



En el recurso contencioso administrativo nº 437/2019 tramitado por las normas ordinarias, en cuantía de indeterminada, referido a: Costas (infracción administrativa).

**Parte demandante:** [REDACTED]

[REDACTED]

**Parte demandada:** [REDACTED]

[REDACTED]

**Parte codemandada:** [REDACTED]

[REDACTED]

**Acto administrativo impugnado:** Orden de fecha 16 de julio de 2019, de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que desestima el recurso de alzada interpuesto por el recurrente, contra la Resolución de la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos, de fecha 9 de enero de 2019, recaída en el Expediente SAC 42/2017, que le impuso una multa pecuniaria de 1.453,63 euros, por una infracción administrativa grave de la Ley de Costas, y se le requiere para que proceda a la restitución y/o reposición de las cosas a su estado anterior mediante la demolición de las obras denunciadas.

**Pretensión deducida en la demanda:** Que se dicte sentencia por la que, estimando el recurso interpuesto, se declare la nulidad o anulabilidad, de la Orden de 16 de julio de 2019 y la Resolución sancionadora de 9 de enero de 2019, anulando las sanciones impuestas al recurrente, con todos los pronunciamientos favorables.

Siendo Ponente la Magistrada **Ilma. Sra. Dña. María Esperanza Sanchez De La Vega**, quien expresa el parecer de la Sala.

### **I.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el día 9 de noviembre de 2019, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte



demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

**SEGUNDO.** - La parte demandada se opuso al recurso e interesó su desestimación. Igualmente hizo la codemandada.

**TERCERO.** - Ha habido recibimiento del recurso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en la fundamentación jurídica de esta sentencia.

**CUARTO.** - Presentados escritos de conclusiones por las partes se señaló para la votación y fallo el día 11 de febrero de 2.022, quedando las actuaciones concluidas y pendientes de sentencia.

## **II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** - Por resolución de fecha 9 de enero de 2019, se impuso al recurrente la multa pecuniaria de 1.453,63 euros, por una infracción administrativa grave de la Ley de Costas, y se le requiere para que proceda a la restitución y/o reposición de las cosas a su estado anterior mediante la demolición de las obras denunciadas.

Concretamente, los hechos sancionados fueron:

Realización sin autorización de la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos, por afectar a la extensión de la zona de servidumbre de protección del DPMT, al exceder de las obras incluidas en las Declaraciones Responsables suscritas por el interesado con referencia SPR 12/2016 y SPR 340/2017, de obras consistentes en demolición y posterior reconstrucción de vivienda, en particular, de cubierta a dos aguas en su totalidad, pared de fachada trasera que mira al patio interior, todo el interior de la vivienda, quedando únicamente en pie, la fachada que mira al mar y las medianeras con los vecinos y posterior reconstrucción de varios pilares interiores, cubierta a dos aguas y un forjado en la zona del patio, que se encuentra en construcción, en Playa Los Nietos, t.m. de Cartagena, (Murcia), entre los hitos M-8 y M-9, de deslinde aprobado por O.M. de fecha 4 de septiembre de 1985.

Frente a esa resolución el interesado interpuso recurso de alzada, que fue desestimado por Orden de la Consejería de Fomento e Infraestructuras,



de la CA de la Región de Murcia, de fecha 16 de julio de 2019, que constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo.

En la demanda se alega:

-Falta de competencia del órgano administrativo para la imposición de la sanción. En este punto se dice que corresponde la competencia a la Administración General del Estado; dice que no se especifica en el artículo 55 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, que corresponda a la Administración regional la competencia para la imposición de la multa y demás medidas a que se refiere la resolución que se recurre, siendo lo cierto que dicha atribución competencial debe ser expresa a la vista de la concurrencia de competencias en materia de tutela del dominio público marítimo terrestre que existe entre la Administración General del Estado y la Administración Regional.

