

**IX CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA
DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**REFLEXIONES EN TORNO A LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE
PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN
DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS**

MARTA GARCÍA PÉREZ
FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA



UNIVERSIDAD DE A CORUÑA
2013-2014

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA NUEVA DETERMINACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE
- III. LA REVALORIZACIÓN DE LOS TÍTULOS CONCESIONALES
- IV. LAS NOVEDADES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SERVIDUMBRES
- V. LA REVALORIZACIÓN DE LAS OBRAS E INSTALACIONES PREEXISTENTES EN EL DOMINIO PÚBLICO Y EN LAS ZONAS DE SERVIDUMBRE A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988
- VI. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA LEY 2/2013
- VII. CONCLUSIONES

EPÍLOGO: LA REFORMA DEL LITORAL COMO ASIGNATURA PENDIENTE

BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, y con la coartada de la crisis, nuestro Derecho está irreconocible. Tanto, que incluso empieza a ser un problema explicar a nuestros estudiantes de grado el sistema de fuentes, el alcance de la cláusula de Estado Social, las claves del Estado autonómico o el tan básico principio de separación de poderes. Las bases de nuestro sistema jurídico se tambalean. Cuando esta etapa termine, el Derecho habrá resistido, pero no será el mismo; entretanto, vivimos con perplejidad algunos cambios excesivos, inoportunos o innecesarios.

En esta ocasión, la preocupación proviene de 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. Como trataremos de desgranar en las páginas siguientes, el texto legal es muy desafortunado: desafortunado en su título, en su Exposición de Motivos, en su sistemática y, sobre todo, desafortunado en su contenido.

Desde el Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, el régimen jurídico del litoral ha sido uno de los ejes centrales de nuestra investigación, que casi siempre ha concluido con una llamada a los poderes públicos para alcanzar mayores dosis de preservación del medio costero y marino. Pero también hemos defendido con fuerza los excesos y las carencias de la Ley de Costas -la indeterminación del dominio público marítimo-terrestre, la fuerza desmedida de la potestad de deslinde, la dureza de la disposición transitoria primera- y hemos planteado ciertas reivindicaciones competenciales.

Esta posición crítica es compatible con el reconocimiento de las bonanzas de la Ley de 1988. Empezando por el hecho de que ha sobrevivido a diversos recursos de inconstitucionalidad y a varios cambios de gobierno, lo cual es especialmente meritorio en esta etapa de legislación “motorizada” y poco propicia a textos estables y duraderos. Y, veinticinco años después de su aprobación, es casi obligado reconocer que ha sido una norma necesaria para hacer frente a una dinámica de devastación del litoral que exigía un punto de inflexión: se frenó el urbanismo incontrolado en zonas de gran desarrollo urbano y se preservó el medio en parajes todavía sin explotar.

Dicho lo cual, no podemos ignorar que la Ley de Costas ha provocado “daños colaterales” de consideración, que se han concentrado en dos colectivos: de un lado, los ciudadanos que han visto sus propiedades privadas transformadas en concesiones administrativas, sin otra compensación que el derecho de uso sin pago de canon por un tiempo más o menos largo y con fuertes limitaciones respecto al uso de los terrenos ocupados; de otro lado, los propietarios colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, cuyos derechos de propiedad fueron duramente delimitados a través de la imposición de servidumbres de tránsito o protección con la finalidad –a veces pretexto- de proteger el litoral.

Pues bien, si la reforma legal se hubiese centrado en afrontar estas situaciones y, al tiempo, hubiese aprobado algunas otras medidas de mayor protección de

la costa, no tendríamos nada que objetar. Pero la realidad es muy distinta, y la lectura de la Ley 2/2013 nos muestra que, con la coartada de fortalecer la seguridad jurídica amenazada en casos particulares y de rebajar la crudeza de los más gravemente damnificados por los efectos expropiatorios o cuasi-expropiatorios de la Ley de Costas, se ha acometido una reforma general que gravita sobre un eje muy distinto: el de revalorizar la costa, entendida la expresión en términos economicistas y no medioambientales.

Y todo ello se hace en un momento en que la tendencia parece ser la contraria, al menos bajo el prisma europeo, con una propuesta de directiva sobre gestión integrada de las zonas costeras que vuelve a poner el acento en la protección de la franja bañada por el mar.

La Ley está aprobada. A results de los juicios que en su día emita el Tribunal Constitucional en relación con los recursos de inconstitucionalidad planteados por varias Comunidades Autónomas, es el momento de su aplicación. Debemos afrontar el reto de asegurar una aplicación de la ley coherente y ponderada, y un desarrollo reglamentario adecuado y estrictamente legal, bajo el que no pueda darse cobijo a cuestiones contenidas en los textos preparatorios de la ley que el legislador descartó en su versión final.

En las páginas siguientes, analizaremos el impacto de la Ley 2/2013 sobre el litoral, con una inevitable selección de las cuestiones más relevantes a fin de adaptar esta contribución a las exigencias de extensión y tiempo de quienes han realizado el encargo. Estudiaremos las novedades introducidas en la propia determinación del dominio público marítimo-terrestre (II). Nos adentraremos en el tratamiento de los derechos concesionales, tanto de los titulares de las concesiones compensatorias que en su día se concedieron al amparo del derecho transitorio, como del régimen concesional ordinario (III). Analizaremos el nuevo régimen jurídico de las servidumbres en determinadas zonas del litoral (IV). Haremos una especial referencia al régimen de las obras e instalaciones que ocupan bienes de dominio público o zonas de servidumbre (V). Todo ello nos permitirá evaluar el grado de cumplimiento del principio de sostenibilidad ambiental alcanzado con el nuevo texto legal (VI).

II. LA NUEVA DETERMINACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

El legislador de 1988 llevó a cabo una operación de ampliación del dominio público marítimo-terrestre que desveló sin tapujos en la Exposición de Motivos. El “doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral” exigían “de modo apremiante una solución clara e inequívoca acorde con la naturaleza de esos bienes”, que comenzó por una redefinición de la ribera del mar “de forma más acorde con su realidad natural”, “volviendo a los orígenes de nuestra tradición, recogida en el Derecho romano y medieval”, al reafirmar la calificación del mar y su ribera como “patrimonio colectivo” (Exposición de Motivos, IV).

La apelación a la realidad natural fue, sin embargo, uno de los puntos débiles de la regulación. Muy pronto, la doctrina puso de manifiesto el entrecruzamiento entre lo natural y lo artificial en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley

de Costas¹ y arreciaron las críticas por lo que algunos de nosotros denominamos la “indeterminación” del dominio público marítimo-terrestre². De ahí que hayamos recibido con agrado la noticia de la reformulación de algunas de sus pertenencias. Muchos de esos cambios, sin embargo, nos han dejado una sensación de inquietud o decepción, según los casos.

La Ley 2/2013 modifica, en primer lugar, la determinación de la ribera del mar (art. 3), con las siguientes novedades: se incluye una importante especificación respecto al límite interior de la zona marítimo-terrestre cuando se fije con referencia a las olas en los mayores temporales conocidos (apartado 1.a); se modifica el régimen de los terrenos inundados (apartados 1.a); y se matiza la integración de las dunas en la ribera del mar (apartado 1.b). Además, la Ley modifica la consideración demanial de los terrenos invadidos por el mar (art. 4.3) y el régimen de las obras de defensa (art. 6).

Estas modificaciones se acompañan en la nueva Ley de novedades en el procedimiento de deslinde, fundamentalmente las siguientes: la inscripción obligatoria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, una vez practicado el deslinde (nuevo apartado 2 del art. 11, en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2013, que dispone un plazo de dos años para cumplir con la obligación de inscripción); la exigencia de anotación marginal en el Registro de la propiedad de la incoación del procedimiento de deslinde (art. 12.4); y la inmatriculación obligatoria de los bienes de dominio público deslindados (art. 13.2).

A lo que se añade un nuevo artículo 13 bis, en el que se recoge que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre (apartado 1). Al propio tiempo se regulan dos cuestiones: los derechos de ocupación y aprovechamiento de los titulares de terrenos que, tras la revisión del deslinde, se incorporen al demanio, a quienes se otorgará una concesión por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon (apartado 2); y las obras que pueden realizarse en los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección (apartado 3).

Finalmente, el nuevo artículo 13 ter regula la declaración en situación de regresión grave de aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de la orilla, así como sus efectos (apartados 1 a 7).

Las modificaciones de la Ley de Costas no agotan la reforma. La Ley 2/2013, con su singular sistemática, recoge otras consideraciones que elevan exponencialmente el efecto de las nuevas reglas de determinación del demanio.

En primer lugar, la Ley establece que la Administración General del Estado “deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados” por la nueva definición del dominio público marítimo-terrestre (disposición adicional segunda).

¹ En este sentido, MEILÁN GIL, ya en relación con el Proyecto de Ley de Costas (1988, 363 y ss.), y más adelante en sucesivos estudios sobre el dominio público natural (1996, 2009, 2010).

² GARCÍA PÉREZ (2006).

En segundo lugar, respecto a los bienes que tras el deslinde dejen de pertenecer al dominio público marítimo-terrestre, se establece el reintegro a quienes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 eran propietarios con título inscrito en el Registro de la Propiedad (disposición adicional quinta); y, singularmente, el reintegro de los terrenos situados en urbanizaciones marítimo-terrestres que dejen de ser de dominio público a quienes eran sus titulares inscritos en el Registro de la propiedad a la entrada en vigor de esta nueva Ley (disposición adicional sexta).

En tercer lugar, se establecen algunas reglas especiales de deslinde: el de algunos paseos marítimos construidos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 (disposición adicional tercera); el deslinde de la Isla de Formentera (disposición adicional cuarta); y el de las urbanizaciones marítimo-terrestres (disposición adicional 10).

Por último, se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos de determinados núcleos de población que figuran en el anexo de la Ley, que podrán ser transmitidos a sus ocupantes (disposición adicional séptima).

¿Qué valoración puede hacerse de una modificación como la expuesta? Las reflexiones son muchas y de signo muy diverso.

Comenzando por las consideraciones de tipo general, debemos advertir que poco tiene que ver el régimen enunciado con el título de la norma que le da cobertura. En su día, nos referimos a la ley como “un lobo con piel de cordero” o como la “apertura de la caja de Pandora”, con la intención de hacer referencia a una preocupación, entonces provocada por un texto en fase de redacción, que no hizo sino confirmarse en el texto definitivo: la nueva determinación del dominio público marítimo-terrestre provoca, cualquiera que sea el escenario imaginado, una reducción de la franja demanial que hace caer en saco roto algunas aspiraciones proteccionistas del legislador de 1988. Asumido ese coste, y siendo conscientes de que es una opción de política legislativa –que debería haberse reflejado en el título y en el preámbulo de la ley-, es más difícil afrontar otro tipo de determinaciones. Como las que nos abocan a una nueva etapa de re-deslinde, en un momento en que parecía culminar una historia interminable de impugnaciones a lo largo de la franja litoral.

Y, por encima de todas estas consideraciones, cobra especial fuerza una impresión que habrá de ser calibrada por el Tribunal Constitucional en su día: estamos ante una *ley singular, arbitraria y discriminatoria* en algunas de sus determinaciones.

1. Los nuevos criterios de determinación del dominio público marítimo-terrestre

El capítulo primero del Título I de la Ley de Costas (arts. 3 a 6) clasifica y define el dominio público marítimo-terrestre.

En una primera aproximación, parecería que el legislador de 1988 quiso contraponer el dominio público *natural* al *artificial*³, relacionando en el artículo 3 y 5 las dependencias que por sus cualidades físicas encajan en los conceptos

³ Extensamente, MEILAN GIL (2009, 106).

abstractamente establecidos por la Constitución (zona marítimo-terrestre, playa, mar territorial y recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental), y recogiendo en el artículo 4 otras dependencias en las que intervino de una forma u otra la acción del hombre (los terrenos ganados al mar o los incorporados por los concesionarios, por ejemplo).

El criterio, sin embargo, no se ajusta a la realidad. Un ejemplo puede ser suficiente para acreditarlo: el concepto de playa (dominio público natural) recogido en el artículo 3 incluye también las que se hayan formado también por causas artificiales; mientras que los acantilados (de los que no se duda su origen natural) se incluyen en el artículo 4 junto a otras dependencias demaniales de origen artificial.

Más bien, la diferencia entre los bienes recogidos en los artículos 3, 4 y 5 procede del mandato constitucional contenido en el artículo 132 de la Constitución, en el cual, como es sabido, ciertos bienes resultan afectados al dominio público marítimo-terrestre (afectación constitucional), sin perjuicio de la posibilidad, sujeta a reserva de ley, de que se incorporen al demanio otras dependencias.

Cuestión distinta es el contenido que la Ley ha dado a las diversas dependencias. En una operación que el Tribunal Constitucional ha validado, el legislador de 1988 revisó los conceptos recogidos en la legislación anterior:

“Una cosa es que las instituciones públicas o los institutos de derecho privado constitucionalmente garantizados no puedan ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, ésta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definatorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude.

La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formara parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero como es evidente, *no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas*. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalidades plausibles de la Ley impugnada, no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, *es libre para escoger los criterios definatorios que considere más convenientes*” (STC 149/1991, FJ. 2.A).

Con la reforma operada en 2013, el legislador revisa de nuevo la definición del dominio público marítimo-terrestre. En esta ocasión, la Exposición de Motivos invoca la protección del litoral y establece que la *seguridad jurídica* es “pilar que sustenta la reforma”:

“El nuevo marco normativo pretende dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica ...

La seguridad jurídica es el pilar que sustenta esta reforma y su establecimiento resultaba una tarea indispensable para superar el marco anterior. Este principio se manifiesta en la determinación misma de la delimitación del concepto de dominio público marítimo-terrestre, en las mejoras introducidas en el procedimiento de deslinde, en la modificación de las reglas que rigen las concesiones y autorizaciones, así como en las limitaciones a la propiedad privada de los terrenos contiguos al dominio público.

La ley precisa el concepto de dominio público marítimo-terrestre, tanto en lo que se refiere a la zona marítimo-terrestre como a las playas. También introduce definiciones de los accidentes geográficos que se emplean en la determinación del dominio público, para que esta sea más precisa ...”.

La operación legislativa, en sí misma considerada, es legítima. Cuestión distinta será determinar si los cambios son razonables o arbitrarios y en particular si, en atención a la exposición de motivos de la Ley y a su propio título, favorecen la protección del litoral o la seguridad jurídica.

