizaciones marítimos-terrestres contenida en la disposición adicional segunda de la Ley de Costas.

[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

7.- Que el apartado 9.b) de la disposición adicional segunda del Reglamento General de Costas , regula materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Que, de conformidad con los apartados 1 , 2 y 4 del artículo 60 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , los medios de prueba que se proponen son:

1. Documentos públicos: consistente en el expediente administrativo remitido por la Administración demandada, con sus dos complementos.

2. Documentos públicos y privados: consistentes en los documentos de esta clase que se acompañan a su escrito de demanda, que se presentan unidos y numerados del 1 al 38.

**Quinto.**

Mediante auto de fecha 2 de junio de 2015 se deja sin efecto el de 11 de mayo de 2015, que declaraba la caducidad del presente recurso, y, en su virtud, se acordó tener por formalizada la demanda en tiempo y forma, dando traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, al Abogado del Estado, para que la contestase en el plazo de veinte días, lo que hizo presentando el 3 de julio de 2015 escrito de contestación a la demanda.

**Sexto.**

En la contestación a la demanda el Abogado del Estado, después de exponer los fundamentos de derecho que consideró oportunos, concluye solicitando se dicte sentencia declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso y suplicando la denegación del recibimiento a prueba.

**Séptimo.**

Por decreto de fecha 7 de julio de 2015 se resuelve considerar indeterminada la cuantía de este recurso contencioso-administrativo, en base a lo expresado por la parte demandante en su escrito de formalización y conforme el artículo 42 de la LRJCA , al tratarse de una disposición de carácter general y pasar el recurso al Sr. Magistrado Ponente para resolver sobre el recibimiento a prueba solicitado.

**Octavo.**

En fecha 9 de septiembre de 2015 se dictó un auto en el que se acuerda recibir el proceso a prueba, teniéndose por reproducidos los documentos 1) documentos públicos y 2) documentos públicos y privados, concediéndose el término de diez días a la representación de la parte demandante para que presente escrito de conclusiones.

**Noveno.**

En diligencia de ordenación de fecha 6 de octubre de 2015 se declara caducado el plazo para trámite de conclusiones de la parte actora, concediéndose diez días a la Administración demandada para que presente las suyas.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Con fecha de 8 de octubre de 2015 el procurador D. Antonio Barreiro-Meiro Barbero, en representación de la entidad demandante Port D'Empuriabrava, S. A., presentó escrito de conclusiones, en el que reiteró, de forma ordenada y pormenorizada, las argumentaciones y pretensiones de su escrito de demanda.

**Décimo.**

Por diligencia de ordenación de fecha 13 de octubre de 2015 se dio traslado al Sr. Abogado del Estado, estándose a lo acordado en resolución de 6 de octubre de 2015, respecto del plazo de los diez días concedidos para que presente escrito de conclusiones, escrito que presentó el 21 de octubre de 2015 y en el que suplica se dicte sentencia en los términos postulados en su escrito de contestación a la demanda.

**Décimo primero.**

Por providencia de 12 de mayo de 2016 se señaló para votación y fallo el día 8 de junio de 2016, fecha en la que, efectivamente, se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 13 de octubre de 2016.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

La sociedad recurrente distingue dos niveles diferentes en su impugnación reglamentaria, que luego desarrolla separadamente:

1º. En primer lugar ---y como pretensión que se califica de principal--- se impugna la totalidad del Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (RGC):

La recurrente considera que la norma reglamentaria vulneran lo dispuesto en las siguientes normas:

1. Artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno , y artículo 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio , por el que se regula la Memoria de análisis de impacto normativo, por cuanto, según se expresa, no existe en la elaboración del RGC una Memoria económica que contenga la estimación del coste a que daría lugar la aplicación del nuevo RGC.

2. Artículo 24.1.b) de la misma Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el 19 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como artículo 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio , por el que se regula la Memoria de análisis de impacto normativo, por cuanto, según se expresa, tampoco existe en la elaboración reglamentaria un Informe sobre el impacto por razón de género.

3. Artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos, en la medida en que los artículos 181 a 184 del RGC desarrollan y complementan el régimen jurídico de la tasa de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con medidas normativas que inciden sobre la efectiva cuantificación del tributo sin que, previamente, se hubiere elaborado la Memoria económica-financiera de la tasa.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

2º. Por otra parte, en segundo lugar, la recurrente, con carácter subsidiario, impugna los siguientes preceptos concretos del RGC.

A) Apartado 4.a) de la disposición adicional 2ª del RGC , considerando que el mismo vulnera el artículo 132 de la CE e incide en arbitrariedad (9.3 de la misma CE) en la medida en la que excluye del dominio público marítimo terrestre determinados espacios enclavados en la zona marítimo terrestre.

B) Apartado 9) ---en su integridad--- de la disposición adicional 2ª del RGC , por cuanto bajo la apariencia formal de una simple norma adicional crea una norma de derecho transitorio para regular los efectos de la nueva disposición adicional décima (Urbanizaciones marítimo terrestres) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) ---introducida en la misma por la Ley 2/2013, de 29 de mayo (LMLC)--- contraviniendo el régimen transitorio previsto en esta misma, así como los principios de seguridad jurídica e irretroactividad contenidos en el artículo 9.3 de la CE y 2.3 del Código Civil , al incurrir en extralimitación de la potestad reglamentaria.

C) Apartado 9.b) de la disposición adicional 2ª del RGC , por cuanto tal apartado infringe el principio de reserva de ley en materia de presunciones ( artículo 385 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, LEC ) ---en línea con la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo en la STS de 12 de febrero de 2012 ---, así como invade ilícitamente la competencias exclusivas de la Generalidad de Cataluña en materia de puertos e instalaciones portuarias, conforme al artículo 140.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña .

Debemos responder, pues, por separado, a estas impugnaciones.

### **Segundo.**

No obstante, con carácter previo hemos de responder ---haciéndolo en sentido desestimatorio--- a la alegación de la Administración demandada, en relación con la falta de legitimación de la entidad recurrente. Y hemos de responder a tal alegación por cuanto la recurrente cuenta con legitimación para la impugnación realizada en el recurso contencioso administrativo que resolvemos.