-En cuanto al ordenamiento jurídico vigente, cita la letra c) del Apartado Segundo de la DT Cuarta de la Ley 22/1988, de Costas; así como el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, refiriéndose a su DT Decima por la que se desarrolla el apartado 3 de la DT Tercera de la Ley de Costas. Dice que la única línea de deslinde en vigor en la actualidad es la aprobada por Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1985; así, dice que la línea de deslinde de ZMT coincide, respecto de las parcelas 267 y 268 que son las que se corresponden con las obras objeto del expediente, con el límite interior del Paseo Marítimo de Los Nietos y, más concretamente con el muro que da paso al atrio del inmueble. Dice que, de acuerdo con la medición que se aportó con el escrito de alegaciones al Pliego de cargos, se sitúa la línea de 20 m de Servidumbre de Protección en la parte interior de la vivienda, y no donde lo sitúan los informes de la inspección de la Administración. Añade que la Administración no ha efectuado medición contradictoria, ni tampoco se han puesto en duda los resultados de esta medición.

Concluye así que, las obras realizadas en la parcela 268 y en el patio interior de la vivienda (que ocupa la parcela 267), no se encuentran afectadas por la línea de Servidumbre de Protección y son perfectamente legalizables.

-Alega también la concurrencia de los requisitos legales establecidos en el Reglamento de Desarrollo de la Ley de Costas en la obra proyectada. Dice que existen 2 patologías en la vivienda; una afectaba a la cubierta, que



era totalmente de madera, por lo que estaba muy deteriorada; y la otra afectaba a los muros interiores del patio y a la fachada interior que da paso a la parcela sin edificar que se encuentra en la parte opuesta al mar, cuyos muros tenían humedades y grietas.

-Falta de acreditación en el expediente de que se ha procedido a la demolición total de la vivienda.

-Inexistencia de afección al interés general del dominio público marítimo terrestre. En cuanto a las alegaciones de que hay un proyecto de delimitación de nueva línea de ZMT y este hecho se informa y se toma en consideración para desestimar la solicitud de autorización formulada, alega una sentencia de esta Sala de fecha 28 de marzo de 2005.

La Administración demandada contesta oponiéndose y pide la desestimación del recurso. Alegando en esencia:

-En cuanto a la falta de competencia, dice que es incuestionable la competencia de las Comunidades Autónomas en zona de Servidumbre de Protección, tanto de autorización, como sancionadora. En efecto, si bien, en el artículo 110 c) de la Ley de Costas, establece la competencia estatal sobre las servidumbres que se ubican en dichos terrenos, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la inclusión que se hacía en el mismo de las autorizaciones en la zona de protección (STC 149/199, FJ 7. A. b y c), de modo que corresponde a las Comunidades Autónomas tanto las autorizaciones en esa zona, como la tutela y policía de la misma. Por otra parte, debe indicarse que en contra de lo manifestado en el escrito de demanda, el artículo 55 en su apartado 2 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, señala que el procedimiento para sancionar las infracciones en zona de servidumbre de protección, se iniciará por la Consejería competente en materia de ordenación del litoral, especificando el apartado 3, dentro de la Administración Regional, el órgano competente para la imposición de sanciones por razón de la cuantía de la sanción.

Por tanto, la potestad para imponer sanciones en zona de Servidumbre de Protección corresponde a la Comunidad Autónoma, e incluye todas las infracciones reguladas por la normativa de costas que se produzcan en la misma, con independencia de que se trate de usos, instalaciones, u obras que exceden de lo que se entiende por reparación, mejora, modernización o consolidación. Sentada la competencia de la Comunidad Autónoma en zona



de Servidumbre de Protección, ha de indicarse, sin embargo, que a lo largo de la tramitación del procedimiento que nos ocupa, se ha producido un cambio de criterio, en materia de deslinde vigente en el tramo de costas de Los Nietos, por parte de la Demarcación de Costas del Estado, que afecta al porcentaje actual del inmueble afectado por la Servidumbre de Protección.

-En cuanto al ordenamiento jurídico vigente, recoge el informe del personal técnico dependiente de la Dirección General de fecha 19 de noviembre de 2020.

-Dice que no se ha producido una rehabilitación del inmueble, sino una demolición completa de la vivienda, salvo fachada principal, determinante de la nueva construcción. Y que es un hecho manifiesto que la edificación invade la servidumbre de protección, por lo que las obras quedan fuera de la habilitación legalmente establecida en la norma, al exceder de una rehabilitación. Así, concluye que, según exige la DT Cuarta 2 c) de la Ley de Costas, las nuevas construcciones se han de ajustar íntegramente a la ley, resultando de ello la prohibición expresa en zona de servidumbre de protección, de las edificaciones destinadas a residencia o habitación, que afecta a la totalidad de la unidad edificatoria.