A. Los cambios referidos a la zona marítimo-terrestre

En su versión original, la Ley de Costas de 1988 definió la zona marítimo-terrestre como el “espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial”. Esta zona “se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas”. Expresamente se señala a continuación que “se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar” (art. 3.1.a).

Este precepto sufre dos cambios tras la aprobación de la Ley 2/2013: el primero, respecto a los temporales que determinan el límite interior de la zona marítimo-terrestre; el segundo, referido a la regulación del carácter demanial de los terrenos bajos inundables.

a) La determinación de los mayores temporales conocidos “de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente”

Como es bien sabido, la referencia que en su día hizo la Ley de Costas de 1969 a “las mayores olas en los temporales *ordinarios*”, se sustituyó en la Ley de Costas de 1988 por la referencia a “las olas en los mayores temporales *conocidos*”. También es notorio que la doctrina se mostró mayoritariamente en contra de la nueva definición, porque rompía con una tradición legislativa y, sobre todo, generaba imprecisión⁴. La aprobación del Reglamento de Costas en 1989 suavizó las críticas iniciales, al establecer que “para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga” (art. 4.a).

⁴ Vid. una exposición fundamentada en MEILÁN GIL, J.L. (2009, 105 y ss.).

El Borrador de Anteproyecto que conocimos en julio de 2012 incorporaba al texto legal la previsión reglamentaria (“el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, *de acuerdo con las referencias comprobadas que se dispongan*”). El Proyecto matizó la expresión al sustituir la referencia en cursiva por otra distinta: “el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, *de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente*”.

Este es, finalmente, el tenor definitivo del texto legal. Como ha manifestado recientemente NÚÑEZ LOZANO, el texto incorporado al precepto no entraña una alteración de la definición legal. Los criterios técnicos han de operar para delimitar el alcance de las olas y no para dilucidar cuándo se está en presencia de un “temporal conocido”. Coincido con esta autorizada opinión, sobre todo porque se ha eliminado, además, el texto contenido en el Anteproyecto de una disposición adicional segunda, que preveía una revisión de oficio de los deslindes ya efectuados cuando el límite interior de la zona marítimo-terrestre se hubiera fijado tomando como referencia los mayores temporales conocidos “cuando éstos, de acuerdo con las referencias comprobadas que se dispongan, no hubieran alcanzado el límite establecido en el deslinde, en al menos *cinco ocasiones, en los diez años* inmediatamente anteriores a la fecha en la que se haya practicado el deslinde, o, en defecto de referencias conocidas en ese periodo, en los diez años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esta Ley”⁵.

Sin duda, con el texto del Anteproyecto se modificaba el criterio legal: el legislador de 1988 quiso incluir en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos alcanzados por las olas en cualquier tipo de temporal, incluso los extraordinarios, siempre y cuando –esto se incluyó en el Reglamento- pudiese comprobarse su existencia; el texto del Anteproyecto, al exigir una periodicidad de cinco ocasiones en diez años, volvía al criterio de la legislación anterior, que solo contemplaba como hecho natural a los temporales “ordinarios”.

En fin, la norma, tal y como ha sido aprobada, deja a un momento posterior, y por vía reglamentaria, la concreción de los criterios técnicos que habrán de determinar la línea de deslinde en el caso de los terrenos alcanzados por el oleaje en los temporales. Pero parece claro que la previsión “podada” no podrá, sin más, “injerterse” en el futuro texto reglamentario que pretenda fijar los criterios técnicos. A mi modo de ver, una previsión reglamentaria que tuviese el mismo contenido que la que pretendía incluirse en la adicional segunda sería ilegal, por contradecir el criterio legal de determinación del dominio público

⁵ J. GONZÁLEZ GARCÍA (2012, 59) critica el criterio numérico planteado. A su juicio, “supone el desconocimiento del Derecho Comunitario en relación con las medidas de protección que se han de adoptar frente a las inundaciones por la acción del agua. La Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, sobre evaluación y gestión de los riesgos de inundación, considera que hay una probabilidad media de inundación en aquellos casos en los que la inundación se ha producido en un período de cien años (art. 6.3.b). No parece razonable la solución que propone el Proyecto que, en el fondo, conduce a considerar que mayor temporal conocido es equivalente a temporal ordinario. Desde este punto de vista incurre en arbitrariedad, además de resultar especialmente temerario que se permita la construcción en terrenos que se puedan inundar cuatro veces en diez años...”.

Vid. en general sobre el contenido de los artículos 3 y ss. de la Ley de Costas el estudio de MENÉNDEZ REXACH, A. (1992, 35 y ss.) y MEILÁN GIL, J.L. (2009, 105 y ss.).

marítimo-terrestre, que sigue estableciéndose, en el nuevo art. 3.1.a), con referencia a los temporales conocidos, ordinarios o extraordinarios.

b) El confuso régimen de los terrenos inundables, inundados e invadidos

En la versión original de la Ley de Costas de 1988, los terrenos bajos que se inundaban como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas, o de la filtración de agua de mar se consideraban parte de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, pertenecían indiscutiblemente al dominio público (art. 3.1.a).

Además, se declaraba la pertenencia al demanio de los terrenos invadidos por el mar que pasasen a formar parte de su lecho por cualquier causa (art. 4.3 de la Ley)⁶.

En ambos casos, se trataba de terrenos que en su origen no estaban cubiertos por el agua del mar pero que, por diferentes razones, pasaban a estarlo⁷.

En el primer caso (art. 3, terrenos inundados), son espacios que por sus características físicas son naturalmente inundables, porque su cota está por debajo de la del nivel del mar. De ahí que sean regulados en el artículo 3, como parte de la zona marítimo-terrestre, es decir, formando parte de un espacio de los definidos en el art. 132.2 de la Constitución como de dominio público natural.

En el segundo caso (art. 4, terrenos invadidos), los terrenos no son naturalmente inundables, es decir, su cota está por encima del nivel del mar, y en su estado natural no reúnen las características naturales del dominio público marítimo-terrestre, pero en algún momento llegan a integrarse en él por efecto de la invasión del mar⁸.

Completando la regulación legal, el Reglamento de Costas de 1989 delimitó algunos supuestos problemáticos:

- En ocasiones, un terreno que por sus características físicas no habría de inundarse (por ser de cota superior al nivel del mar), se inunda por técnicas artificiales (por ejemplo, mediante un sistema de bombeo de agua, para anegar una zona que no es naturalmente inundable). En este caso, los terrenos inundados no se integran en el dominio público marítimo-terrestre (art. 6.2)⁹.
- Sin embargo, si se realizan obras por las que se rebaja la cota de los terrenos para facilitar la entrada de agua y se produce la efectiva invasión del mar (es el caso de las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres), los terrenos ahora inundados pasan a ser del dominio público marítimo-terrestre aunque antes de la inundación no fuesen demaniales (art. 43.6).

⁶ El artículo 6 de la Ley de Costas incluye otro supuesto de invasión distinta: la que se produce por las arenas de las playas. Los terrenos invadidos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre.

⁷ Vid. una crítica al texto original de la Ley de Costas en el trabajo de MEILÁN GIL, J.L. (2010, 67 y ss.).

⁸ Vid. MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2010, 273 y ss.).

⁹ Vid. por ejemplo, la STS de 4 de noviembre de 2003 (RJ 2003/8421).

- Distinto es el caso de un terreno naturalmente inundable (por ser de cota inferior al nivel del mar) que no llega a inundarse porque la inundación ha sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes. En este caso, prevalece la naturaleza naturalmente inundable del terreno y se integra en la zona marítimo-terrestre¹⁰ (art. 6.2).

En definitiva, y a riesgo de simplificar excesivamente, podríamos afirmar que con la Ley de Costas de 1988 –en su versión original– los terrenos eran de dominio público si eran *naturalmente inundables*, y que este carácter se daba cuando se trataba de *terrenos de cota baja* susceptibles de ser alcanzados por el flujo y reflujo de las mareas, el oleaje o la filtración de agua de mar; en estos casos, el carácter demanial se mantenía aun cuando la inundación se hubiese impedido por medios artificiales.

Debe reconocerse que la aplicación de esta casuística resultó compleja en la práctica de los deslindes. La mejor prueba de ello es el grado de litigiosidad alcanzado y las críticas doctrinales vertidas por la confusión entre lo natural y lo artificial para determinar el dominio público marítimo-terrestre y, sobre todo, la ribera del mar. Pero al propio tiempo hay que aceptar que la jurisprudencia desarrolló su función y, vigente la versión original de la Ley de 1988, se aceptaba la regla de que los terrenos inundables -cuya cota fuese inferior a la de pleamar- eran de dominio público incluso aunque hubiesen sido inundados controladamente mediante técnicas artificiales; también en el caso de que la cota baja se hubiese ganado artificialmente con obras destinadas a facilitar la entrada de agua; y cuando su inundación efectiva había sido impedida por medios artificiales.

¿Qué cambios se producen en la nueva regulación de las costas, con la Ley 2/2013?

No es fácil la respuesta, sobre todo porque es necesario interpretar conjuntamente preceptos ubicados sistemáticamente en diferentes lugares de la Ley, en particular, el art. 3.1.a), el art. 4.3, el apartado 5 de la disposición transitoria primera y la disposición adicional décima de la Ley de Costas. Con el ánimo de simplificar y sin perjuicio de hacer algunas remisiones a aspectos que se tratarán más adelante, podemos enunciar algunas reglas:

1º) Son de dominio público marítimo-terrestre los *terrenos naturalmente inundables* (bajos) que *se inundan* como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar *por causas naturales* (ex. art. 3.1.a) párrafo 2º).

Pero no son de dominio público marítimo-terrestre los *terrenos naturalmente inundables* cuya inundación se ha producido *por medios artificiales* cuando antes de la inundación no fuesen de dominio público (ex. art. 3.1.a) párrafo

¹⁰ Vid.. la STS de 14 de octubre de 2002, RJ 2002/8755: “ ... una vez sentado que la incomunicación con el mar de un terreno bajo contiguo a su ribera se ha producido artificialmente, cabe concluir que es aplicable el art. 6.2 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre”. Distinto es el caso de terrenos de cota superior al nivel del mar, que amenazan con ser invadidos por el mar o la arena y en los cuales se realizan obras de defensa. Por su condición de terrenos que no son naturalmente inundables, si se evita la invasión no llegan a formar parte del dominio público marítimo-terrestre.

3º)¹¹. Como veremos, esta norma se aplica de modo retroactivo a los terrenos a que se refiere la transitoria primera de la Ley de Costas, cuando sobre los mismos se hayan realizado obras e instalaciones destinadas a actividades de cultivos marinos o salinas marítimas (apartado 5 de la disposición transitoria primera).

2º) Son de dominio público marítimo-terrestre los terrenos que, no siendo naturalmente inundados, son *invadidos* por el mar *por causas naturales* (ex. art. 4.3)

Pero no son de dominio público marítimo-terrestre los terrenos que, no siendo naturalmente inundables, son *invadidos* por el agua de mar *por causas artificiales*, como consecuencia de obras e instalaciones realizadas para hacer llegar el agua de forma artificial y controlada a donde en otras condiciones no hubiese llegado (ex. art. 4.3).

3º) Son de dominio público marítimo-terrestre en todo caso, los terrenos *invadidos* por el agua de mar, por causas naturales o artificiales, si los terrenos inundados son *navegables* (ex. art. 4.3 in fine).

Sin embargo, tienen un *régimen jurídico especial* las urbanizaciones marítimo-terrestres, en las que no son de dominio público algunas partes inundadas (disposición adicional décima). A este supuesto, por su especificidad, nos referiremos más adelante.

Debemos detenernos siquiera brevemente en el régimen jurídico descrito en el nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988 que alude, precisamente, a los terrenos inundados, estableciendo un régimen singular para terrenos inundados destinados a actividades de cultivo marino o a salinas:

“5. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, si los terrenos, a que estos se refieren, hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, *aun cuando sean naturalmente inundables*.

A estos terrenos les será de aplicación el régimen dispuesto en la presente Ley para la zona de servidumbre de protección”.

Las críticas a esta regulación no se han hecho esperar¹², por cuanto establece una excepción al carácter demanial de los terrenos “naturalmente inundables”. El precepto deja, a nuestro juicio, mucho que desear.

¹¹ Este supuesto plantea muchas dudas. Podría discutirse si el párrafo 3º del art. 3.1ª) se refiere a terrenos naturalmente inundables o no. A nuestro juicio sí, porque el art. 3.1.a) se refiere a la zona marítimo-terrestre. Además, reduce la arbitrariedad que se produciría si al interpretar la transitoria primera quinta se supusiese que el de cultivos marinos y salinas es el único caso de instalaciones en terrenos naturalmente inundables que no llegan a ser dominio público si antes de la inundación no lo eran. Si fuesen otro tipo de terrenos, debería ubicarse el supuesto en el artículo 4, referido a otras parcelas demaniales. Defiende otra posición A. MENÉNDEZ REXACH (2013, 266).

¹² NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013, 40 y ss.) llega a señalar que esta regulación “pone en cuestión el mismo concepto de demanio por naturaleza e implica, en mi opinión, una

1º. Por razones de pura técnica legislativa, el apartado 5 no encaja en el marco de la disposición transitoria primera. Es ésta una transitoria que se ocupa de regular las concesiones compensatorias de quienes han dejado de ser propietarios como consecuencia de los entonces nuevos criterios de determinación del dominio público marítimo-terrestres. Sin embargo, el supuesto de hecho de la nueva regla jurídica es el contrario: declara excluidos del dominio público determinados terrenos.

2º. No se llega a comprender, por los datos disponibles, por qué este régimen tan singular para actividades de cultivo marino y salinas marítimas, que rompe la regla general del carácter demanial de los terrenos naturalmente inundables.

3º. La Ley declara que estos bienes “se excluyen” del demanio marítimo-terrestre. ¿Quiere con ello decirse que se declaran bienes de propiedad privada, *ex lege*? A la vista de la disposición adicional quinta sí, porque los titulares son personas que eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la Ley de Costas y que han dejado de formar parte de él en virtud de la nueva Ley.

4º. Si son terrenos de propiedad particular *ex lege*, por exclusión del demanio, en atención a la actividad que se desarrolla sobre ellos, ¿podemos entender que es una pérdida de condición de demanialidad condicionada al mantenimiento de la actividad? ¿Hasta cuándo? ¿Qué sucede si, recuperada la propiedad, se cambia el uso de los terrenos?