Expone la representación estatal que la legitimación con la que dice contar la recurrente deriva, según la misma expresa, "de lo prevenido en el artículo 19.1.a ) y h) de la Ley 29/1988 ". Resume que las alegaciones de la recurrente se centran en dos aspectos: en la defensa del dominio público marítimo terrestre estatal --- negando el reintegro del mismo a los particulares--- y en la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que se refiere al apartado 9.b) de la DA2ª del RGC . Pues bien, en relación con el primer aspecto señala que la legitimación para el fin expresado corresponde al Estado, y, en relación con el segundo, a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Sabemos que el artículo 19.1.a) de la vigente LRJCA dispone que "están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo ..."; y conocemos, sobradamente, el concepto que de legitimación se ha ido perfilando por este Tribunal Supremo así como por el Tribunal Constitucional. En tal sentido, debemos señalar que la legitimación activa es la consideración especial en que tiene la Ley a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto de un litigio concreto en virtud del cual, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuando al fondo, se hace preciso que sean esas personas las que figuren como parte actora en ese procedimiento, personas que, en la generalidad de los casos, son las

**CEF.-****Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**

[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

titulares activas de la relación jurídica controvertida en el proceso. Esto es, el concepto de legitimación activa hace referencia a un título básico para el acceso a la jurisdicción que implica relación jurídico material entre la parte actora y el objeto procesal en atención al derecho o al interés legítimo cuya tutela se postula por aquélla, constituyendo así la aptitud para ser demandante en un proceso concreto y el requisito necesario para que el órgano jurisdiccional pueda examinar el fondo del litigio.

En tal sentido, debemos dejar constancia de la doctrina resumida por el Tribunal Constitucional en su STC 220/2001, de 31 de octubre, y que reitera en las SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 4, y 24/2001, de 29 de enero, FJ 3. Así se expresa que "en particular, cuando la causa de inadmisión se funda en la falta de legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo, la doctrina expuesta adquiere singular relieve, como recuerda la STC 195/1992, de 16 de noviembre (FJ 2), "ya que, como dice la STC 24/1987, y en el mismo sentido la STC 93/1990, al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de interés directo, que se contiene en el art. 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -de 1956-". En este mismo sentido, la ya citada STC 252/2000, FJ 2, subraya que "pese a que determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956), no sólo de manera razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio "pro actione", con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (por todas STC 88/1997, de 5 de mayo)". Desde este planteamiento se ha de aplicar al contencioso-administrativo la regla general de la legitimación por interés (ventaja o utilidad jurídica que se obtendría en caso de prosperar la pretensión ejercitada), de modo que "para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés" ( STC 252/2000, FJ 3)".

Por su parte, el Tribunal Supremo, entre otras muchas ( STS de 30 de enero de 2001 ) "ha venido a expresar que, partiendo de que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, la Sala entiende que la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte que se lo arroga ...". En la más reciente STS de 5 de julio 2016 (RCA 954/2014 ) hemos insistido en esta doctrina en los siguientes términos:

"Según el artículo 19.1 a) de nuestra Ley Jurisdiccional, están legitimadas para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo; de este modo, nuestra legislación procesal se sirve del criterio de la "legitimación por interés", y dicho interés efectivamente concurre, en los términos en que tempranamente ya el alcance del indicado concepto vino a precisarse por la jurisprudencia constitucional ( STC 60/1082, de 11 de octubre : "En relación con la impugnación de actos de la Administración ..., basta con la exigencia de un «interés legítimo» en el litigante para reconocerle la legitimación que le otorga el art. 162.1 b) de la Constitución, expresión esta («interés legítimo») más amplia que la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

(«interés directo»), y que no puede entenderse referida exclusivamente a la fase del amparo pedido ante el Tribunal Constitucional, sino extensiva a la fase previa de que habla el art. 53.2 de la C.E ., pues de otro modo la restrictiva interpretación de la legitimación en la vía judicial previa ante la que se recaba la tutela general encomendada a los Tribunales de justicia ( art. 41.1 de la LOTC ) de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución ( art. 53.2 de la C.E .), haría inoperante e impediría la amplitud de legitimación activa con la que la Constitución ha configurado la defensa de tales derechos por medio del recurso de amparo)".

La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre supuestos como el de autos en los que la impugnación se realiza en relación con la totalidad ---o algunos preceptos--- de una norma reglamentaria.

En la reciente STS 21 de junio de 2016 (RCA 938/2014 ) hemos recordado lo expuesto por la anterior STS, del Pleno de la Sala, de 9 de julio de 2013 (RC 357/2011 ) que señalaba: "En definitiva, ... la jurisprudencia viene exigiendo que cuando se impugnan todos o varios preceptos de un reglamento, la legitimación debe entenderse restringida a aquellos que afecten a los intereses del impugnante". En términos parecidos se ha manifestado la STS de 30 de marzo de 2016 (RCA 891/2014 ), que se remite a la anterior STS del Pleno de la Sala de 9 de julio de 2013 (recurso 357/2011 ).

Pues bien, en el supuesto de autos se efectúa por la entidad recurrente una doble impugnación, ya que, junto a la impugnación de los preceptos concretos que hemos reseñado, existe, también, una impugnación global de todo el Reglamento, si bien, por motivos formales, tal y como hemos expuesto.

Debemos recordar que la entidad recurrente, según está acreditado en las actuaciones, es en la actualidad ---en virtud de Resolución de la entonces Dirección General de Puertos y Transportes de la Generalidad de Cataluña de 30 de noviembre de 2005--- la titular de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 24 de julio de 1980 a la entidad Ampuriabrava, S. A.. No existe, pues, duda acerca de la legitimación ahora discutida en relación con los concretos preceptos que se impugnan ya que, de una u otra forma, todas guardan relación con la novedad incluida en la DA10ª.3.a) de la Ley de Costas de 1988 ---introducida en la misma por la Ley que la modifica en 2013---, y que reproduce la DA2ª.4.a) del actual Reglamento General de Costas de 2014 impugnado en el presente litigio, en relación con la no inclusión ---ahora--- en el dominio público marítimo terrestre de los "terrenos colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual o privado", o bien de "los colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado". Obvio es que, la "pérdida" de tales espacios que estaban incluidos en el ámbito de la concesión de la que en la actualidad es titular la recurrente, implica una evidente afectación de sus intereses, suficiente para sustentar su legitimación.