El Ayuntamiento de Cartagena, personado como codemandado, manifiesta que carece de competencia en la materia, y que contesta a los meros efectos de conocer el resultado de la litis, dando por reproducidos los argumentos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

**SEGUNDO.-** En cuanto a la competencia hay que decir, que, como pone de manifiesto la Administración demandada, es incuestionable la competencia de las Comunidades Autónomas en zona de Servidumbre de Protección, tanto de autorización, como sancionadora.

Ciertamente, en el artículo 110 c) de la Ley de Costas, se establece la competencia estatal sobre las servidumbres que se ubican en dichos terrenos, pero, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la inclusión que se hacía en el mismo de las autorizaciones en la zona de protección (STC 149/199, FJ 7. A. b y c), de modo que corresponde a las Comunidades Autónomas tanto las autorizaciones en esa zona, como la tutela y policía de la misma.

Además, el artículo 55 en su apartado 2 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia,



señala que el procedimiento para sancionar las infracciones en zona de servidumbre de protección, se iniciará por la Consejería competente en materia de ordenación del litoral, especificando el apartado 3, dentro de la Administración Regional, el órgano competente para la imposición de sanciones por razón de la cuantía de la sanción.

De manera que, la potestad para imponer sanciones en zona de Servidumbre de Protección corresponde a la Comunidad Autónoma, e incluye todas las infracciones reguladas por la normativa de costas que se produzcan en la misma, con independencia de que se trate de usos, instalaciones, u obras que exceden de lo que se entiende por reparación, mejora, modernización o consolidación.

**TERCERO.-** El resto de alegaciones son idénticas a las que ya hizo el mismo recurrente en el PO 380/2018, en el que recayó sentencia nº 190/2021, de fecha 7 de mayo de 2021, que dio respuesta a todas las cuestiones que de nuevo aquí se plantean. Así, ya decíamos en esa sentencia:

“SEGUNDO.- Consta en el expediente administrativo informe de la Demarcación de Costas, de fecha 30 de noviembre de 2017, en el que se recogen una serie de aspectos, de los que destacamos los siguientes:

-Que se informó la Declaración Responsable formulada por el hoy actor, ineficaz, al estar afectada la vivienda por la ZMT, con escalón de acceso al atrio de la misma.

-Que el 24 de octubre de 2017, el servicio de vigilancia de costas, comunica el inicio de obras de demolición de vivienda, excepto fachada al mar. Comunica también, que el escalón que invadía la ZMT había sido demolido.

-Que en parte del servicio de vigilancia de costas, de fecha 30 de octubre de 2017, se comunica las obras de instalación de nueva techumbre, el encofrado de varios pilares en el interior de la parcela y la ejecución de obras en el muro que soporta el atrio, a línea de ZMT.

-Que el 7 de noviembre de 2011, entra Declaración Responsable hecha por el interesado, respecto de obras de reforma de vivienda, incluyendo reparaciones, consolidación e incorporación de nuevos materiales, no modificándose volúmenes, alturas, ni alineaciones.

-Que el 9 de noviembre de 2017, se presenta Declaración Responsable, respecto de obras de sustitución de cubierta en la vivienda.

-Que el deslinde de ZMT vigente del tramo de costa que confronta con las obras fue aprobado por O.M. de 4 de septiembre de 1985. Y las obras cuya autorización se solicita confrontan con los hitos del deslinde de ZMT, M-8 a M-9.



-Que la vivienda no interrumpe la ST. Estas obras no menoscaban la servidumbre de acceso al mar, garantizada por la existencia de un paseo marítimo.

-Que las obras en ejecución se encuentran afectadas parcialmente por la Servidumbre de Protección de 20 m, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, y consisten, según documentación aportada por el interesado en: demolición parcial de vivienda con sustitución de cubierta, adaptándose en forma, volumen y material a la original, en el Paseo Marítimo de Los Nietos, nº 2.