5º. Se señala que estos terrenos están sometidos al régimen dispuesto en la Ley para la servidumbre de protección. ¿Cualquiera que sea su ubicación y extensión? Habrá que tener en cuenta, si es así, que no es “zona de servidumbre de protección” salvo que por su situación territorial le corresponda, y que cualquiera que sea su proximidad o lejanía respecto al dominio público, su clasificación urbanística y su profundidad medida tierra adentro serán propiedad “delimitadas” por este régimen jurídico peculiar.

6º. Se establece una norma de derecho transitorio referida a los terrenos a que se refieren los “apartados anteriores”: los enclaves privados en el dominio público natural reconocidos por sentencia firme anterior a la Ley de Costas de 1988 (apartado 1); los terrenos amparados en títulos inscritos el Registro de la Propiedad y protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que no pudieron ser ocupados por la Administración al realizar un deslinde antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 (apartado 2); los terrenos no deslindados o deslindados parcialmente antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 que, tras el correspondiente deslinde conforme a esta Ley, resultan incluidos en el dominio público, con o sin protección del Registro (apartado 3); los terrenos ya deslindados antes de la Ley de Costas de 1988, afectados por un nuevo deslinde realizado conforme a esta Ley para adaptarlo a la nueva configuración del dominio público marítimo-terrestre (apartado 4). En todos estos casos, se habrá producido una pérdida del derecho de propiedad y una conversión del título original en concesión administrativa. Pues bien, este

transgresión del art. 132.2 CE”. Para A. MENÉNDEZ REXACH, (2013, 266), resulta sorprendente que se excluyan del demanio los terrenos naturalmente inundables por el hecho de estar destinados a salinas o cultivos marinos.

derecho de propiedad se “recupera” en el caso de que aquellas propiedades que estuviesen “inundadas artificial y controladamente” a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, en las que se estuviesen realizando actividades de cultivos marinos o salinas marítimas. Y decimos que la propiedad se “recupera” porque ya no se puede afirmar que “no se pierde”, pues de hecho sus titulares han sido privados de su propiedad desde 1988 hasta 2013, salvo que se quiera decir que “se considera no perdido”, dando efecto retroactivo a la exclusión operada por el legislador de 2013.

En realidad, a simple vista la transitoria no parece relevante. Y no lo sería si no fuese por el inciso final referido a los terrenos inundados: “aun cuando sean naturalmente inundables”. Recordemos que la propia Ley 2/2013 obliga a hacer un re-deslinde de la costa y devolver la propiedad a quienes no la hubiesen perdido de haberse aplicado en su día los nuevos criterios legales. Y que, con los nuevos criterios legales, los terrenos inundados artificial y controladamente -ya sea para actividades acuícolas, salineras, u otras-, si antes de la inundación no eran de dominio público –como es este caso, donde se reconoce que eran de propiedad privada- no pasan a formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Aquí está el quid de la cuestión: ¿y si los terrenos eran “inundables”? El supuesto de hecho puede parecer absurdo, porque si los terrenos son inundables no sería necesaria la inundación artificial y controlada¹³; ciertamente es así, aunque parece que el legislador puede haber contemplado terrenos naturalmente inundables a los que no llega el agua, por ejemplo, porque se hicieron obras que impidieron que el agua alcanzase naturalmente los terrenos (art. 6 del Reglamento). En esos casos, el propietario puede llevar a cabo inundaciones controladas, mediante obras dirigidas a lograr la inundación, empleando técnicas artificiales que no contradicen el carácter inundable del terreno. Pero lo cierto es que, con carácter general, estos terrenos “naturalmente inundables” eran dominio público marítimo-terrestre con la Ley de Costas de 1988 en su versión original, y también en su versión renovada de 2013, porque prima la naturaleza inundable del terreno sobre la intervención humana sobre el mismo.

Es precisamente en este tipo de situaciones donde entra en juego la transitoria: esos terrenos que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 eran naturalmente inundables, que fueron efectivamente inundados mediante técnicas artificiales y controladas, para realizar actividades acuícolas y salineras, no pasan al dominio público. Y si lo han hecho, se recuperan. Nuestro juicio coincide con el que ya han hecho autorizados expertos antes: la disposición, respecto a los terrenos inundables, carece de justificación y es, por ello, arbitraria.

Una última consideración respecto a los terrenos bajos. El art. 3.1 a) ciñe la demanialidad a “*las partes de los terrenos bajos que se inundan*”. El inciso añadido puede resultar razonable. Sin embargo, es contrario a la jurisprudencia que venía declarando de dominio público los terrenos inundados y las “partes emergentes” a las que no alcanzaba el agua de mar¹⁴.

¹³ NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013, 41).

¹⁴ Vid. un ejemplo en la sentencia del TS de 18 de noviembre de 2003, con ocasión de un deslinde en el que se declararon de dominio público terrenos originariamente de propiedad privada sobre los que los propietarios habían realizado excavaciones para conseguir la entrada

A la vista de los numerosos interrogantes que plantea esta regulación, no es, desde luego, la seguridad jurídica el motor del precepto legal, sino más bien todo lo contrario.

B. Los cambios referidos a las playas

Las playas se definen por primera vez como dependencia demanial en la Ley de Costas de 1969¹⁵:

“las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica” (art. 1).

La Ley de Costas de 1988 introdujo importantes cambios en este concepto, bajo la premisa de que la definición de 1969 “no llega a cubrir la realidad natural” (Exposición de Motivos, II), refiriéndolo a:

“zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales” (art. 3.1.b).

La jurisprudencia ha matizado con gran precisión el alcance de la ampliación de este concepto de “playa”. Una sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2007 (RJ 2007/4349) lo describe así:

“El artículo 3.1.b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, introduce novedades importantes que amplían el concepto jurídico de “playa”, antes proporcionado por el artículo 1.1 de la Ley 28/1969, de 26 de abril. De ellas, conviene destacar a los efectos de este recurso de casación las tres siguientes: Una (1), referida al carácter de la superficie de ese espacio, que antes había de ser “casi plana”, y que hoy, con la nueva Ley, puede ser, no sólo inclinada, sino con irregularidades y ondulaciones; es así, porque aquel artículo 3.1.b) nos dice que la “playa” incluye, no sólo las zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, sino también los escarpes, bermas y dunas. Otra (2), referida a que dos de estos accidentes que pasan a formar parte del concepto jurídico de playa, como son los escarpes y bermas, no necesariamente tienen que estar formados o constituidos por depósitos de materiales sueltos; sus características físicas -en cuanto

del agua de mar, controlándose la entrada de agua mediante compuertas o utilizando el bombeo durante la bajamar. Los recurrentes habían realizado las excavaciones para construir una piscifactoría y habían dejado algunas zonas emergentes, que servían de pasillos entre las diferentes balsas. Ante la alegación de que unos y otros debían excluirse del dominio público, la Audiencia Nacional, primero, y el TS, después, desestimaron sus pretensiones, concluyendo que “cuando un terreno, por cualquier causa, queda invadido o inundado por el mar se incorpora al dominio público marítimo-terrestre ... en cuanto a las *zonas emergentes*, se trata meramente de aterramientos o acumulación de materiales, realizados artificialmente para permitir el paso entre las balsas y facilitar el cultivo de las especies marinas, pero tales pasillos no permiten afirmar que el terreno en cuestión no haya sido invadido por el mar ... fueron las propias recurrentes quienes, mediante las excavaciones llevadas a cabo con un fin muy concreto (la acuicultura), incorporaron a sus fincas a dominio público marítimo-terrestre al provocar su invasión por el mar”.

¹⁵ El término aparece antes en la Ley de Aguas de 1866, pero referido a lo que más tarde se acuñó como zona marítimo-terrestre. Cfr. A. MENÉNDEZ REXACH (2013, 267).

declives ásperos del terreno, los primeros, y parte casi horizontal interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje, las segundas- y su proximidad al mar, los hace susceptibles de ser lugares en que se depositen materiales sueltos, pero el modo en que aparece redactado el repetido artículo 3.1.b) no requiere que tales depósitos hayan de permanecer allí, o que su presencia sea necesaria para poder incluir tales accidentes en el concepto jurídico que nos ocupa. Y una tercera (3), referida a que aquellos depósitos y estos accidentes pueden tener su origen, o pueden haber sido formados, tanto por la acción del mar o del viento marino, como por otras causas naturales o artificiales; su procedencia continental no es, así, una circunstancia que necesariamente excluya la inclusión de la zona en el concepto jurídico de playa; aunque tal amplitud de causas posibles obligará, cierto es, a prestar una cuidadosa atención a la realidad física de la zona y a la finalidad que la norma ha perseguido al introducir esas y otras novedades".

Por lo que más adelante explicaremos, uno de los cambios trascendentales operados por la Ley de Costas de 1988 ha sido, sin duda, incluir las dunas en el concepto legal de playa. Con el propósito de concretar la genérica previsión legal, el Reglamento de Costas de 1989 señaló como criterio de deslinde el siguiente:

“se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas *que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución* debido a la acción del mar o del viento marino. Asimismo se incluirán las *fijadas por vegetación* hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa” (art. 4.d).

A la vista de ambos preceptos, la doctrina coincidía en señalar que la normativa de Costas admitía la condición demanial de las dunas naturales o artificiales, móviles o fijas, éstas últimas condicionadas a la función de estabilidad de la playa y defensa de la costa¹⁶.

La jurisprudencia ha sido decisiva en la determinación del alcance y extensión de estos dos preceptos. Los conflictos se produjeron con frecuencia a propósito de la inclusión en el deslinde de dominio público marítimo-terrestre de dunas fijas, en una operación que resultaba excesiva para los recurrentes y necesaria para la Administración. Los tribunales interpretaron un artículo 4.d) del Reglamento que parecía más restrictivo que el concepto amplio y no condicionado de “duna” del artículo 3.1 de la Ley de Costas. Son muy claras las palabras de la Audiencia Nacional vertidas en una sentencia de 4 de junio de 2003¹⁷:

“Es claro, pues, que se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre las playas, y dentro de ellas, las dunas ... para la Ley, las dunas, *todas las dunas*, son de dominio público. Es el reglamento quien efectúa una restricción en aquella definición, al comprender como pertenencia demanial “las dunas fijadas por la vegetación hasta el límite que resulte

¹⁶ Estabilidad de la playa y defensa de la costa que debe probar la Administración. Vid. al respecto las consideraciones realizadas por MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2013, 213 y ss.).

¹⁷ Sentencia confirmada por la del TS de 22 de mayo de 2007, rec. 8218/2003.

necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.

Semejante restricción solo puede ser entendida como una singular excepción que el legislador reglamentario efectúa del precepto legal, a menos que consideremos que por esta vía caben las definiciones demaniales, en contra de lo establecido por la Constitución al consagrar el principio de reserva legal. Así las cosas, *para excluir una duna del dominio público estatal, se precisa una prueba específica y contundente de que la duna ha sido fijada por la vegetación hasta tal punto de que no resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. En definitiva, que se haya convertido en un elemento geológico muerto, sin actividad alguna para el entorno ni para sí misma, de forma tal que nada recibe de su periferia, ni esta nada de aquella*”.

La ley 2/2013 introduce dos modificaciones de distinta entidad en la determinación de las playas:

1º) Se elimina la referencia a “causas naturales o artificiales”, al referirse a las causas de su formación, limitándose a señalar que las playas son “zonas de depósito de materiales sueltos” (art. 3.1.b) y especificando, respecto a una de sus pertenencias –las dunas- que son depósitos sedimentarios “que se alimentan de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas” (art. 3.4).

2º) Se introducen cambios respecto a la consideración de las dunas (art. 3.1.b y 3.4), bien es cierto que más moderados o matizados que los que se propusieron en el trámite de elaboración de la norma.

El Borrador de Anteproyecto declaraba abiertamente en su Exposición de Motivos que “en cuanto a las playas, se eliminan del concepto de demanio natural la dunas artificiales y las dunas muertas, entendiendo por éstas los sistemas arenosos de carácter fijo que no contribuyen a garantizar la estabilidad de la playa y defensa de la costa” (III). En consonancia con tal propósito se proponía un texto que combinaba elementos de la Ley y el Reglamento, al referirse a “las dunas, que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución, formadas por la acción de mar o del viento marino, u otras causas naturales, tengan o no vegetación. Las dunas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.

En el Proyecto, primero, y definitivamente en la Ley, se eliminó cualquier referencia a las dunas en la Exposición de Motivos y se retocó el texto propuesto en el Borrador de Anteproyecto, en dos apartados del artículo 3:

- Por un lado, en el art. 3.1.b) se señala –con una redacción mejorable- que se incluyen en la ribera del mar “las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.

- Por otro lado, en el art. 3.4, se definen las dunas como “depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación

que se alimente de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas”¹⁸.

Se puede decir que, en este punto, el legislador ha dado un paso atrás respecto a las pretensiones iniciales plasmadas en el Borrador de Anteproyecto. La referencia a “otras causas” (a secas, sin referencia a “causas naturales,” como hacía el Anteproyecto) da entrada de nuevo en el dominio público a las dunas artificiales, que tendrán como límite general el que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. El texto aprobado tampoco excluye las dunas “muertas”, como hacía sin paliativos en el Borrador de Anteproyecto, que seguirán, por tanto, perteneciendo a la ribera del mar hasta el límite necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa¹⁹.

2. Los deslindes especiales

Manteniendo una constante del texto legal, la tarea de determinación del dominio público marítimo-terrestre no es abordada en la ley de modo general y abstracto. Junto a las definiciones de las dependencias demaniales ya estudiadas, la ley recoge situaciones particulares y las dota de un régimen jurídico específico. Es el caso de los deslindes de ciertos paseos marítimos (A), el deslinde de la Isla de Formentera (B) y el deslinde de los núcleos incluidos en el Anexo de la Ley (C). En todos estos casos, sorprende el tratamiento singular que el legislador efectúa para espacios determinados; de ahí que algunas de estas reformas hayan sido tachadas de discriminatorias, arbitrarias o injustificadas.

A. El deslinde de algunos paseos marítimos

La disposición adicional segunda de la Ley 2/2013 regula “el deslinde en determinados paseos marítimos” del siguiente modo:

“La línea exterior de los paseos marítimos construidos por la Administración General del Estado o por otras administraciones públicas con la autorización de aquella, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y la entrada en vigor de la presente Ley, se entenderá a todos los efectos

¹⁸ Es importante señalar que se ha eliminado de este párrafo la referencia a la existencia o inexistencia de vegetación. No obstante, la vegetación sí es un elemento considerado en la definición que hace el apartado 4 de este artículo 3 de “dunas”.