Más discutible pudiera ser el reconocimiento de la legitimación para la impugnación de la totalidad de Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (RGC), si atendemos a la anterior jurisprudencia de la Sala de la que hemos dejado constancia; como hemos expuesto en la citada jurisprudencia, la legitimación es un concepto procesal inescindible ---sin perjuicio de que, en atención a la jurisprudencia que se ha mencionado, sería factible restringirla, en el caso concreto, al análisis del artículo o artículos de la disposición general combatida que no fueran por completo ajenos a la esfera de derechos o intereses del impugnante---, pero no puede sino partirse de que el reconocimiento de la legitimación, que anclamos en el principio pro actione , habilita al recurrente para obtener una respuesta judicial respecto de la conformidad al ordenamiento jurídico de Reglamento en su



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

integridad, pues, sin duda, existe una relación del mismo con la afectación de sus intereses legítimos que derivaría, justamente, de su legalidad o ilegalidad global; por ello, también, se le debe reconocer a la entidad concesionaria recurrente legitimación para plantear la nulidad del Real Decreto por razones formales ya que, los defectos en la elaboración a que se refiere, de haberse producido, invalidarían el conjunto de la disposición general, en la que, de forma específica se introduce la regulación relativa a las urbanizaciones marítimo terrestres. Por tanto, aun tratándose la impugnada de una disposición de carácter general es claro que la legitimación abarca a todos sus potenciales destinatarios, y ha de tenerse a la entidad recurrente por uno de ellos, ya que la recurrente esgrime un interés que trasciende del meramente genérico a la observancia de la legalidad aplicable, en tanto que la anulación de la disposición impugnada le depara un concreto beneficio o, si se prefiere, dicho lo mismo aunque de otro modo, la anulación evita un singular perjuicio a quien en este caso concreto ejercita la acción.

En definitiva, la entidad recurrente está legitimada para hacer valer las pretensiones esgrimidas en la demanda y no procede acoger la inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado, pues hemos de entender que se cumplen las condiciones requeridas por nuestra doctrina para apreciar la concurrencia del interés (legítimo) constitucional y legalmente exigido, por todas, establecida en nuestra Sentencia dictada por el Pleno el 31 de mayo de 2006 (RCA 38/2004 ).

### **Tercero.**

Como ya hemos anunciado, en primer lugar, la sociedad recurrente impugna, en su totalidad, el RGC como consecuencia de la vulneración de la normativa relativa al procedimiento de elaboración de la citada norma reglamentaria. En concreto, las normas que se consideran infringidas ---y las razones para ello--- son las siguientes:

1º. El artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), y artículo 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio , por el que se regula la Memoria de análisis de impacto normativo, ya que, según se expresa, no existe en la elaboración del RGC una Memoria económica que contenga la estimación del coste a que daría lugar la aplicación del nuevo RGC.

En el inciso final del citado precepto legal se exige la elaboración de un proyecto de la norma reglamentaria, un informe sobre la necesidad y oportunidad de la misma y ---que es lo que la recurrente reclama, destacando su ausencia--- "una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar", de la que se ha ocupado ---entre otras, según se expone--- la STS de 27 de noviembre de 2006 , poniendo de manifiesto que lo elaborado por la Administración demandada ha sido una Memoria del análisis de impacto normativo de 2 de octubre de 2014 (MAIN), que, si bien aglutina, entre otros documentos, la Memoria económica prevista en el citado artículo 24.1.a) de la LG, sin embargo, en el supuesto de autos, no lleva a cabo estudio alguno sobre el impacto económico del nuevo RGC , ni evaluación del coste a que dará lugar la aplicación del mismo. A tal efecto ---como ámbitos de futuros gastos--- cita la recurrente (1) la obligación que ahora impone el nuevo RGC (artículo 17) de proceder a la inscripción registral de los bienes de dominio público, con el coste del correspondiente arancel de los Registradores de la Propiedad; igualmente (2) la obligación de llevar a cabo en el plazo de dos años, desde la entrada en vigor de la LMLC de 2013, el nuevo deslinde de la Isla de Formentera ( DA 6ª, 2 del RGC), cuya licitación del contrato de servicios ya se ha efectuado; y también (3), por otra parte, la obligación general de revisión de los deslindes ( artículo 27.1.a y DA 4ª del RGC ).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Asimismo, la sociedad recurrente señala que ---a su vez--- la MAIN aprobada infringe de forma grosera las directrices de la Guía Metodológica para la elaboración de la misma (aprobada por el Ministerio de la Presidencia), al no contener un impacto económico y presupuestario en todos sus aspectos, pues la citada MAIN no contiene análisis sobre los efectos de la competencia en el mercado, ni sobre el impacto económico general, ni un análisis de las cargas administrativas, ni, en fin, un impacto presupuestario incluyendo los presupuestos de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

Pues bien, no advertimos los defectos formales que denuncia la entidad recurrente en relación con la inexistencia de la Memoria económica que contenga la estimación del coste a que da lugar la aplicación del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (RGC).

En el expediente figura la denominada Memoria de Análisis Normativo (MAIN) del Reglamento, de cuyo contenido debemos destacar dos apartados: Por una parte, el que se incluye bajo la rúbrica "Régimen económico de la utilización del dominio público marítimo terrestre", y por otra, el denominado "Impacto económico y presupuestario". No se trata, pues, de la ausencia de tales elementos normativos sino del examen de su contenido y suficiencia, debiendo señalarse que, a tal efecto, el Consejo de Estado no apreció ninguna deficiencia o insuficiencia en el procedimiento, ni en los documentos que preceptivamente han de figurar en el expediente formado al efecto, constando en el Real Decreto de aprobación que el mismo se llevó a cabo "de acuerdo con el Consejo de Estado". De otro lado, hemos de destacar que los reproches que la demanda dirige contra esas memorias son en extremo genéricos y no indican errores en la de análisis del impacto normativo ni precisan cuáles son los equívocos en que incurre la memoria económica.