-Que los diferentes partes de comunicado del servicio de vigilancia de costas han constatado que las obras ejecutadas han consistido en demolición de vivienda, a excepción de fachada al mar, por lo que se considera que las obras solicitadas exceden de las que pudieran considerarse como obras de reparación, mejora, consolidación y modernización que ampara la DT 14ª del Reglamento General de Costas.

-Que estas obras no tienen incidencia en la integridad del Dominio Público Marítimo Terrestre ni en la estabilidad de la playa, ni en la defensa de la costa.

-Y todo ello sin perjuicio del resultado del expediente de deslinde de los bienes de DPMT pendiente de incoar en la playa de Los Nietos, ya que dicha finca registral intersecta con el DPMT reflejado en el plano obrante en el expediente de deslinde de referencia DL-54-MU, cuya delimitación provisional vigente y no revocada, fue aprobada por Resolución de la Dirección General de Costas de 27 de abril de 2004, pendiente de incoación de del correspondiente expediente de deslinde, a los efectos previstos en el artículo 36.4, del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Consta también informe de fecha 6 de febrero de 2018, del Servicio de Costas de la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos, del que destacamos igualmente los siguientes aspectos que constan en el mismo, a saber:

-En cuanto a las obras para las que solicita autorización, se dice que consisten en la demolición parcial de una vivienda unifamiliar debido al avanzado estado de deterioro que presenta, proyectando la sustitución completa de la cubierta por una cubierta inclinada en la zona afectada por la Ley de Dominio Público Marítimo Terrestre adaptándose en forma, volumen y material a la original, y una cubierta plana en la parte que se encuentra exenta por dicha afección, todo ello por un presupuesto de ejecución material de 8.334.07 euros. Se dice que las obras se describen en la documentación aportada por el interesado, concretamente en el "Proyecto Básico y de Ejecución de Sustitución de Cubierta", hecho por la arquitecta Regina León García y visado el día 27 de octubre de 2017.

-Se recoge que dichas obras ya están en ejecución y se ha constatado que consisten en la demolición completa de la vivienda a excepción de la fachada al mar, y que quedan afectadas parcialmente por la Servidumbre de Protección, que en este tramo de costa tiene una extensión de 20 mt medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar.

-Se recoge la previsión de la DT 14ª, del Reglamento General de Costas, en su apartado 1 c), así como la del art. 25.1 de la Ley de Costas.





-Y, finalmente, se informa desfavorablemente las obras, al incumplir el apartado 1 c) de la DT 14ª del Reglamento General de Costas, ya que exceden de las que pudieran considerarse como obras de reparación y mejora, consolidación y modernización, suponiendo una demolición parcial o total de la vivienda, así como el artículo 25.1, de la Ley de Costas. Todo ello sin perjuicio del resultado del expediente de deslinde de los bienes de DPMT pendiente de incoar en la playa de Los Nietos, ya que dicha finca registral interdicta con el DPMT reflejado en el plano obrante en el expediente de deslinde de referencia DL-54-MU, cuya delimitación provisional, vigente y no revocada, fue aprobada por Resolución de la Dirección General de Costas, de 27 de febrero de 2004, pendiente de incoación del correspondiente expediente de deslinde, a los efectos previstos en el artículo 36.4 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Añadiendo que, esta circunstancia deberá tenerse en cuenta para la tramitación del expediente sancionador SAC 42/2017, que recae sobre la propiedad objeto del expediente.

TERCERO.- Cuando se presentó por el recurrente el recurso de alzada, se emitió informe por el Servicio de Costas de la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos, en fecha 29 de junio de 2018; en este se recogen una serie de consideraciones y conclusiones de las que destacamos las siguientes:

-Que no se ha aportado ningún dato nuevo que rebata el hecho de que se ha realizado una demolición completa de la vivienda de suelo a techo, a excepción de la fachada principal.

-Que es de aplicación el concepto de unidad edificatoria, que se define como “el conjunto de elementos arquitectónicos, estructural y funcionalmente relacionados, que forman un cuerpo constructivo independiente (DT 14ª del RGC).