¹⁹ A juicio de MARTÍNEZ CORDERO (2013, 222), las dunas móviles y semimóviles deberían ser consideradas siempre necesarias para asegurar la “estabilidad” de las playas. Y para las dunas fijas debería hacerse un estudio particularizado, valorando la regresión del tramo determinar la línea de costa en un periodo de 10 a 20 años, y con dicha línea calcular cuál sería el alcance del oleaje con un periodo de retorno similar al señalado y de este modo determinar las cadenas de dunas necesarias para asegurar la estabilidad de la playa.

El concepto de “defensa de la playa” es más indeterminado. A juicio del autor, tiene que ver con el paisaje, el medioambiente, en definitiva, la calidad de vida. Y cita en este sentido una sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de junio de 2003 (rec. num. 627/1999), confirmada por una sentencia del TS de 28 de febrero de 2007, sobre el deslinde del término municipal de San José (Ibiza) en el que se valora, entre otros aspectos, la belleza de la zona a la hora de considerar ajustado a derecho el deslinde practicado. En parecido sentido, vid. la STS de 13 de julio de 2001, ya citada.

como línea interior de la ribera del mar²⁰. La Administración General del Estado podrá desafectar los terrenos situados al interior de los paseos marítimos, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

A efectos de esta disposición, no se consideran paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto una alteración del terreno que le sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes”.

Los paseos marítimos pierden su condición de ribera del mar, pero no por ello dejan de ser bienes de dominio público marítimo-terrestre. Lógicamente, al establecerse que la línea exterior de los paseos marítimos se entiende como línea interior de la ribera del mar, se produce un doble efecto: la servidumbre de tránsito es absorbida por el paseo²¹ y se liberan tantos metros de servidumbre de protección como anchura tenga el paseo.

Junto a este efecto, la adicional tiene otra consecuencia práctica muy importante y, a juicio de algunos autores, de dudosa justificación: los terrenos situados al interior de los paseos marítimos “*podrán ser desafectados*, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley de Costas”. Se trata de una potestad discrecional de la Administración del Estado, que requerirá la tramitación de un expediente de desafectación *ad hoc*, con informe previo del Ayuntamiento y la Administración autonómica afectados y una previa declaración de innecesariedad de los bienes para garantizar la protección del demanio.

La propuesta, con ser lógica respecto a la determinación de la línea interior de la ribera del mar, es excesiva respecto a la posible desafectación de los bienes de dominio público que quedan al interior de los paseos²². Como sucede en otros preceptos de esta Ley, la resolución de una determinada y concreta

²⁰ Téngase en cuenta que la Ley de Costas dispone en su artículo 44.5 que “los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar y serán preferentemente peatonales”. Regla que completa el Reglamento de Costas indicando en su artículo 94.2 que “en el caso de modificación de las características de paseos marítimos existentes en la ribera del mar no se admitirán vías rodadas en los mismos, salvo que no exista posibilidad de situar otras vías alternativas en las proximidades”. Y con la excepción recogida en la disposición transitoria séptima, 3, al señalar que “el art. 44.5 no será de aplicación a las zonas clasificadas como urbanas a la promulgación de esta Ley, en casos debidamente justificados”; y en la disposición transitoria vigésima, 2 del Reglamento, según la cual “Lo establecido en el apartado anterior se referirá a los paseos marítimos ya construidos y en servicio y a los que estuviesen en construcción de conformidad con el planeamiento urbanístico. En los demás casos, la justificación de la excepcionalidad deberá hacerse en el instrumento de planeamiento correspondiente o en su modificación o revisión”.

²¹ Señala NÚÑEZ LOZANO (2013, 56) que era esta una reivindicación hecha por la doctrina. Cita al efecto a NOGUERA DE LA MUELA, B. (1995, 181 y ss.); y GONZÁLEZ SALINAS, J., (2000, 228 y ss.).

²² J. GONZÁLEZ GARCÍA (2012, 62) no comparte la nueva fijación de la línea interior de la ribera del mar “teniendo en cuenta los múltiples casos en los que el paseo marítimo queda anegado como consecuencia de temporales ordinarios”. La finalidad está en evitar la aplicación de la servidumbre de protección, lo que acabará ocasionando consecuencias negativas sobre viviendas y locales que sean colindantes con el paseo marítimo”.

A nuestro juicio, si las olas en los mayores temporales conocidos rebasan la línea de máxima pleamar y anegan el paseo, será el límite alcanzado por estas olas –y no la línea exterior del paseo marítimo- el que determine la línea interior de la ribera del mar.

problemática se salda con un “extra” que no encuentra justificación. En este caso, a propósito de clarificar la fijación de las servidumbres en casos en que el paseo marcaba la línea de desaparición de las características físicas propias de la ribera del mar, se respalda una desafectación de bienes de dominio público que no hace sino reducir, una vez más, la franja demanial.

B. El deslinde de Formentera

Probablemente estemos ante una de las mayores excentricidades del legislador de 2013.

La disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013, bajo el título “deslinde de Formentera”, dispone:

“1. Con carácter excepcional y debido a la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera, respecto de ella se entenderá que queda incluido en el dominio público marítimo-terrestre:

a) El espacio de territorio que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean. A estos efectos, se entiende que son temporales ordinarios los que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde.

b) Las playas, entendiéndose por tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica.

2. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, la Administración General del Estado practicará el correspondiente deslinde, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior.

3. A las construcciones e instalaciones emplazadas en la zona de servidumbre de tránsito o protección les será de aplicación lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

La servidumbre de protección tendrá una extensión de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

4. Aquellas personas que son propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, de terrenos que tras el deslinde previsto en el apartado 1 de esta disposición dejen de formar parte del dominio público serán reintegrados en el dominio de aquellos bienes”.

La Exposición de Motivos de la Ley no hace referencia a las razones que han llevado a regular de forma tan diferente una determinada zona del litoral español y toda la justificación que aparece en el texto legal es una breve referencia a la especial configuración geomorfológica de la isla.

Lo cierto es que el deslinde de la isla, como otros muchos en todo el territorio nacional, fue muy contestado, sustanciándose diferentes procesos que terminaron, sin excepción, con sentencias desestimatorias -confirmatorias del deslinde- de la Audiencia Nacional. El malestar se hizo sentir. Por una parte, algunas iniciativas parlamentarias pusieron de manifiesto la especial preocupación de la población isleña afectada por el deslinde practicado, declarándose entonces la necesidad de buscar y acordar condiciones y mecanismos de trabajo para proceder a la revisión del trazado de la línea que marca el dominio público marítimo-terrestre²³; por otra parte, una Resolución de Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, sobre “el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario con fundamento en varias peticiones recibidas”²⁴, hacía referencia expresa a la isla de Formentera para ejemplificar la arbitrariedad de determinados deslindes practicados al amparo de la Ley de Costas de 1988 “a expensas de los propietarios extranjeros”. No parece desencaminado, a la vista de los antecedentes, afirmar que el deslinde especial de Formentera ha tratado de resolver, por medio de la Ley, un caso problemático –que no el único ni tal vez es más llamativo- del litoral español.

El primer y principal comentario que suscita esta adicional cuarta cae de cajón: ¿por qué la isla de Formentera? ¿qué particularidades geomorfológicas son esas que han llevado a establecer una regulación tan singular del dominio público marítimo-terrestre? ¿cómo, dónde y ante quién se han justificado esas particularidades? ¿por qué no considerar otros territorios litorales de características similares²⁵? Estas cuestiones nos obligarán a hacer una reflexión general sobre la Ley 2/2013, que llevaremos al apartado de conclusiones, porque no solo afecta, como se verá a continuación, al tratamiento de la isla de Formentera. Adelantándonos brevemente a lo que entonces se expondrá, la Ley 2/2013 podría ser una Ley inconstitucional, por *arbitraria, singular y discriminatoria*.

Centrándonos ahora en la regulación contenida en la disposición adicional cuarta, es necesario detenerse en la determinación del dominio público marítimo-terrestre de la isla de Formentera. La norma hace referencia a dos dependencias demaniales:

²³ Vid. la proposición no de ley aprobada por unanimidad en la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Congreso de los Diputados, BOCG, Congreso de los Diputados, VIII legislatura, serie D: general, 4 de julio de 2006, num. 414, 44.

²⁴ Resolución adoptada sobre la base del Informe de *Margrete Auken*, de 20 de febrero de 2009 -procedimiento 2008/2248(INI)-.

²⁵ Precisamente alguna de las enmiendas presentadas durante la tramitación parlamentaria del texto legal se orientaba a dar carácter general a esta norma: “Régimen especial de determinadas islas e islotes: 1. La presente disposición adicional se aplicará a las islas que reúnan las siguientes características: a) que no se trate de islas cuyo territorio sea de dominio público estatal en su totalidad, en el sentido del art. 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; y b) que tengan una superficie inferior a 100 km². La presente disposición adicional se aplicará, asimismo, a los islotes contemplados en la disposición transitoria segunda, 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas” (enmienda num. 83 presentada por CiU en el Congreso y 160 en el Senado).

1º) “El espacio que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean”.

Es importante llamar la atención sobre el carácter innominado de esta franja, reconocible como la “zona marítimo-terrestre” del art. 3.1 de la Ley de Costas, aunque delimitada en su límite interior con referencia a las mayores olas en los temporales “ordinarios” -y no “conocidos”, como se establece en aquel artículo-. ¿Por qué razón no se utiliza la expresión “zona marítimo-terrestre” y se establece, simple y llanamente, que del concepto legal se modifica el carácter de los temporales? A nuestro juicio, el legislador ha querido incluir en este punto la definición exacta de zona marítimo-terrestre que empleó en su día la Ley de Costas de 1969²⁶, con la finalidad de facilitar la operación de reintegro de los bienes que, excediendo estos límites, se incluyeron en el deslinde realizado al amparo de la Ley de 1988 y que debe ser revisado en el plazo de dos años.

Respecto a los temporales, no solo se alude al carácter “ordinario” de los mismos, sino que se definen de acuerdo con un criterio de periodicidad, que ya había estado presente en el Anteproyecto de la Ley 2/2013: “se entiende que son temporales ordinarios los que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde”.

Como en su día comentamos²⁷, no se conoce la razón científica por la que se ha utilizado este criterio, por lo que es difícilmente criticable. Pese a ello, sí que se han escuchado algunas voces disonantes, de expertos que gozan de gran respeto en la comunidad científica, que hace dudar seriamente del acierto de haber incluido en el texto legal el criterio de la cadencia, el plazo de aplicación (cinco años inmediatamente anteriores al inicio del deslinde) y, desde luego, la cifra escogida para fijar el carácter “ordinario” de los temporales.

2º) “Las playas, entendiendo por tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica”²⁸.

De nuevo, y suponemos que por idénticas razones, se recupera el concepto de “playa” de la Ley de Costas de 1969²⁹. Si la referencia a los temporales ordinarios causaba extrañeza, mucho mayor es la causada por el uso del concepto de playa de la Ley de 1969.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que el concepto de playa en 1969 hacía referencia a la ribera del mar y de las rías, cuando en la Ley de Costas de 1988, la playa es una dependencia más de una zona más extensa que es la ribera del mar. La cuestión no sería especialmente trascendente si no fuera porque la servidumbre de protección –también en la isla de Formentera, ex.

²⁶ Artículo 1.2 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas, que incluye, además, en la zona marítimo-terrestre los márgenes de los ríos hasta el sitio donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas.

²⁷ M. GARCÍA PÉREZ (2012).

²⁸ Contrástese este criterio con el de “playa” utilizado en el art. 3.1 de la Ley de Costas de 1988.

²⁹ Artículo 1.1.

disposición adicional cuarta, 3- se mide tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. Obviamente, no es esto lo pretendido por el legislador, pero olvidó –imaginamos- reproducir también la Ley de 1969 respecto a la señalización de las servidumbres³⁰.

En segundo lugar, el concepto de playa que se utiliza para Formentera poco tiene que ver con el renovado concepto de playa recogido en el art. 3 de la Ley de Costas de 1988. El carácter casi plano y la ausencia de vegetación desaparecieron en 1988 de la definición de este espacio demanial; ahora se recuperan ambos elementos para un determinado espacio litoral, lo que supondrá, por lo pronto, la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de escarpes y dunas, si nos atenemos a las definiciones de estas dependencias contenidas en el art. 3.4 de la nueva Ley. La opción legislativa existe. El propio TC así lo expuso en la STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas de 1988. Cosa distinta es que pueda alterarse el criterio para una determinada dependencia o territorio, sin existir una explicación razonable que singularice a la zona excepcionada respecto de las demás³¹.

Volveremos sobre esta cuestión en el apartado de conclusiones.

C. El deslinde de las urbanizaciones marítimo-terrestres

El artículo 43.6 del Reglamento de Costas de 1989 reguló un tipo de obras e instalaciones característico en el litoral: las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres. Se trata de intervenciones sobre terrenos que no son de dominio público marítimo-terrestre ni afectados por la servidumbre de protección, en los que se provoca una invasión del mar a través de un sistema de rebaja de la cota y construcción de canales. El régimen jurídico de los terrenos invadidos se caracteriza, según el texto reglamentario, por las siguientes notas: a) el terreno inundado se incorpora al dominio público marítimo-terrestre; b) la servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantiene su vigencia; y c) no se genera una nueva servidumbre de protección en torno a los terrenos inundados, siendo únicamente de aplicación la servidumbre de tránsito.

La nueva disposición adicional décima, introducida en la Ley de Costas tras la reforma operada por la Ley 2/013, regula las “urbanizaciones marítimo-terrestres”, dando rango de ley a la regulación reglamentaria antes descrita

³⁰ Artículo 4 de la Ley de 1969, que utiliza la playa o la zona marítimo-terrestre, según los casos, para medir las servidumbres.