En la de análisis del impacto normativo se explican la necesidad de dictar la nueva disposición general, los objetivos que persigue, el contenido que se propone y sus novedades y las normas que derogará. Describe la tramitación, examina, resume y valora las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia y analiza el impacto económico, presupuestario y de competencia, así como el de género. No parece, pues, que la Memoria pueda ser considerada como mera cobertura formal ni incumplida materialmente la exigencia de la misma.

La MAIN es el documento en el que se recoge y unifica la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación. Representa por tanto un avance en relación con la concepción tradicional de la información que acompaña a un proyecto, hasta entonces contenida en las memorias justificativa y económica y en el informe de impacto de género. Por un lado, la MAIN, permite contar con un proceso sistemático y estructurado para conocer cuáles son los elementos que deben analizarse en la adopción de una nueva propuesta normativa. Asimismo, sirve para ofrecer esa información a los agentes afectados por la norma, y a todos aquellos que participan en su proceso de elaboración. Finalmente, coadyuva a la realización de las evaluaciones de los resultados e impactos de los programas y políticas públicas. En efecto, si bien no se trata de su objetivo inmediato, lo cierto es que los análisis de impacto que se realicen con carácter previo a la aprobación de una norma pueden ser una ayuda importante para las evaluaciones que puedan realizarse con posterioridad sobre tales impactos y resultados.

Sin embargo, el análisis de impacto normativo nunca sustituye a la decisión política. Se limita a aportar información relevante para que los órganos competentes tomen las decisiones que estimen oportunas. En concreto, la memoria económica a que se refiere en artículo 24 de la Ley 50/1997, que tiene por objeto proporcionar al Gobierno una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación de la disposición general ha de significar. La concreta dotación económica en relación con el deslinde de Formentera ---al margen de que ningún problema existió para la licitación contractual destinada a su realización--- ha devenido innecesaria, al haber sido anulada la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo , que la contemplaba, por la STC 233/2015, de 5 de noviembre , y, sin que los medios a los que se refiere en relación con las inscripciones registrales y la elaboración de los deslindes deban venir expresamente previstos en la norma reglamentaria que se impugna, al tratarse de gastos ordinarios. Además, la recurrente no repara que en el Impacto en los Presupuestos Generales del Estado se hace referencia al incremento de ingresos públicos como consecuencia del cobro del canon correspondiente a la legalización y otorgamiento de las correspondientes concesiones.

Se hace también referencia a la vulneración de la Guía Metodológica, que fue aprobada el 11 de diciembre de 2009, por el Consejo de Ministros, y que simplemente contiene las pautas orientativas para la realización del análisis de impacto normativo y la redacción de la Memoria de los proyectos normativos, de acuerdo con la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio , por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo. Pues bien, los criterios previstos en la Guía, según en la misma se expresan, se aplicarán de un modo flexible y proporcionado, adecuando sus previsiones a cada proyecto concreto y atendiendo a la trascendencia de los impactos que la aprobación que la aprobación de la norma pueda suponer. La Guía no es por tanto una norma, sino un documento en el que se recogen, con la mayor extensión posible, todos aquellos aspectos que pueden observarse para la realización de la Memoria del análisis de impacto normativo. De este modo, en ocasiones la Guía planteará aspectos que no será preciso valorar o estudiar en algunas propuestas normativas, y que, en congruencia, tampoco habrá que incluir en la Memoria. En consecuencia resulta importante, por tanto, tener claro que la Guía no tiene carácter dispositivo, sino que es un instrumento metodológico para la elaboración de la Memoria, por lo que su contenido, que se desarrolla con la amplitud necesaria para reflejar todas las posibilidades, habrá de acomodarse al caso concreto de cada proyecto normativo.

La impugnación, pues, debe rechazarse.

2º. En segundo término se considera infringido el artículo 24.1.b) de la misma Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el 19 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como artículo 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio , por el que se regula la Memoria de análisis de impacto normativo, por cuanto, según se expresa, tampoco existe en la elaboración reglamentaria un Informe sobre el impacto por razón de género.

En el inciso final del citado precepto legal (24.1.b de la LG) se exige "en todo caso" que "los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo" --- al igual que el 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo--- citando al respecto la STS de 8 de enero de 2014 , y, reconociendo que la MAIM elaborada, no obstante, señala que "[e]l impacto en función del género del proyecto es nulo ...", si bien con ello se infringe de forma grosera la Guía Metodológica redactada por el Ministerio de Presidencia, al confundir la conclusión del análisis con el análisis de impacto de género. De otra parte, destaca que, a teles efectos, el RGC no es una norma ajena o neutra desde el punto de vista del principio de igualdad, que, además, tiene una incidencia territorial significativa al proyectar sus efectos sobre un segmento muy elevado de la población española, y que, en fin, pretende contribuir a la reactivación económica de las zonas litorales. De ello, pues, deduce la nulidad del RGC.

El impacto de género se considera cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

modificación alguna de esta situación. Y esto es lo acontecido en el supuesto de autos, en el que la recurrente no acierta a determinar cuáles serían las incidencias del nuevo RGC en el régimen de la igualdad entre hombres y mujeres, por cuanto, como hemos expresado, la incidencia del RGC sobre la población o las zonas litorales resultan genéricas y poco cercanas a la afectación de las políticas de género. Es cierta que la normativa de referencia impone la necesidad de atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género, que constituye un principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas generales de las Administraciones públicas, tratándose de una actuación a implementar por los Estados Miembros de la Unión Europea, dirigida a integrar las perspectivas de género en todas las políticas y programas generales a partir de la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Amsterdam, que formaliza el objetivo explícito de que todas las actividades de la Unión Europea deben dirigirse a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres ( artículos 2 y 3). Esto es, la recurrente no ha puesto de manifiesto la existencia de argumento alguno para desmontar el juicio contenido en la MAIN del RGC en el sentido de que la incidencia del mismo en las políticas de género no sea "nulo".

También esta impugnación debe de ser rechazada.