-En cuanto a la necesidad de proceder al cambio de la cubierta por la existencia de patologías y daños manifestados en el informe de Patologías en Vivienda de Planta Baja presentado en el recurso, se dice que en el apartado 3 de dicho informe que desarrolla las causas de los daños, describe específicamente que los daños visibles en la estructura de la cubierta “son a causa del envejecimiento propio de los materiales constructivos, la falta de mantenimiento para prevenir la entrada de agua procedente de goteras en el tejado y falta de tratamiento en la madera para evitar el ataque de carcoma.”

-Se concluye reiterando que la vivienda afectada por la Servidumbre de Protección ha sido objeto de una demolición completa de suelo a techo a excepción de la fachada principal. Lo que exige, según la DT Cuarta 2.c) de la Ley de Costas, que las nuevas construcciones deban ajustarse íntegramente a la ley que, en este punto, prohíbe de manera expresa en zona de Servidumbre de Protección, las edificaciones destinadas a residencia o habitación, prohibición que afecta a toda la unidad edificatoria.

CUARTO.- Según lo expuesto, lo que se produjo en realidad, no fue una rehabilitación de la vivienda en cuestión, sino la demolición, salvo la fachada principal; aunque se ponía en duda esta constatación del servicio de vigilancia de costas, lo cierto es que la arquitecta autora del proyecto de obras, hermana del recurrente, dijo que se quitaron tabiques interiores, por lo que se confirma que solo permanecían las fachadas, como así lo expuso en su declaración. Así, se confirma la constatación de dicho servicio, en el sentido de que se había producido el encofrado de pilares en el interior de la parcela. Igualmente, el



escalón que invadía la ZMT, había sido demolido, quedando constancia en las fotografías que aportaba dicho servicio. Y otro tanto ocurría con las obras en el muro que soporta el atrio, a línea de ZMT.

En cuanto a la línea de deslinde del Dominio Público Marítimo Terrestre, ya alegaba la parte actora en su recurso de alzada ante la Administración, que las obras realizadas en la parcela 268 y en el patio interior de la vivienda de la parcela 267, no se encontraban afectadas por la línea de Servidumbre de Protección, por lo que eran perfectamente legalizables; y ya se ponía de manifiesto por la Administración, que era de aplicación el concepto de unidad edificatoria, que es el conjunto de elementos arquitectónicos, estructural y funcionalmente relacionados, que forman un cuerpo constructivo independiente (DT 14<sup>a</sup>, del RGC).

En cuanto a la medición de la línea de Servidumbre de Protección, la actora insiste en su demanda en la que consta en el doc. 2 aportado con su recurso de alzada; en apoyo de la misma, solicito , y la Sala admitió, la prueba pericial judicial para la realización in situ, de medición de la línea de servidumbre de protección, si bien finalmente la misma no se realizó, por renunciar a ella la parte proponente, al considerar excesiva la provisión de fondos que solicito el perito insaculado (si bien el correspondiente colegio profesional emitió informe considerando correcta dicha provisión). Ese documento es un plano, que ignoramos por quien ha sido realizado, sin que se constate que los datos a que alude la actora son los correctos, frente a los que ha manejado la Administración.

Ya hemos hecho con anterioridad referencia a los datos obrantes en los distintos informes, y en los que no vamos a insistir; si bien poner de manifiesto que no se han desvirtuado, ni en vía administrativa, con el recurso de alzada, ni tampoco en vía judicial, sin que podamos dar por buena una medición de parte, no corroborada y parcial, en todo caso, frente a la que constatan técnicos de la Administración, que, en principio, son imparciales.

Es por ello que no podemos estimar el recurso contencioso administrativo, rechazando expresamente todos los motivos de impugnación.”

De manera que siendo idénticas las alegaciones, la respuesta de la Sala, de acuerdo con la argumentación transcrita, necesariamente ha de ser la misma, lo que supone desestimar el presente recurso contencioso administrativo.

**CUARTO.-** Conforme al artículo 139.1, de la LJCA, las costas del procedimiento son de imposición a la parte actora.

En atención a todo lo expuesto, **Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,**



## F A L L A M O S

**DESESTIMAR** el recurso contencioso administrativo nº 437/2019, interpuesto por ██████████, contra los actos administrativos identificados en el encabezamiento de esta sentencia, por ser conforme a derecho en lo aquí discutido. Imponiendo las costas del procedimiento a la parte actora.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el artículo 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el artículo 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así por esta sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