³¹ Para A. MENÉNDEZ REXCAH, “este régimen singular carece de justificación. No puede serlo “la especial configuración geológica [geomorfológica, en los términos de la propia Ley] de esta isla, pues hay otros tramos de costa de características similares. La anchura de la z.m.t. se debe determinar con los mismos criterios en toda España. La singularidad de Formentera es, sencillamente, arbitraria” (2013, 264). En sentido similar se pronuncia J. GONZÁLEZ GARCÍA, para quien “no se justifican cuáles son las razones geológicas especiales que motivan la configuración de un régimen especial. Podríamos hablar de configuración geológica especial en el caso de la Isla del Hierro, por su carácter volcánico, y no se señala nada especial. Podría, en definitiva, aludirse a las peculiaridades de diversas áreas del litoral que sin embargo quedan sometidas al régimen general, como por otra parte resulta razonable...” (2012, 63).

respecto a una clase determinada de obras³², pero introduciendo algunas novedades significativas³³.

En primer lugar, se definen las urbanizaciones marítimo-terrestres como “los *núcleos residenciales* en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados” (apartado 1). Se diferencia, de este modo, dos realidades físicas reguladas sin distinción en el Reglamento: si en el art. 43.6 citado se regularon las “marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres”, en la disposición adicional décima puede apreciarse un tratamiento separado de la urbanización y de los elementos que se asocian a ella (la marina, en sentido estricto)³⁴.

En segundo lugar, los terrenos inundados se incorporan al dominio público³⁵, salvo los llamados “estacionamientos náuticos” privados, individuales o colectivos³⁶, entendiéndose por tales:

- los terrenos privados colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado³⁷; y
- los terrenos privados colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado (apartado 3.a)³⁸.

En tercer lugar, los propietarios de las viviendas contiguas a los canales tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas; este derecho está vinculado a la propiedad de la vivienda y solo será transmisible junto a ella (apartado 4).

³² En este caso, NÚÑEZ LOZANO recuerda que el artículo 43.6 del Reglamento de Costas se refiere a cualquier obra y no solo a las urbanizaciones marítimo-terrestres. Y cita en este sentido la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 2012, rec. 877/2009.

³³ Vid. el estudio completo de las marinas en la Ley 2/2013 realizado por M. ZAMBONINO PULITO (2013, 891).

³⁴ En este sentido, ZAMBONINO PULITO (2013, 909).

³⁵ Esta declaración excepciona para las marinas el régimen jurídico general de los terrenos inundados e invadidos mediante técnicas artificiales, analizado en otro lugar (art. 3.1 y 4.3 de la Ley de Costas).

³⁶ ZAMBONINO PULITO (2013, 915 y 916) hace una interpretación interesante de esta adicional: “los espacios ocupados por estacionamiento náuticos no se incorporarán al dominio público marítimo-terrestre, lo que no es lo mismo que decir que dichos espacios serán de propiedad privada. Una eventualidad que sin embargo, no podrá darse desde el momento en que dichos espacios formen parte de la zona de servicio portuaria y, por consiguiente, del dominio público portuario, de titularidad, como ya se ha expuesto, autonómica. De ahí que quepa mantener el carácter de dominio público –portuario, aunque no marítimo-terrestre- de los estacionamientos náuticos, y por consiguiente, la imposibilidad, a la vista de la legislación de puertos que les es aplicable, de titularidades privadas. En otro caso estaríamos admitiendo la regulación por el legislador estatal de una cuestión –la extensión de la zona de servicio del puerto- de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”.

³⁷ El Anteproyecto utilizaba gráfica pero más inadecuadamente la expresión garaje náutico. Fue cambiada por “estacionamiento náutico” por la enmienda núm. 175 presentada por el Grupo Popular en el Senado, a fin de evitar que se relacionase el espacio destinado a estacionamiento con una instalación cubierta o con techo.

³⁸ ZAMBONINO PULITO (2013, 915) critica la falta de concreción respecto a los límites del estacionamiento náutico, que puede derivar en situaciones de desigualdad por la diversidad de criterios que pudieran emplearse en los deslindes que se realicen en las distintas marinas existentes en las costas españolas.

En cuarto lugar, no se genera servidumbre de protección ni de tránsito³⁹ en torno a los espacios inundados, manteniéndose, al igual que en la normativa reglamentaria, la servidumbre de protección preexistente a las obras (apartado 3.b). El tránsito y el acceso deberá garantizarse en el correspondiente instrumento de ordenación territorial o urbanística, que es preceptivo en este tipo de instalaciones (apartado 3.c en relación con el apartado 2)⁴⁰.

D. El deslinde legal de los núcleos incluidos en el Anexo

Una de las disposiciones más perturbadoras de la Ley 2/2013 es la adicional séptima, titulada “Exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre”. Esta disposición hace referencia a un anexo, que se recoge al final de la Ley, en el que se citan doce núcleos (dos de la provincia de Alicante, uno de Castellón, dos de Girona, tres de Huelva, dos de Málaga, uno de Pontevedra y uno de Valencia), acompañados de su correspondiente planimetría, en la que ciertos terrenos de cada núcleo aparecen sombreados. Son los terrenos “excluidos” del dominio público marítimo-terrestre, pese a que fueron, en su día, incluidos dentro de la línea del deslinde.

El régimen jurídico al que se someten estos terrenos aparece claramente determinado en la adicional comentada:

“... podrán ser *transmitidos a sus ocupantes*, por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”⁴¹.

De la regulación expuesta llama poderosamente la atención el carácter enumerativo del Anexo, que comprende doce núcleos (alguno incorporado a última hora en el trámite del Senado), sin que se ofrezca en la Exposición de Motivos de la Ley más explicación que la vaga e imprecisa que se transcribe a continuación:

“Esta exclusión legal pretende otorgar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentren en una situación singular: los terrenos sobre los que están edificadas, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas de 1988 y que las propias edificaciones residenciales son también anteriores a 1988; por último, y en conexión con lo anterior, se trata de áreas de viviendas históricamente

³⁹ La eliminación de la servidumbre de tránsito viene a dar respuesta a algunas reivindicaciones basadas en la dificultad de la aplicación de estas limitaciones en espacios como las marinas. ZAMBONINO PULITO cita el caso de la Marina Interior de Port d’Aro, en el término municipal de Castell-Platja d’Aro (Girona), que se resolvió mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de abril de 2011.

⁴⁰ Extensamente sobre este instrumento de ordenación territorial o urbanística, ZAMBONINO PULITO (2013, 929 y ss.)

⁴¹ ZAMBONINO PULITO (2013, 937) ha cuestionado, entre otras cosas, que no se haya condicionado la transmisión al cumplimiento de criterios ambientales y la concreción de la innecesariedad de los terrenos para la protección del dominio público marítimo-terrestre.

consolidadas y altamente antropizadas, cuya situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988, debe ser resuelta por esta Ley” (III).

¿Cuántos terrenos existirán en el litoral español que coincidan con las circunstancias descritas⁴²? Conocemos de cerca alguno de estos núcleos⁴³. Desde luego, la tramitación de su deslinde fue compleja y dejó insatisfechos a sus habitantes, muchos de ellos antiguos propietarios de terrenos que a día de hoy no reúnen las características físicas del dominio público marítimo-terrestre. El problema no es la solución dada por el legislador –que no podremos valorar sin conocer a fondo cada uno de los supuestos⁴⁴–, sino el hecho de que se aplique a ciertos núcleos, sin tener en cuenta a todos los demás que pueden estar en situaciones muy similares.

La fórmula escogida por el legislador no solo puede generar desigualdad; además, impide ejercer derechos de defensa a quienes pretendieran oponerse al nuevo deslinde (bien porque se incluyen terrenos que deberían ser de dominio público, bien por lo contrario, si hay terceros que se sienten perjudicados porque la línea no alcanza a liberar del carácter demanial a terrenos sobre los que ostentan derechos o intereses). Elevar a rango legal una decisión administrativa provoca el efecto perverso de hacerla inamovible, salvo que por inconstitucionalidad sea planteado el oportuno recurso, con las limitaciones de legitimación existentes, ante el Tribunal Constitucional.

Estamos ante el talón de Aquiles de la nueva regulación. La Ley 2/2013, por el contenido de alguna de sus disposiciones, es *una ley singular que no cumple los parámetros de constitucionalidad que viene exigiendo para este tipo de normas el Tribunal Constitucional*. Volveremos sobre esta cuestión en la última parte de este estudio, porque es, sin duda, una cuestión de enorme trascendencia, que debe tratarse bajo la doctrina constitucional relativa a la constitucionalidad de las leyes singulares y sus límites.

3. Las consecuencias jurídicas de la re-determinación del dominio público marítimo-terrestre

A. Las nuevas concesiones compensatorias

⁴² En la misma línea, ZAMBONINO PULITO (2013, 936 y 937).

⁴³ Nos referimos a Moaña (Pontevedra), cuyo deslinde fue impugnado ante la Audiencia Nacional, dictándose sentencia desestimatoria de 25 de marzo de 2010 (JUR 2010/111989). En este núcleo, el deslinde traía causa de otros realizados en la década de los sesenta y noventa, y se incluyeron terrenos detentados por particulares y que a día de hoy ya han perdido sus características físicas. El Ayuntamiento de Moaña defendió que el deslinde “consagraba una línea arbitraria y caprichosa, aprobada en su día- 1967 y 1974-, que supone una apropiación de bienes privados y municipales, con derecho de propiedad legalmente reconocido y dificulta la ordenación urbanística del Ayuntamiento”. La AN, al amparo del artículo 4.5 de la vigente Ley de Costas, declara el carácter demanial de los terrenos”. ¿No es ésta la situación de muchos de los afectados por un deslinde de costas? ¿Qué tiene de singular?

⁴⁴ ZAMBONINO PULITO (2013, 937 y 938) identifica tres supuestos más. Se trata de núcleos de población asociados a urbanizaciones marítimo-terrestres, excluyéndose los espacios que forman parte de la marina propiamente dicha. Se trata de Empuriabrava, Platja d’Aro y Oliva, muchos de cuyos propietarios fueron firmantes de las peticiones realizadas a las instituciones europeas y que dio lugar al llamado Informe *Auken*.

La Ley 2/2013 incorpora un nuevo artículo, el 13 bis, en la Ley de Costas de 1988, que regula la revisión de deslindes cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre (apartado 1).

Siguiendo la misma técnica jurídica que en 1988 se plasmó en la transitoria primera de la Ley de Costas, el apartado 2 de este artículo 13 bis señala que:

“2. Los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión, salvo renuncia expresa del interesado.

La concesión se *otorgará* por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon”.

Se trata, pues, de las concesiones compensatorias por la expropiación legislativa del derecho de propiedad, tal y como en su día aclaró el TC. Este escueto apartado no aclara el régimen jurídico de las instalaciones y obras que, construidas sobre los terrenos cuando eran de propiedad particular, quedan integradas en el demanio, como consecuencia del deslinde practicado.

En realidad, la brevedad del precepto se justifica si tenemos en cuenta que van a ser mínimos los supuestos en que pueda llegar a producirse este efecto ampliador de la franja demanial. Más bien el efecto será el contrario. No obstante, parece excesivo o, al menos, poco prudente establecer el plazo máximo (setenta y cinco años) para cualesquiera situaciones. Hubiese sido más razonable disponer un plazo menor con posibilidad de prórroga, con la finalidad de poder evaluar en el futuro las necesidades del litoral y el grado de incidencia de los usos preexistentes sobre él.

B. El derecho de reintegro

Tras la entrada en vigor de la Ley 2/2013, la franja de dominio público marítimo-terrestre puede llegar a reducirse como consecuencia de la nueva configuración de la ribera del mar. En tal caso, los antiguos propietarios de terrenos que pasaron a formar parte del demanio al amparo de la versión original de la Ley de Costas de 1988 serán reintegrados en el dominio de aquéllos. Así se dispone en las adicionales quinta y sexta de la Ley 2/2013.

La disposición adicional quinta, titulada “Reintegro del dominio de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre” señala:

“Aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, una vez revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda”.

En la misma dirección, la disposición adicional sexta se refiere específicamente al “Reintegro del dominio de los terrenos de las urbanizaciones marítimo-terrestres que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre”:

“Las personas que, a la entrada en vigor de esta Ley, sean titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres, que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la misma, serán reintegrados en el dominio de dichos bienes, una vez sean revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda”.

De la literalidad de los preceptos parece desprenderse que estamos ante un reintegro de oficio y automático, derivado de la orden de deslinde, de unos terrenos ilegítimamente detentados por el Estado durante todos estos años de vigencia de la Ley de Costas; terrenos que nunca habrían dejado de ser de propiedad particular –de ahí la técnica del reintegro-, y que ahora vuelven *ope legis* a manos de sus legítimos propietarios.

Nada más lejos de la realidad. Con la entrada en vigor de la Ley de Costas, los terrenos de propiedad privada inscritos en el Registro de la Propiedad dejaron de pertenecer a sus propietarios en virtud de una operación que fue convalidada por el juicio del Tribunal Constitucional, quien, además, declaró su verdadera naturaleza jurídica: se llevó a cabo una expropiación legislativa, cuyo justiprecio fue el derecho de uso privativo de los terrenos expropiados durante un tiempo determinado sin necesidad de abonar canon. Siendo esto así, la naturaleza jurídica de la técnica prevista en la Ley 2/2013 –el reintegro– es más que discutible. En puridad, lo procedente sería declarar la *reversión* de los terrenos expropiados, y no el reintegro. Se trataría, en todo caso, de una nueva causa legal de reversión, de efectos jurídicos distintos al reintegro.

Por lo demás, la aplicación del reintegro puede llegar a ser problemática. Supongamos que son terrenos que ya no están en manos del antiguo propietario. Puede tratarse de terrenos sobre los que no se llegó a otorgar la concesión compensatoria a que se refiere la Ley de Costas de 1988 o se otorgó pero ya se extinguió. Tal vez se haya concedido un nuevo título de utilización privativa, que disfrutará ahora un tercero que no es el originario propietario de los terrenos. Y puede que hay realizado obras con mayor o menor inversión. Es posible que haya hecho mejoras sobre la extensión de la concesión o que haya causado daños en los terrenos. ¿Qué se reintegra en ese caso? ¿quién se hace cargo de reponer el terreno a su estado original? ¿es razonable que el antiguo propietario reciba los terrenos mejorados sin hacerse cargo de la indemnización que corresponderá al nuevo concesionario por el rescate de la concesión? O al revés, ¿debe sufrir un empobrecimiento injusto si los terrenos le son devueltos en peores condiciones de las que tenían cuando él los entregó?⁴⁵

Habrá que esperar al desarrollo reglamentario para determinar el alcance de la medida recogida en la Ley y valorar entonces su alcance.

⁴⁵ Son muy interesantes las reflexiones de J. GONZÁLEZ GARCÍA sobre la aplicación de esta medida (2012, 68 y 69).