3º. Por último, y en relación también con el Reglamento en su integridad, se entiende infringido el artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos, en la medida en que los artículos 181 a 184 del RGC desarrollan y complementan el régimen jurídico de la tasa de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con medidas normativas que inciden sobre la efectiva cuantificación del tributo sin que, previamente, se hubiere elaborado la Memoria económica-financiera de la tasa de ocupación del dominio público marítimo terrestre.

Recuerda la recurrente que es el artículo 84 de la LC la que regula el denominado "Canon por la ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre", estableciendo los elementos necesarios para la cuantificación del mismo; por su parte, los artículos 181 a 184 del RGC desarrollan y complementan algunos de los elementos necesarios para la cuantificación del tributo de referencia. No obstante ello, considera la recurrente que los preceptos citados del RGC no se limitan a ello, pues introduce diversas innovaciones que afectan sustancialmente a la cuantía del canon; en concreto, se señala que es el artículo 184 del RGC el que determina la superficie del dominio público o el aprovechamiento, cuya valor, a su vez, depende de dos factores (la tipología de los bienes ocupados y el tipo de gravamen), siendo, pues, el nuevo RGC el que concreta como se determina el valor del bien.

Por todo ello la recurrente reclama elaboración de una Memoria económica-financiera de la tasa de ocupación del dominio público marítimo terrestre, cuya consecuencia debe de ser la nulidad de pleno derecho, de conformidad con una reiterada jurisprudencia que cita (trascribiendo la STS de 3 de julio de 2014 ), pues, pese a modificar el RGC la cuantía de la tasa preexistente, mediante el establecimiento de nuevas normas, sin embargo, el mismo carece de la preceptiva Memoria económica-financiera.

En nuestra reciente STS de 5 de julio de 2016 (RC 1644/2016 ), y, en relación con el mismo RGC, ya nos hemos ocupado de esta cuestión destacando "los efectos de resaltar la importancia de la memoria económica como elemento esencial integrante del expediente administrativo que ha de formarse para la elaboración de toda norma reglamentaria (y disposición de carácter general), de origen administrativo. Dicho documento no constituye un mero requisito formal, sino que se trata de una pieza clave particularmente, en el supuesto de autos, para dar legitimidad a la exacción de las tasas previstas en la norma reglamentaria, con vistas a garantizar y controlar el respecto al principio de equivalencia y evitar la indefensión



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

frente a actuaciones arbitrarias. Resulta así, según se sigue indicando, que en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto impugnado no existe sino una sucinta referencia al impacto económico de las tasas, absolutamente insuficiente para atender las exigencias legalmente requeridas ( artículo 24.1 a) de la Ley 50/1997, del Gobierno )".

Sin embargo, ya en la citada STS rechazamos la citada impugnación en los siguientes términos, que ahora ratificamos:

"Lo que la demanda olvida añadir sobre este extremo, sin embargo, es lo que el Abogado del Estado comienza ante todo por recordar al inicio de su escrito de contestación a la demanda, esto es, que no se debe a la normativa reglamentaria impugnada el hecho de la creación y regulación de la tasa sobre la que pivota la controversia planteada en la demanda - esto es, el canon de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre-, sino que aquélla encuentra su primordial fuente reguladora en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que sistematizó y legalizó dicha tasa cuya regulación hasta entonces estaba contenida principalmente en la Orden Ministerial de 30 de octubre de 1992.

La normativa legal de referencia antes mencionada (particularmente, el artículo 1.27 de la Ley 2/2013 , por el que se da nueva redacción al artículo 84 de la Ley de Costas de 1988 ) contiene, en efecto, un régimen acabado y exhaustivo de la figura que nos ocupa, abarcando los distintos elementos que la componen y que resultan determinantes para su cálculo y aplicación, sin que el Reglamento contenga consiguientemente respecto del canon de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre no más que meras precisiones puesto que las cuestiones esenciales reguladoras del mismo ya se encontraban previstas en la Ley 2/2013.

En consecuencia, la memoria económica a tener en cuenta es la prevista en la elaboración de la referida Ley, siendo irrelevantes, desde este punto de vista, las precisiones que el Reglamento ha añadido en esta materia.

Así las cosas hemos de tener por suficiente el contenido del impacto económico y presupuestario incorporado a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo obrante en el expediente, en lo que atiene al concreto pormenor denunciado con motivo de este recurso".

No ha lugar, consiguientemente, a la estimación de este primer motivo de impugnación.

#### **Cuarto.**

Rechazada, pues la nulidad total del RGC, hemos de analizar, a continuación, las impugnaciones puntuales del mismo formuladas por la recurrente.

Como sabemos, con carácter subsidiario, la entidad recurrente impugna determinados preceptos del RGC; en concreto, los apartados 4.a ), 9 y 9.b) de su Disposición Adicional Segunda , que se denomina "Desarrollo del apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 22/1988, de 28 de julio " (LC) , debiendo recordarse que esta disposición adicional de la LC fue introducida en la misma por la Ley 22/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LMLC).

Con carácter previo al examen de los preceptos considerados infringidos la asociación recurrente expone ---de forma detallada y pormenorizada--- la evolución fáctica y jurídica de la "Urbanización Ampuriabrava", impulsada por la iniciativa privada desde los años sesenta, destacando la Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1968, por la que se otorgó a la entidad Ampurabrava, S. A. concesión administrativa "para el encauzamiento navegable de la desembocadura del drenaje de la urbanización Empuriabrava, en el término municipal de

Castelló d'Empúries (Girona)". También destaca la Orden Ministerial de 29 de enero de 1971, por la que se autorizó a la citada concesionaria para la ocupación de terrenos de la zona de dominio público en el expresado término municipal, así como el requerimiento que la Administración estatal realizó, en fecha de 5 de junio de 1975, expresiva de la integración en el dominio público marítimo terrestre de las obras de infraestructura de la Urbanización y de la necesidad de legalización de las mismas; requerimiento que, recurrido en vía administrativa y jurisdiccional, sería confirmado por la STS de 10 de octubre de 1979, no obstante haber obtenido antes ---Orden Ministerial de 12 de julio de 1978--- una autorización provisional para la utilización y explotación de la marina. Tras la STS, exigiendo la legalización, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1980 fueron legalizadas las obras realizadas y autorizada la explotación de la Marina de Empuriabrava; en concreto ---y conforme a lo establecido en la Ley 55/1969, de 26 de abril, de Puertos deportivos y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 2486/1980, de 26 de septiembre---, en el apartado I.c) del Acuerdo se señalaba que se integraban en la Marina: "Todos los canales interiores, con sus aguas y cajeros, tienen el carácter de dominio público, y, por ello, los terrenos colindantes están sujetos, en cuanto sea posible por las construcciones realizadas a la servidumbre de vigilancia impuesta por la Ley de Costas".