C. El Registro de la Propiedad y la seguridad jurídica

La Ley 2/2013 introduce una novedad en el régimen de los bienes de dominio público que era necesaria. Desde luego, no justifica la reforma, porque habría bastado una ligera reforma de la Ley de Costas de 1988 para conseguir el objetivo de mejorar la seguridad jurídica, pero es una buena medida, que se ajusta a los propósitos esgrimidos por el legislador en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2013⁴⁶. De acuerdo con el artículo 11, en su nuevo apartado 2:

“Practicado el deslinde, la Administración del Estado deberá inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas”.

La Ley 2/2013 da un paso más: se garantiza la constancia registral del proceso administrativo de deslinde, mediante la anotación marginal en la inscripción de todas las fincas que puedan resultar afectadas por este. “Con esta medida – dice la Exposición de Motivos- se consigue que los ciudadanos, en general, y los adquirentes, en particular, dispongan de la información exacta sobre los terrenos que están en dominio público o que pueden pasar a formar parte de él”. A tal fin se dispone en el artículo 12.4:

“El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas.

Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar:

- a) La incoación del expediente de deslinde.
- b) La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde.
- c) La advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, pudiendo así, las fincas incorporarse, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o estar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección.
- d) La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico registrales contradictorias con el deslinde”.

⁴⁶ “La eficacia en la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre impone que se establezca como obligatoria la inscripción de estos bienes. Se sigue así el criterio general establecido por la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, con el propósito de lograr la concordancia entre la realidad física de la costa y el Registro de la Propiedad” (II).

Finalmente, se modifica el artículo 13.2 de la Ley de Costas, que queda redactado de la siguiente forma:

“La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial”.

III. LA REVALORIZACIÓN DE LOS TÍTULOS CONCESIONALES

El régimen jurídico de los títulos habilitantes para la utilización privativa del dominio público marítimo-terrestre ha sufrido dos cambios sustanciales con la aprobación de la Ley 2/2013:

- se declara la transmisibilidad de las concesiones por actos *inter vivos* y *mortis causa* (nuevo art. 70.2);
- se amplían los plazos de aprovechamiento, tanto a través de autorización (nuevo art. 52.4 de la Ley de Costas), como de concesión (nuevo art. 66.2 y 3), y se abre la posibilidad de “prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior” (art. 2 de la Ley 2/2013).

1. La transmisibilidad de las concesiones

Una de las reformas más significativas de la Ley 2/2013 afecta al artículo 70.2 de la LC, que queda redactado del siguiente modo:

“Las concesiones serán transmisibles por actos inter vivos y mortis causa.

La transmisión inter vivos solo será válida si con carácter previo la Administración reconoce el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión.

En caso de fallecimiento del concesionario, sus causahabientes, a título de herencia o de legado, podrán subrogarse en los derechos y obligaciones de aquel, siempre que en el plazo de *cuatro años* comuniquen expresamente a la Administración el fallecimiento y la voluntad de subrogarse. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera hecho la comunicación, la concesión quedará extinguida”.

Las novedades son, en primer lugar, el establecimiento de la regla de la transmisibilidad de las concesiones, hasta entonces limitada a los actos *mortis causa*; en segundo lugar, la ampliación del plazo de comunicación a la

Administración de la voluntad de subrogarse mortis causa, que pasa de un año a cuatro⁴⁷.

Centrándonos en la primera de las cuestiones, la Ley de Costas de 1988 había establecido un principio general de intransmisibilidad de las concesiones *inter vivos*, del que sólo se excepcionaban las concesiones que servían de soporte a la prestación de un servicio público, cuando la Administración autorizaba la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio, así como las reguladas en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, y las vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos.

El nuevo régimen recupera una tradición legislativa que se remonta a la Ley General de Obras Públicas, que proclamaba la libre transmisibilidad de las concesiones sin más requisito que la notificación a la Administración concedente (artículo 103). En la misma línea, una Orden de 8 de noviembre de 1985, reguladora del pliego de condiciones generales de las concesiones demaniales, completó la ausencia de referencias a este asunto en la Ley de Costas de 1969 reconociendo, sólo tres años antes de la entrada en vigor de la Ley de 1988, la posibilidad de cesión de los derechos concesionales, previa la conformidad de la Administración en cuanto al cumplimiento de sus condiciones y prescripciones.

La regulación actual ya había sido debatida hace algún tiempo. Nos referimos a la proyectada inclusión de una disposición final en la Ley de Navegación Marítima, que declaraba la transmisibilidad de las concesiones derivadas de la aplicación de la transitoria primera de la Ley de Costas. En aquella ocasión, la reforma propuesta recibió por nuestra parte un juicio de valor positivo⁴⁸, por cuanto trataba de “compensar” el grado de exigencia que el legislador de 1988 había mostrado sobre los titulares de derechos de la transitoria primera, liberándolas de la regla general de intransmisibilidad recogido con carácter general en el articulado de la Ley.

Como es sabido, la disposición transitoria primera de la Ley de Costas reconoció un “derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre” durante un plazo que podía llegar, según los casos, a los sesenta años y sin obligación de abonar canon a favor de antiguos propietarios de enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre. La constitucionalidad de la medida fue avalada por el TC en su Sentencia 149/1991, aunque se reconoció en la operación legislativa el ejercicio de la potestad expropiatoria por la función social reconocida a la zona costera. El mecanismo concesional recogido en la Ley se salvaba reconduciéndolo a la figura del justiprecio: el otorgamiento a favor del propietario expropiado de una concesión exenta de canon era, en realidad, el precio de la expropiación. Precio que, considerado en abstracto, fue considerado equivalente del derecho del que se privaba a los propietarios, sin perjuicio de reconocerse la posibilidad de cuestionarlo, por insuficiente, ante la jurisdicción ordinaria.

⁴⁷ En la Exposición de Motivos se justifica esta ampliación en “evitar el riesgo de que se produzca la pérdida del derecho por el transcurso de un plazo tan breve sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que puedan tener los extranjeros” (III).

⁴⁸ GARCÍA PÉREZ, M. (2010).

Que la compensación establecida por el legislador no equivalía al “precio” del derecho expropiado fue durante los años siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Costas uno de los principales argumentos contra el texto legal. Las reclamaciones de los afectados llegaron a instancias comunitarias y, a partir del *Informe Auken*, se inició un interesante debate sobre la necesidad de compensar justamente a los afectados por la Ley de Costas. Una de las vías exploradas, que se formuló como disposición final 4ª del ya citado Proyecto de Ley de Navegación Marítima, fue, precisamente, la regulación de la transmisibilidad de las concesiones nacidas de la transitoria mientras estuviese abierto el plazo concesional. Era una forma de poner en valor los derechos de ocupación y aprovechamiento, que pasaba por permitir sobre ellos negocios jurídicos siempre que se respetasen las condiciones de uso impuestas por la propia Ley de Costas. Pero, insistimos, era una reforma razonable referida al tipo de afectados por la transitoria de la Ley; en muchos casos, propietarios de segundas residencias adquiridas legítimamente de acuerdo con la legislación vigente en el momento de hacer la adquisición. ¿Qué razón habría de existir para impedirles transmitir su derecho de uso privativo y recuperar al menos una parte de la inversión que en su día habían realizado?

La Ley 2/2013 va mucho más allá. Regula la transmisibilidad de estas concesiones, pero también la de todas las demás. Esta medida, unida a la que ahora analizaremos –la ampliación de los plazos concesionales y la prórroga de las concesiones existentes–, solo puede verse como una forma de favorecer la explotación privativa de la costa, bastante alejada del buen propósito enunciado en el título que da nombre a la Ley 2/2013.

2. Los plazos concesionales

La Ley 2/2013 contempla dos tipos de medidas referidas a la duración de las concesiones otorgadas para la utilización privativa del dominio público marítimo-terrestre: se amplían los plazos de las autorizaciones (art. 52.4) y de las concesiones (art. 66.2), y se admite la prórroga de las concesiones preexistentes a la entrada en vigor de la Ley (art. 2 de la Ley 2/2013).

La sustitución del plazo máximo de treinta años de duración de los nuevos títulos concesionales por otro de setenta y cinco años sigue una tendencia iniciada años atrás en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en la Ley de Aguas⁴⁹.

La prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior tiene mayor calado. La idea central se recoge en el apartado 1 del artículo segundo de la Ley 2/2013:

“Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.

⁴⁹ J. GONZÁLEZ GARCÍA (2012, 75) llama la atención sobre la excesiva duración de los plazos concesionales, comparándolos con los establecidos por la legislación portuaria (35 años, ex. art. 67 del texto refundido de la Ley de Puertos) o de obras públicas (40 años, ex. art. 268 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión⁵⁰.

Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos”.

El precepto contempla la posibilidad, no la exigencia, de una prórroga de títulos preexistentes. Es decir, los concesionarios que hayan obtenido sus títulos al amparo de cualquier normativa anterior a la Ley 2/2013 –incluidos los beneficiarios de una concesión compensatoria obtenida al amparo de la transitoria primera- pueden solicitar la correspondiente prórroga, salvo que se trate de concesionarios en zona de servicio de los puertos, que se regulan por su legislación específica.

Debe tenerse en cuenta que las concesiones anteriores a la Ley de Costas de 1988 no podrán prorrogarse salvo que se adapten a lo establecido en dicha Ley, por aplicación de la disposición transitoria sexta,1 de la Ley de Costas de 1988, que no ha sido modificada, y a cuyo tenor:

“En ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de concesión existente a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongan a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen”.

De la regulación que sigue a este primer apartado del artículo 2 de la Ley 2/2013, llama poderosamente la atención el plazo máximo para la prórroga de setenta y cinco años:

“2. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años...”.

Nótese que no se refiere a la duración máxima del uso privativo (es decir, el resultado de sumar el plazo establecido en el título y en la prórroga), sino a la duración de la prórroga; plazo que vendrá a sumarse al que ya se haya consumido hasta el momento de la solicitud de la prórroga⁵¹ y que podrá llevarnos, de hecho, a periodos de disfrute privativo superiores a los máximos permitidos en la propia Ley, cuando dispone, con carácter general, que “el plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso (¿?) podrá exceder de setenta y cinco años” (artículo 66.2 de la Ley).

¿Era necesario establecer un límite máximo que supera cualquier otro existente sobre parcelas de dominio público? ¿Por qué determinar el destino de todas estas dependencias por plazos tan extensos? Puede contestarse a esta cuestión señalando que la Ley no obliga a otorgar prórroga ni, de

⁵⁰ La redacción del texto es mejorable. El inciso final “previa solicitud de la correspondiente concesión” se refiere a la concesión inicial, ya otorgada, que pretende prorrogarse; no puede entenderse, pese a que literalmente lo parece, que los titulares del derecho de ocupación y aprovechamiento deben solicitar la correspondiente concesión para beneficiarse de la ampliación de plazo, porque entonces habría que entender que estamos ante un nuevo título, que debería otorgarse conforme a la nueva regulación.

⁵¹ Extraño *dies a quo*, por otra parte.

otorgarse, que ésta sea por el plazo máximo, tal y como expresamente se señala en el apartado 3 del artículo 2:

“3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. *En función de los usos*, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal”⁵².

Sin embargo, habría sido prudente imponer un plazo máximo de disfrute total del aprovechamiento privativo de setenta y cinco años, sumado plazo inicial y prórroga, suficiente, por otra parte, para lograr el objetivo de revalorización de la costa perseguido por el legislador.

En definitiva, la regulación de los plazos concesionales nos lleva a la misma reflexión que tantas otras medidas incorporadas a la Ley 2/2013: el legislador incurre en excesos innecesarios, en un claro -¿y exclusivo?- intento de revitalizar económicamente el litoral. Nuestra reflexión excede de las consideraciones jurídicas y se dirige hacia el modelo que deseamos para la explotación de nuestro litoral. A ello hacía referencia la Exposición de Motivos de la vigente Ley de Costas, al alertarnos de la “privatización de hecho” que supuso el otorgamiento de determinadas concesiones y que parece ignorar el legislador.

IV. LAS NOVEDADES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SERVIDUMBRES

La Ley 2/2013 ha provocado ligeros cambios en la regulación general de la servidumbre de protección:

- Se matiza la prohibición referida a las “actividades que impliquen destrucción de yacimientos de áridos”, que ahora se concreta con el inciso “naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas” (art. 25.1.c).
- Entre los usos permitidos (art. 25.2) se incluye expresamente a los “establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas” como ejemplo de “instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”⁵³.
- Se añade un nuevo apartado (artículo 25.4) en el que se dispone que “reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o

⁵² En sentido similar, el nuevo art. 66.2 de la Ley de Costas queda redactado de la siguiente manera: “El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años. *Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen*...”

⁵³ Vid. un comentario en A.M. MORENO MOLINA (2013, 556 y ss.).

actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección”⁵⁴.

Junto a estos cambios, poco significativos, hay importantísimas novedades salpicadas a lo largo del texto legal. Con afán estrictamente sistemático, las analizaremos en este epígrafe. Nos referiremos, en primer lugar, a un supuesto en el que la servidumbre de protección puede llegar a reducirse a veinte metros, que preocupa especialmente a quienes estudiamos la Ley desde el borde de una ría gallega (1). A continuación, nos ocuparemos de un caso singular, el de los núcleos tradicionales de costa (2). Dejaremos para un epígrafe independiente el régimen de las obras e instalaciones preexistentes a la Ley de Costas de 1988 (V).

1. El estrechamiento de la zona de servidumbre de protección en las márgenes de los ríos

El artículo 23 de la Ley de Costas incorpora tras la reforma un nuevo apartado 3, en el que se dispone:

“En las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas la extensión de esta zona podrá reducirse por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de 20 metros, en atención a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga”.

El precepto ha evolucionado de modo importante desde su primera versión en el borrador de Anteproyecto. En ese texto, la posibilidad de reducir la zona de servidumbre de protección a veinte metros se refería a “las rías”⁵⁵. Obviamente, no puede ser indiferente que el legislador se refiera a las rías o a los ríos. Unas y otros son formaciones geomorfológicas diferentes, aunque no haya una definición de ambas realidades en la Ley de Costas ni sea fácil encontrar formulaciones unánimes entre las opiniones de los expertos.

El fenómeno de las rías, muy bien conocido en Galicia, es muy singular. La penetración del agua del mar en el territorio es muy acusada y se produce a veces muchísimos kilómetros tierra adentro. Pero la ría no es río, sino que éste puede encontrar su desembocadura en aquélla. Podría afirmarse que la desembocadura de un río puede producirse en una ría, pero no por ello puede definirse ría como desembocadura de un río (al menos de modo general, que no excluye que en alguna ocasión la ría constituya la propia desembocadura del río). De ahí que se afirme que estuario y ría son fenómenos diferentes. La ría se corresponde más bien con un valle hundido bajo el nivel del mar, que provoca su anegación por aguas marinas, que confluyen con las aguas continentales que provienen de los ríos.

⁵⁴ En similar sentido, para el dominio público, vid. artículo 38.1 de la Ley de Costas, también reformado.

⁵⁵ “En las riberas de las rías la extensión de esta zona podrá reducirse por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de veinte metros, en atención a las características topográficas o hidrográficas, a la anchura de los cauces y a la distancia de las riberas de la ría respecto del límite interior de la ribera del mar”.

En definitiva, ría y río no son equiparables⁵⁶. La trascendencia de esta afirmación es indudable, por cuanto, al limitarse la reforma a las márgenes de los ríos, quedan a salvo de la posibilidad de reducción de la servidumbre de protección los terrenos colindantes con la ribera de las rías. Sólo en la zona de desembocadura de los ríos, donde son sensibles las mareas y aguas continentales y marinas se entremezclan, puede operar la potestad de fijación de una zona de servidumbre de protección de veinte metros.

La mera posibilidad (“podrá reducirse”) no resulta preocupante. Significa dejar una puerta abierta a la resolución de conflictos derivados de situaciones muy peculiares, que deberán justificarse mediante informes ambientales y urbanísticos. El hecho de que se exija el acuerdo de las tres Administraciones territoriales implicadas debería ser una garantía de razonabilidad y proporcionalidad en el ejercicio de la potestad discrecional que pretende crearse. Y, desde luego, va a cobrar un protagonismo especial la ordenación del litoral que se haya aprobado en el territorio autonómico (en Galicia, por ejemplo, el Plan de Ordenación del Litoral), porque serán sus disposiciones las que deberá hacer valer la Administración Autonómica.

2. El nuevo régimen jurídico de los núcleos tradicionales de costa

La Ley 2/2013 pretende hacer frente a un conflicto que dura ya décadas y que afecta a determinados núcleos tradicionales de la costa, particularmente de Galicia y Canarias, en los que confluyen condiciones singulares que han provocado un mal funcionamiento de los sistemas de protección del litoral recogidos en la Ley de Costas.

La disposición transitoria tercera, 3 de la Ley de Costas de 1988 estableció un régimen especial de servidumbre de protección en los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley: la anchura de la servidumbre de protección sería de veinte metros, con respeto a los usos y construcciones preexistentes en los términos de la transitoria cuarta y la posibilidad de llevar a cabo nuevos usos y construcciones.

Esta disposición se declaró inaplicable a algunos núcleos de la costa que no cumplían las condiciones que en su literalidad exigía la disposición transitoria tercera de la Ley, pese a que reunían *de facto* los requisitos necesarios para que se aplicase su régimen especial. La imposición de estos casos de una servidumbre de protección de cien metros y la imposibilidad de llevar a cabo nuevos usos y construcciones venía provocando un empobrecimiento de estos núcleos que ha generado, al menos, situaciones de desigualdad notables respecto a otros núcleos de condiciones muy similares.

La cuestión se abordó desde todas las instancias posibles⁵⁷. En Galicia, se resumen los diversos intentos de solución del conflicto en una disposición

⁵⁶ Vid. un relevante estudio de A. MENÉNDEZ REXACH sobre los conceptos legales de ríos y rías y sus consecuencias sobre la zona de servidumbre de protección (2003). Después de la Ley 2/2013, vid. A.M. MORENO MOLINA (2013, 541 y ss).

⁵⁷ En la doctrina administrativista, se han ocupado de esta cuestión, con anterioridad a la reforma, CHINCHILLA PEINADO, J.A., (2010); IGLESIAS GONZÁLEZ, J.F. (2010); NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2009); VILLAR ROJAS, F. (2010); y ZAMORANO WISNES, J. (2013). Tras la reforma, se refiere a la cuestión extensamente NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013) y PEREZ GÁLVEZ, J.F. (2013).

adicional de dos leyes urbanísticas sucesivas⁵⁸, con declaración de inconstitucionalidad incluida⁵⁹; en una adicional de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Galicia⁶⁰, también declarada inconstitucional⁶¹; y por vía reglamentaria, a propósito de regular las competencias autonómicas en zona de servidumbre de protección mediante Decreto 158/2005⁶², que ha provocado también una sentencia anulatoria de parte de su articulado por invasión de competencias estatales⁶³.

En Canarias, el conflicto trató de abordarse en la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación

⁵⁸ La Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo, estableció en su disposición adicional sexta la aplicación a los “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional” y al “suelo de núcleo rural” el régimen contemplado en la transitoria tercera, 3 de la Ley de Costas. Posteriormente, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA), recogió en su disposición adicional tercera una especificación similar referida a los “núcleos rurales afectados por la legislación de costas”: “Será de aplicación a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la del Suelo a Galicia, y al suelo del núcleo rural previsto en la presente Ley el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el número 3 de la disposición transitoria séptima y en los números 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de Costas”.

⁵⁹ La disposición adicional de la LOUGA fue declarada inconstitucional y nula por sentencia del TC (Sala Pleno) 87/2012 de 18 abril: “... la Comunidad Autónoma carece, simple y llanamente, de competencia para adoptar disposición alguna para determinar, ni siquiera por remisión mimética a la legislación estatal, limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación, lo que determina la inconstitucionalidad de la disposición sometida a cuestionamiento...” (FJ 5).

⁶⁰ Adicional que contenía una modificación de la citada disposición adicional tercera de la LOUGA, que introducía una regulación más detallada de los “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas”, a los que les resultaba de aplicación el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. El tenor literal de aquella disposición era muy similar al que ahora recoge la Ley 2/2013, con un añadido, que supuso una vuelta de tuerca importante en el afán de la Comunidad autónoma por liderar el proceso, al señalar que “en los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica” (apartado 3).

⁶¹ STC 137/2012, de 19 de junio, que reproduce la doctrina vertida en la STC 87/2012, de 8 de abril, transcrita *supra*.

⁶² Decreto 158/2005, de 2 de junio (DOG 16 de junio), cuyo artículo 2 (“Objeto de la autorización” en la zona de servidumbre de protección), apartado 3, se acercaba mucho a lo establecido en la Ley 2/2013, al disponer que “... se considerará que un suelo era urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas cuando se acredite que en aquella fecha concurría en él alguna de las siguientes circunstancias ...”.

⁶³ Sentencia del TSJ de Galicia de 23 de mayo de 2012 (RJCA 2012/645).

de áreas urbanas en el litoral canario⁶⁴, con un resultado igualmente insatisfactorio⁶⁵.

Poner fin a esta situación es la pretensión de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013:

“En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran los siguientes requisitos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuviesen consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación⁶⁶.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie”.

Celebramos que se tome la iniciativa de resolver un problema que arrastra la Ley de Costas desde su entrada en vigor⁶⁷ y que generaba una desigualdad injustificada entre núcleos o áreas de características fácticas idénticas. En este caso, además, el legislador ha tratado de resolver la cuestión con una fórmula general, que evita la crítica que merecen otros preceptos de la nueva regulación marcados por una singularidad de dudosa constitucionalidad.

⁶⁴ La fórmula es similar a la gallega. Se añaden tres disposiciones adicionales (decimotercera, decimocuarta y decimoquinta) al texto refundido aprobado por Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en las que se reconoce como áreas urbanas las que reuniesen a la entrada en vigor de la Ley de Costas ciertos requisitos – muy similares a los recogidos en la Ley 2/2013-; y se disponía que la declaración de área urbana correspondería a la Administración autonómica, la cual fijaría, además, el límite interior de la ribera del mar.

⁶⁵ Esta ley fue recurrida ante el TC (recurso de inconstitucionalidad nº 6964-2009, de 28 de julio de 2009) y suspendida en su vigencia por auto 227/2009, de 10 de diciembre.

⁶⁶ Art. 21.b) Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

⁶⁷ Afortunadamente, se ha eliminado en el texto final una exigencia del Anteproyecto que iba a dificultar su aplicación en determinados núcleos. Se decía en el Anteproyecto que “para la aplicación de esta disposición será necesario que estos núcleos o áreas sean clasificados por la Administración urbanística como suelo urbano ...” (apartado 2). En el caso de Galicia, el suelo al que hacemos referencia ha sido clasificado como “suelo de núcleo rural”, una clase de suelo que está regulada por el legislador autonómico junto a la de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, y que lo distingue de otras clasificaciones llevadas a cabo por los legisladores de otras Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias estatutarias. Vid. un análisis del texto del Anteproyecto en M. GARCÍA PÉREZ (2012 p. 70 y 71).

Pese a lo esperado de esta regulación, la disposición transitoria plantea algunas dudas e interrogantes que es preciso abordar.

Una lectura integradora del precepto con la transitoria tercera, 3 de la LC (que sigue vigente) nos llevaría a considerar que la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 regula un procedimiento *necesario y suficiente* para aplicar la transitoria tercera, 3 de la LC – con las matizaciones que se analizarán- a terrenos que hasta la entrada en vigor de la nueva Ley quedaban fuera de los supuestos de hecho contemplados en aquella transitoria. Se trata, además, de un procedimiento *declarativo*, que finaliza con una resolución por la cual se declara que un determinado núcleo o área, no clasificada como suelo urbano a la entrada en vigor de la LC de 1988, reúne las condiciones establecidas en el apartado primero de la transitoria primera de la Ley 2/2013.

La Administración competente para hacer tal declaración debería ser la Administración autonómica, a la que corresponden las competencias ejecutivas sobre la zona de servidumbre de protección (FJ. 3D.d STC 149/1991); sin perjuicio de que, una vez hecha la declaración, corresponda a la Administración del Estado modificar la línea interior de la servidumbre en el plano de deslinde, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia⁶⁸.

Un primer interrogante, que tal vez sea disipado en el desarrollo reglamentario de la Ley 2/2013, deriva del tenor literal del apartado 1 de la transitoria, cuando señala:

“ ... se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano ...”.

Parece evidente que este procedimiento puede ser iniciado de oficio o a instancia de los municipios en los que se ubiquen los núcleos o áreas. Pero, ¿podría iniciarse a instancia de particulares interesados en la aplicación del régimen de la transitoria tercera, 3 de la LC? A nuestro juicio, sí. Y bastaría para ello acreditar su condición de propietarios o usuarios de terrenos situados en la zona de servidumbre de protección y pertenecientes a núcleos o áreas en los que concurren las circunstancias de la nueva transitoria primera de la Ley 2/2013.

La segunda consideración deriva de la naturaleza jurídica de la operación de delimitación a que hace referencia el apartado 2 de la disposición transitoria:

⁶⁸ Ciertamente, nunca hemos visto en la fijación de la línea interior de la servidumbre de protección el ejercicio de una competencia del Estado. Una cosa es que sea el legislador estatal quien deba regular la anchura de la franja de protección y que corresponda a la Administración titular del demanio señalar en el deslinde la línea interior de la ribera del mar, y otra muy distinta es qué Administración es la competente para dibujar la línea interior de la servidumbre de protección. Habida cuenta de que su fijación depende básicamente de las condiciones del suelo que ocupa, creemos que no hay obstáculo alguno a que sea señalada por la Administración competente para ordenar el territorio. Pese a ello, la solución dada por la Ley 2/2013 nos resulta satisfactoria, porque al fin y al cabo no tanto es un problema de reivindicación competencial cuanto de resolver una aplicación discriminatoria de la Ley de Costas para con determinados núcleos costeros.

“Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente ...”.

Trasladada la cuestión al marco del procedimiento que estamos analizando, es fácil imaginar que, previo requerimiento por la Administración instructora o como documentación complementaria de la solicitud, se unirá al expediente la correspondiente certificación de que, conforme al planeamiento, el suelo reúne las condiciones establecidas en la transitoria primera de la Ley 2/2003 –si los núcleos o áreas están predeterminados por el planeamiento-. Las dudas surgen en el otro supuesto al que se refiere el precepto transcrito: en defecto de planeamiento, los núcleos o áreas serán delimitados por la Administración urbanística competente. ¿En qué consiste esta delimitación? A nuestro modo de entender el asunto, la delimitación nada tiene que ver con una operación urbanística ni supone dotar al suelo afectado de un determinado régimen urbanístico⁶⁹. Más bien, se asemeja por su contenido y forma a una operación de deslinde, en el sentido de que se trata de dibujar sobre el plano el “suelo” afectado por las condiciones antes expuestas de consolidación edificatoria y existencia de servicios.

En tercer lugar, debemos hacer algunas consideraciones respecto a la exigencia de un informe preceptivo y vinculante (obstativo):

“... *previo informe favorable* del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable”.

¿Qué alcance tiene este informe? ¿Significa esta exigencia que la Administración del Estado puede oponerse a aplicar la transitoria primera de la Ley 2/2013 a núcleos o áreas que cumplan con las condiciones allí establecidas si con ello se pone en riesgo la integridad y defensa del dominio público? ¿Estamos ante una potestad discrecional del titular del demanio?

El tenor literal del precepto parece, efectivamente, integrar en el procedimiento de delimitación de núcleos o áreas dos voluntades distintas: la de la Administración urbanística y la de la Administración titular del demanio. Correspondería a esta última la posibilidad de vetar la aplicación de la transitoria tercera, 3 de la Ley de Costas a aquellos núcleos o áreas que, pese a reunir las condiciones establecidas en la nueva regulación, pongan en riesgo la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Lo cual, siendo razonable, puede ser muy controvertido en la práctica y generar numerosos contenciosos, de difícil solución, por la discrecionalidad que confiere la jurisprudencia al titular del dominio público para adoptar las medidas de protección que estime necesarias y las débiles exigencias que normalmente se imponen al deber legal de motivar este tipo de actos discrecionales.

⁶⁹ Es de la misma opinión NÚÑEZ LOZANO (2013, 151).