Igualmente, la recurrente hace referencia al procedimiento deslinde marítimo terrestre iniciado el 25 de abril de 2007 ---por cuanto el inicial, aprobado por Orden Ministerial de 20 de febrero de 1970, se había limitado sólo, a la franja litoral del término municipal sin comprender la marina de Ampuriabrava---, y definitivamente aprobado por Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010, que sería anulada por SAN de 16 de mayo de 2013, debido a la caducidad del procedimiento seguido. La Sala de la Audiencia Nacional amplió el procedimiento a la Orden Ministerial de 30 de junio de 2011, que modificó la anterior Orden aprobatoria del deslinde, en la que se hacía referencia a la "localización alternativa de la servidumbre de tránsito resultante del deslinde ... por el sistema viario y de zonas verdes".

Por último, la recurrente expone la situación normativa derivada de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo (LMLC) y del Reglamento General de Costas (RGC), dejando constancia de la anterior regulación de este tipo de urbanizaciones, hasta ahora sólo contenida en la Ley 55/1969, de 26 de abril, de Puertos Deportivos y en su Reglamento de ejecución, aprobado por Real Decreto 2486/1980, de 26 de septiembre, y en el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas de 1988, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

En concreto, la recurrente se sitúa en la nueva Disposición Adicional Décima de la LC de 1988 ---introducida por la LMLC de 2013---, analiza su contenido, y destaca las que considera son sus novedades sustanciales:

a) La declaración de que los terrenos de titularidad privada invadidos por los canales de la urbanización colindantes con las viviendas y retranqueados respecto de los canales destinados a estacionamiento náutico, no eran bienes de dominio público.

b) Que a las urbanizaciones marítimo terrestres no era de aplicación la servidumbre de tránsito.

Pues bien, es con tales precedentes con los que la recurrente encara la impugnación de tres concretos preceptos del RGC.

#### **Quinto.**

En primer lugar, formula la pretensión de nulidad del apartado 4.a) de la disposición adicional 2ª del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que, recordemos, señalaba lo siguiente:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

"4. La realización de las obras para construir los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que dan lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos, hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectados por la servidumbre de protección, producirán los siguientes efectos:

a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco se incorporarán al dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado".

En síntesis, se exponía por la recurrente que la exclusión de la condición del dominio público de los referidos terrenos inundados resulta claramente contraria a la Constitución constituyendo un episodio palmario de arbitrariedad de los poderes públicos; en concreto, se consideraban vulnerados el artículo 132.2 CE, al excluir del dominio público marítimo terrestre determinados espacios enclavados físicamente en la zona marítimo-terrestre y conectados permanentemente con el mar territorial, citando, a tal efecto, la doctrina establecida en la STC 149/1991 ---y otras posteriores del Tribunal Constitucional---, así como la Audiencia Nacional y este Tribunal Supremo. Señalaba la recurrente que tal decisión reglamentaria implicaba la privatización de una porción o parte de la zona marítimo-terrestre, en contra de la Constitución de la doctrina jurisprudencial citada.

Por otra parte, la recurrente consideraba que se producía la infracción del artículo 9.3 CE por excluir del dominio público marítimo terrestre los espacios expresados, de forma absolutamente arbitraria, que no puede entenderse justificada por razón alguna.

Nuestra respuesta no puede ser otra que la ya dada al respecto por el Tribunal Constitucional en la ya citada STC 233/2015, de 5 de noviembre, Fundamento Jurídico 9, pues, como acabamos de exponer, las normas que se dicen vulneradas sólo son de índole constitucional:

"Se impugnan el art 1.41 de la Ley 2/2013, que introduce una nueva disposición adicional décima LC, al objeto de regular las urbanizaciones marítimo-terrestres, y, por conexión, la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013, que reintegra el dominio de los terrenos de estas urbanizaciones que pierdan su condición demanial a los titulares que los tuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad.

La alegada infracción del art. 132 CE se funda en que la alteración del ecosistema y de la mutación demanial por mano del hombre, así como la exclusión de los estacionamientos náuticos, son contrarios a la directa demanialización constitucional. Sin embargo, como ya advertimos en el fundamento jurídico 3 b) al analizar la problemática de los terrenos inundados artificial y controladamente, sólo los terrenos naturalmente inundables forman parte del dominio público preservado por el art. 132.2 CE. En el caso de las urbanizaciones marítimo-terrestres, el elemento decisivo para desestimar el vicio de inconstitucionalidad denunciado radica en que estas urbanizaciones no se ubican en la franja demanial preservada por el citado precepto constitucional, sino que se caracterizan por conformarse a partir de la inundación artificial de terrenos privados, regulándose las obras de construcción de canales navegables en terrenos que, previamente, no fueran de dominio público marítimo-terrestre, ni estuvieran afectadas por



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

la servidumbre de protección (apartados 1 y 3 de la disposición adicional décima). En la STC 149/1991, al referirnos a los bienes incluidos en el dominio público no ya por decisión constitucional, sino en virtud de la facultad concedida al legislador para determinar qué otras categorías de bienes integran el dominio público, ya señalamos que "[a]unque esa facultad no aparece acompañada, en el art. 132.2 que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas" [fundamento jurídico 2 B)].

El legislador de 2013 ha optado por delimitar el dominio público de configuración legal en estas urbanizaciones marítimo-terrestres en los términos que figuran en el apartado 3 a) de la disposición adicional décima LC, incorporando al dominio público los terrenos que, siendo de titularidad privada, quedaran inundados, a excepción de los destinados a estacionamiento náutico individual y privado, excepción ésta que constituye la principal novedad respecto de la regulación contenida en su momento en el art. 43.6 del Reglamento de la Ley de costas de 1989. Se trata por tanto de una regulación que preserva en lo fundamental el carácter demanial de los terrenos inundados que, por su condición de canales navegables, presentan una necesaria continuidad física con el dominio público preservado por el art. 132.2 CE al quedar en comunicación permanente con la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, lo que los hace sensibles a los fenómenos naturales propios de la dinámica litoral. La limitada excepción de los estacionamientos náuticos no desborda el margen de configuración legal del que dispone el legislador, y puede considerarse acorde con la citada doctrina".

#### **Sexto.**

A continuación, la entidad recurrente impugna, en su integridad, el apartado 9 de la disposición adicional 2ª del RGC que igualmente debemos de reproducir:

"9. En las urbanizaciones marítimo-terrestres existentes a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) A efectos de aplicación de lo establecido para los estacionamientos náuticos individuales o colectivos y privados en la letra a) del apartado 4, el propietario colindante deberá acreditar la existencia de título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

b) Se presumirá la existencia del título administrativo necesario según la legislación de puertos y costas, a los efectos previstos en la letra a) del apartado 4, salvo prueba en contrario, para las construcciones existentes a la entrada en vigor de este Reglamento.

c) Las distancias establecidas en el apartado 5 para el acceso público y el tránsito podrán variarse en aquellos casos en que la exigencia de estas distancias supusiera una división de las fincas urbanas edificadas".

Expone la entidad recurrente que, bajo la apariencia formal de una simple Disposición Adicional, en realidad, se crea una norma de derecho transitorio con la finalidad de regular los efectos de la nueva Disposición Adicional Décima sobre las urbanizaciones marítimo terrestres existentes en la fecha de 29 de julio de 1988, contraviniendo el régimen transitorio explícitamente descrito en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, así como los principios de seguridad jurídica e irretroactividad previsto en el artículo 9.3 de la CE y 2.3 del Código Civil, incurriendo en una palmaria extralimitación reglamentaria.



**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**

[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Mantiene la recurrente que el objeto de la Disposición Adicional Décima introducida por la Ley de 2013 en la Ley de Costas de 1988 fue la regulación de las urbanizaciones marítimo terrestres, pero, se expone, limitadas a aquellas que se constituyeran después del 31 de mayo de 2013, fecha en la que la Ley de 2013 entró en vigor, exponiendo las razones en la que se fundamentaba tal interpretación pro futuro ---interpretación literal de los verbos de la Disposición legal y ausencia de régimen transitorio para las anteriores---; sin embargo, el apartado 9 de la Disposición Adicional reglamentaria declara que el régimen instaurado por la Ley de 2013 es de aplicación a las marinas construidas antes del 29 de abril de 1988, vulnerando los preceptos constitucionales y legales de precedente cita y alterando los presupuestos económico-financieros del contrato concesional. Igualmente se entiende vulnerado, por la recurrente, el principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución , en la medida en que altera una situación jurídica producida antes del 12 de febrero de 2014 ---fecha de entrada en vigor del RGC--- y cuyos efectos estaban completamente consumados.

Por último, se argumenta en el sentido de que se ha producido una extralimitación reglamentaria. Parte la recurrente de la habilitación contenida en la Disposición Final de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, par que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, se procediera a aprobar la "revisión" del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y dictar "las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley". Añade que entre las disposiciones legales que debería ser desarrolladas se encontraba la Disposición Adicional Décima (que la Ley de 2013 introducía en la de 1988) que regula la urbanizaciones marítimo terrestres.

Pues bien, la recurrente considera que en este desarrollo se ha producido la extralimitación reglamentaria que denuncia, al introducir la retroactividad reseñada en el apartado 9 de la Disposición Adicional Segunda del Reglamento impugnado, citando al respecto lo establecido en la STS 19 de julio de 2013 .

Sobre la previsión de retroactividad que se denuncia también se ha pronunciado la citada STC 233/2015, de 5 de noviembre , que sobre este particular, en relación con las normas legales, dispuso:

"Ni la disposición adicional décima LC ni la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013 incurrir en vulneración del art. 9.3 CE , fundada en el entendimiento de los recurrentes del concepto de retroactividad constitucionalmente prohibida. La doctrina de este Tribunal, sintetizada en la STC 112/2006, de 5 de abril , recuerda que "la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE (por todas, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 3 ; y 126/1987, de 16 de julio , FJ 11) y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (por todas, STC 42/1986, de 10 de abril , FJ 3)" (FJ 17). A efectos del análisis de esta disposición, no es necesario traer a colación los restantes criterios doctrinales sobre los límites de la retroactividad in peius de las leyes, toda vez que el mandato de reintegro que contiene no introduce limitación alguna en el ámbito constitucionalmente vedado al legislador. Ni siquiera existe una colisión con cualesquiera derechos subjetivos, pues fácilmente se advierte que el efecto es precisamente el opuesto, la ampliación de la esfera patrimonial de los particulares que, en su momento, fueron titulares registrales de los terrenos afectados, o de sus causahabientes. Ausente así la premisa -en este caso, la disposición restrictiva de derechos individuales, puesto que no existe nexo



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

alguno entre esta regulación y la comisión de un ilícito-, decae por este solo motivo la vulneración del principio de irretroactividad del art. 9.3 CE ".

Pues bien, algo parecido acontece con la norma reglamentaria ahora impugnada, por lo que debemos atenernos al criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en relación con las normas legales de referencia, con esta norma sin duda relacionada. Efectivamente, debemos partir de la naturaleza de los mandatos contenidos en el apartado 9 de la norma reglamentaria, y dejar constancia de que el apartado 9.a) de la Disposición Adicional reglamentaria Segunda ha resultado anulado en la STS dictada en el Recurso Contencioso-administrativo 947/2014 , esto es, en relación con la fecha de la exigencia de la inscripción registral de los establecimientos náuticos individuales o colectivos. Por otra parte, los otros dos apartados no deben de ser considerados como preceptos limitativos de derechos de los propietarios, ya que, en el apartado b), se establecen la presunción (sobre cuya legalidad no nos pronunciamos ahora, pues lo haremos en el Fundamento siguiente) de la existencia del título administrativo habilitante de las obras realizadas para los citados estacionamientos náuticos; y, en el apartado c), una flexibilización de las distancias para los accesos públicos y el tránsito junto a los canales.

Por otra parte, de forma expresa, la Disposición Adicional Sexta de la Ley de 2013 expresamente contempla la situación de las personas titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, sitios en las urbanizaciones marítimo terrestre, que dejen de formar parte del dominio público marítimo terrestre como consecuencia de los deslindes previstos en la Ley de 2013; obviamente el legislador está contemplando las situaciones anteriores.

Pues bien, la naturaleza no restrictiva de tales normas posibilita la eficacia retroactiva. Y, como señala el Tribunal Constitucional, la resolución de los conflictos concretos que surjan deberán ser resueltos por la jurisdicción ordinaria:

"En cuanto a la queja de la arbitrariedad, basada en que el precepto no diferencia el régimen jurídico en función de la legalidad originaria de estas urbanizaciones marítimo-terrestres, conviene recordar que esta figura no surge ex novo en la Ley 2/2013, sino que aparecía ya regulada en el Reglamento de la Ley de costas de 1989. Por esta razón, si alguna de las urbanizaciones ya existentes estuviera fuera de ordenación con arreglo al ordenamiento anterior de costas, o no cumpliera las exigencias de la legalidad urbanística, será la jurisdicción ordinaria la que deba pronunciarse sobre las consecuencias. A efectos del enjuiciamiento que nos compete, no pasa de ser una mera hipótesis ajena al examen propio de un recurso de inconstitucionalidad, proceso abstracto y dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento, como tantas veces ha señalado este Tribunal.

Por último, no podemos acoger la tacha relativa a la inseguridad jurídica contraria al artículo 9.3 que, según se aduce, deriva de la falta de clarificación del restante régimen jurídico de las urbanizaciones marítimo-terrestres. La serie de interrogantes que abre la demanda para apoyar su pretensión habrán de hallar respuesta bien en la propia legislación de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas (derecho de promoción urbanística, clasificación del suelo, disciplina urbanística), bien en el régimen general establecido en la propia legislación de costas (policía demanial, informes sobre planes de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas). El complejo entrecruzamiento, consustancial a los fenómenos de concurrencia de competencias en un mismo espacio físico, fue objeto de detenida consideración en la STC 149/1991 , a cuyos pronunciamientos sobre los arts. 110 c ), 112 y 117 LC , que serían aquí de aplicación, procede remitirse [FFJJ 7 A) c) y 7 D) a)].

### **Séptimo.**

En último lugar se impugna ---ya en concreto--- el apartado 9.b) de la disposición adicional 2ª del Reglamento General de Costas , aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

La recurrente comienza citando el precepto de rango legal que va a considerar vulnerado por la norma reglamentaria impugnada, que no es otro que el apartado 5 de la Disposición Adicional Décima de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ---introducida, insistimos una vez más, en la misma por la Ley de 2013---, que dispone:

"Las obras para la construcción de los canales navegables y los establecimientos náuticos a que se refiere la letra a) del apartado 3, precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyen playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente".

Pues bien, la norma reglamentaria impugnada viene a establecer la presunción de la existencia del citado título, salvo prueba en contrario:

"Se presumirá la existencia de título administrativo necesario según la legislación de puertos y costas, a los efectos previstos en la letra a) del apartado 4, salvo prueba en contrario, para las construcciones existentes a la entrada en vigor de este Reglamento".

Considera la recurrente que la citada norma, de una parte, vulnera el principio de reserva de ley en materia de presunciones establecido en el artículo 385 de la LEC , en línea directa con la doctrina establecida por el Tribunal Supremo ( STS de 12 de febrero de 2002 ), y, de otra, invade las competencias exclusivas de la Generalidad de Cataluña en materia de puertos e instalaciones portuarias.

Lo que la norma impugnada establece es una presunción iuris tantum ---esto es, admitiendo prueba en contrario, como expresamente se dice en la norma--- sobre la concurrencia de la correspondiente habilitación administrativa para haber realizado los establecimientos náuticos de referencia, sobre cuya exigencia, bien por la legislación estatal, bien por la legislación autonómica, con arreglo a la correspondiente legislación, no puede existir dudas.

Pues bien, lo que la norma establece es la presunción de la existencia del título administrativo de referencia "para las construcciones existentes a la entrada en vigor de este Reglamento". Sin embargo, tal presunción no puede ser establecida en una norma reglamentaria como la impugnada, produciéndose, pues, la vulneración del artículo 385 de la LEC que regula las "presunciones legales"; hasta en tres ocasiones el precepto hace referencia al rango de "ley" para el establecimiento de las mismas, dada la excepcionalidad que suponen en relación con el régimen general ---en este caso--- de obtención de la autorización administrativa correspondiente para la realización de obras, aun en el dominio público marítimo terrestre, sin que pueda aceptarse la interpretación de que el citado término "ley" es utilizado en sentido general. La propia sistemática del precepto, su concreta denominación, y la reiteración del término y de la exigencia "legal" no nos dejan lugar a dudas.

El recurso contencioso administrativo, pues, ha de estimarse en relación con esta DA2ª, apartado 9.b), del Reglamento General de Costas , aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que, en consecuencia, anulamos.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**Octavo.**

La estimación parcial del presente recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la LRJCA ---en la redacción dada al mismo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal---, nos obliga a señalar que cada una de las partes abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, por cuanto el recurso no aparece planteado con mala fe o temeridad.

**Noveno.**

Resulta procedente la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado, a los efectos previstos en el artículo 72.2 de la LRJCA .

**FALLO**

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY,

por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º. Estimar parcialmente el recurso contencioso- administrativo 929/2014 interpuesto por la entidad Port D' Empuriabrava, S. A. ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, contra Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, y publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 11 de octubre de 2014, debiendo procederse, exclusivamente, a la anulación del apartado 9.b) de su Disposición Adicional Segunda.

2º. Desestimar el recurso contencioso-administrativo 929/2014 en todo lo demás.

3º. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Octavo de la sentencia.

4º. Publíquese el fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.