De cualquier forma, el carácter vinculante del informe debe entenderse con el mismo sentido que en su día dio el TC a este tipo de informes al juzgar la constitucionalidad del artículo 112 de la Ley de Costas: el TC matizó que dicho carácter solo es admisible cuando se refieran a asuntos de su propia competencia. En este caso, el precepto hace referencia al contenido del informe con una expresión muy amplia: “la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre”. A nuestro juicio, el informe no podrá cuestionar las condiciones fácticas del suelo delimitado, ni las características urbanísticas de los núcleos o áreas pretendidamente incluidos en el núcleo o área, por cuanto corresponde ejercer este control a otra Administración distinta; pero sí deberá oponerse a la declaración de núcleo o área sujeta a la transitoria primera de la Ley 2/2013 si con ello se pusiese en riesgo la integridad y defensa del demanio, situación que deberá acreditarse fehacientemente.

Por lo demás, la asignación de un carácter favorable al informe no emitido es un sinsentido jurídico, que no hace sino agravar los efectos perniciosos de la doctrina del silencio porque se proyecta sobre supuestos no necesitados de esta técnica. La razón es clara: si el legislador ofrece a la Administración estatal la posibilidad de pronunciarse dentro del ámbito de sus competencias sobre la delimitación y compatibilidad de los núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre, lo que se espera es que la Administración se pronuncie necesariamente cuando aquella delimitación y esa compatibilidad perjudiquen al demanio. Si no se pronuncia, es que nada tendrá que decir, y punto. La previsión de un informe “presunto” de sentido favorable no aporta nada al procedimiento, por lo que debería haberse omitido la referencia legal⁷⁰ y hacerse, por tanto, aplicable la regla prevista en el art. 83.4 de la Ley 30/1992, para los informes no emitidos provenientes de otras Administraciones públicas, conforme a la cual “podrán proseguirse las actuaciones”.

Lo expresado sirve para un segundo supuesto previsto en la transitoria y en el que se prevé, de nuevo, informe de la Administración del Estado: en el caso de que las Administraciones urbanísticas ya hubiesen delimitado o clasificado como suelo urbano los núcleos o áreas antes de entrar en vigor la Ley 2/2013, deberán solicitar el informe al que acabamos de hacer referencia en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley –es decir, ya lo habrán solicitado-. Lo dicho respecto al silencio es aplicable también en este caso, porque se contempla absurdamente el carácter “favorable” del informe no emitido en dieciocho meses.

En cuarto lugar, la resolución del procedimiento plantea algunas cuestiones importantes. La principal, si se trata de un acto reglado o discrecional. NÚÑEZ LOZANO⁷¹ entiende que se trata de una decisión discrecional, incluso cuando

⁷⁰ El Anteproyecto recogía el sentido desfavorable del informe no emitido en plazo (Disposición Transitoria segunda).

⁷¹ La autora se ha pronunciado expresamente sobre estas y otras cuestiones (2013, 149-150.). A su juicio, será la legislación autonómica la que determinará el órgano competente para resolver el procedimiento, por tratarse de zona de servidumbre de protección. La iniciación puede ser de oficio, por la Administración competente, o a instancia del municipio interesado, si no recayese sobre él la competencia para resolver. ¿Y los particulares? Para la autora, es claro el interés de los titulares de terrenos que como consecuencia de la extensión de la transitoria

es un particular quien insta la extensión y el informe del Ministerio es favorable. A favor de esta interpretación -señala la autora- juega su carácter más respetuoso con las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas y municipios, ya que la administración urbanística puede manejar criterios más estrictos que los del Ministerio en el ejercicio de sus propias competencias⁷².

A nuestro juicio, es indudable que la Comunidad Autónoma y los municipios costeros pueden desempeñar un importante papel de protección del litoral, y que una de las medidas que pueden adoptarse es preservar ciertas clases de suelo de desarrollo urbano. Sin embargo, consideramos que esta opción exige una norma con rango de ley, por cuanto se delimita el contenido del derecho de propiedad imponiendo restricciones más intensas que las que con carácter general establece la Ley de Costas. En otras palabras, si no existe impedimento legal aplicable, la Administración urbanística que reciba una solicitud de delimitación de ciertos núcleos o áreas a efectos de la aplicación de la transitoria primera de la Ley 2/2013 debe limitarse a determinar objetivamente si se dan las condiciones a que se refiere el apartado 1 de la misma. Como hemos señalado, el órgano competente para resolver el procedimiento emitirá una resolución declarativa, que será favorable a la aplicación del régimen de la transitoria tercera, 3 de la LC a los terrenos afectados si se dan las condiciones legales establecidas y ha informado favorablemente o no se ha pronunciado en contra el Ministerio competente. Carácter, pues, reglado, de la potestad.

Por último, no queremos dar por cerrado este análisis sin adentrarnos en el último apartado de la transitoria primera de la Ley 2/2013, ciertamente desconcertante:

“4. No obstante, en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el art. 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”⁷³.

¿Qué ha pretendido el legislador al introducir este apartado? Es preciso hacer varias consideraciones:

1ª. La referencia al artículo 25 de la Ley de costas nos lleva al precepto original de esa Ley, que solo ha sufrido un ligero cambio en su apartado c) con la modificación operada en 2013. Por tanto, y a tenor del art. 25:

“1. En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos:

a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.

de la Ley de Costas queden fuera de la zona de servidumbre de protección, y ello aun cuando la ordenación urbanística de los terrenos no se modifique de modo inmediato. Más dudoso es el interés de los titulares de terrenos que permanecerían en la zona reducida de servidumbre de protección, en la medida en que quedan vetadas nuevas construcciones de las prohibidas en el art. 25 LC, pues ahora no es posible argumentar, como justificación de su interés, que la extensión del régimen de la disposición transitoria tercera, 3 de las LC comporta un régimen específico de nuevos usos y construcciones diferente del previsto en la transitoria 4.2.c) de la LC, que es el que hasta la fecha se había venido aplicando a los núcleos o áreas.

⁷² Op. cit., 150-151.

⁷³ Este apartado fue introducido en el Dictamen de la Comisión (Senado), como consecuencia de la corrección de la enmienda número 182 de las presentadas en el senado, debida al Grupo Parlamentario Popular en el Senado.

b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.

c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.

d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.

e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.

f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

(...)

3. Excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1 de este artículo. En la misma forma podrán ser autorizadas las edificaciones a que se refiere la letra a) y las instalaciones industriales en las que no concurren los requisitos del apartado 2, que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que, en ambos casos, se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección. Las actuaciones que se autoricen conforme a lo previsto en este apartado deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes”.

¿Cuáles de las actividades recogidas en las letras a) a f) del art. 25 pueden considerarse “nuevas construcciones”? Obviamente, las nuevas edificaciones destinadas a residencia o habitación (letra a); y las nuevas construcciones -no las modificaciones- de vías de transporte (letra b). Por tanto, a ellas se refiere la transitoria primera, 4, de la Ley 2/2013, resultando prohibidas y sin posibilidad siquiera de ser autorizadas excepcionalmente por acuerdo del Consejo de Ministros.

2ª. La prohibición de “nuevas construcciones” del apartado 4 de la transitoria primera afecta a “los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición”, es decir, en toda su extensión. Por tanto, no afecta solo a la zona de servidumbre de protección de los núcleos o áreas (que es de veinte metros), sino a toda la zona delimitada por la Administración urbanística.

El resultado es claro: el legislador ha regulado una nueva servidumbre de costas, innominada, pero real, que comienza donde termina la zona de servidumbre de protección y finaliza donde se establece el límite del núcleo o área. De tal modo que podríamos imaginar sobre el terreno de estos núcleos o áreas las siguientes situaciones, de mayor a menor incidencia sobre el derecho de propiedad:

a) En los primeros veinte metros, medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, los terrenos están afectados por la zona de servidumbre de protección (disposición transitoria tercera, 3 de la Ley de Costas).

En esta zona, rigen las prohibiciones del art. 25.1 de la Ley, y los condicionantes del art. 25.2, que solo permite en esta zona obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas; además, se condiciona el modo de ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles para garantizar la protección del demanio.

Por expresa disposición del legislador, no se podrán autorizar “nuevas construcciones de las prohibidas en el art. 25”, con lo cual podría entenderse inaplicable –aunque con poca claridad- el supuesto recogido en la regla 2ª del apartado 3 de la transitoria tercera, 3 de la Ley de Costas, que admite en esta franja edificaciones destinadas a residencia o habitación o aquellas otras que no cumplan las condiciones del art. 25.2, cuando se cumplan una serie de requisitos que habrán de estar reflejados en el correspondiente instrumento urbanístico⁷⁴.

Por lo demás, en esta franja se respetarán los usos y construcciones existentes y las autorizaciones ya otorgadas en los términos de la analizada transitoria cuarta. Es decir, “podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie en las construcciones existentes”.

⁷⁴ “Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación, se aplicarán las siguientes reglas:

1ª. Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el art. 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2º del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

2ª. Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecidas en el art.25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, solo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico, en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:

a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezca.

b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.

c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.

d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.

e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.

f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificadas o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25% de la longitud total de la fachada del tramo correspondiente.

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

3ª. En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley ...”.

b) En la franja contigua a la servidumbre de protección, es decir, a partir de los veinte metros tierra adentro y hasta el límite del núcleo o área, el suelo no queda “liberado” plenamente de las limitaciones que hasta el momento pesaban sobre estos núcleos tradicionales.

La razón es que el legislador ha querido que “en los núcleos o áreas” –no solo en la zona de servidumbre de protección- rija la prohibición de nuevas construcciones de las prohibidas en el art. 25, es decir, básicamente las destinadas a residencia o habitación.

Parece que el legislador ha pretendido satisfacer a los habitantes de estos núcleos en sus reivindicaciones más comunes (que se permita la mejora, consolidación y modernización de sus propiedades), pero preservando el grado de consolidación de la edificación y frenando un crecimiento indiscriminado de los núcleos mediante la prohibición de nuevas construcciones. Concepto, éste, el de “nueva” construcción, que habrá de concretar la jurisprudencia⁷⁵.

El tratamiento legal nos plantea serias dudas desde un punto de vista del derecho a la igualdad ante la Ley (por qué hacer de peor condición al propietario de terrenos en estos núcleos o áreas que al de terrenos en suelo clasificado como urbano, cuando el propio legislador identifica como equivalentes las circunstancias fácticas de unos y otros). Pero en cualquier caso puede ser un freno importante al desarrollismo urbanístico que parece favorecerse con otras medidas del texto comentado.

V. LA REVALORIZACIÓN DE LAS OBRAS E INSTALACIONES PREEXISTENTES EN EL DOMINIO PÚBLICO Y EN LAS ZONAS DE SERVIDUMBRE A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988

A lo largo de estos años, la Ley de Costas ha tenido una incidencia inmediata sobre la franja lindante con el dominio público marítimo-terrestre, sobre la base de que resulta imprescindible condicionar el uso de esta franja si se pretende garantizar la protección del dominio público marítimo-terrestre⁷⁶.

⁷⁵ ¿Cómo se determina la existencia de una construcción nueva? ¿Se exige una obra de nueva planta o basta una intervención sobre otra preexistente que suponga alterar su estructura? Esta y otras muchas cuestiones similares pueden llegar a ser litigiosas.

⁷⁶ Es muy expresiva al respecto la exposición de motivos de la Ley de Costas: “...Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración (...) De especial novedad e interés, porque el tiempo actúa en contra de la conservación de los espacios naturales y a favor de la extensión de las áreas urbanas, es el Título dedicado a la protección del dominio público marítimo-terrestre. Este Título *establece, como es tradicional en la legislación española reguladora de bienes de dominio público, una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes* ... la presente Ley ... trata de asegurar la efectividad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo, siguiendo pautas ya establecidas en otros países europeos y también en

De las servidumbres legales, resultó especialmente intensa la de protección, que recae sobre una franja de entre 20 y 200 metros (según las circunstancias), medida tierra adentro desde la línea interior de la ribera del mar. En esta zona, solo se permiten con carácter ordinario las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación; se prohíben ciertos usos, entre ellos las edificaciones destinadas a residencia o habitación; y se somete la realización de nuevos usos a autorización administrativa autonómica (arts. 23 y ss). Los primeros seis metros de esta zona constituyen, además, la servidumbre de tránsito, destinada al paso público peatonal y de los vehículos de vigilancia y salvamento (art. 27).

Como sucede cada vez que se aprueba una reforma legal, en 1988 hubo de hacerse frente a numerosas situaciones contradictorias con la nueva regulación que, sin embargo, venían amparadas por el otorgamiento de los títulos exigibles conforme a la normativa precedente; o, al contrario, a situaciones que, pese a no estar amparadas en los títulos necesarios conforme a la normativa precedente, admitían su legalización. En estos casos, el derecho transitorio se encargó de buscar una fórmula recogida en la disposición transitoria cuarta. En su versión original, esta disposición transitoria comportaba la asignación de un régimen asimilable al urbanístico de *fuera de ordenación* a las construcciones disconformes con las determinaciones de la Ley, graduándose en función de su emplazamiento en zona de dominio público, en zona de servidumbre de tránsito o en zona de servidumbre de protección⁷⁷. Con carácter general, puede afirmarse que se permitía el mantenimiento de las edificaciones preexistentes, pero con una fuerte limitación respecto a las actuaciones que podrían realizarse sobre ellas.

En primer lugar, se señalaba que las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 1988, “sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente”, serían demolidas “cuando no proceda su legalización por razones de interés público” (apartado 1).

En segundo lugar, respecto a las obras e instalaciones construidas al amparo de título otorgado con anterioridad a la Ley de 1988⁷⁸, y respecto a las

el nuestro en relación a los terrenos colindantes con otros bienes de dominio público (...) Estos son, en síntesis, los motivos que justifican la promulgación de la presente Ley, para afrontar los graves problemas que hoy afectan a las costas españolas, como instrumento indispensable para que este patrimonio colectivo especialmente valioso como espacio natural de libertad sea preservado para el uso y disfrute de todos los ciudadanos. Es responsabilidad ineludible del legislador de esta hora proteger la integridad de estos bienes, conservarlos como propiedad de todos y legarlos en esta condición a las generaciones futuras. Por encima de los intereses contrapuestos que confluyen en muchas ocasiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, un doble propósito se alza como la idea cardinal de esta Ley: garantizar su carácter público y conservar sus características naturales conciliando las exigencias de desarrollo con los imperativos de protección, y derogando cuantas normas legales se opongan a dicho propósito”.

⁷⁷ Vid. un estudio reciente y muy completo de J. MUNAR FULLANA (2013). También A.M. MORENO MOLINA (2013).

⁷⁸ De acuerdo con la normativa precedente a la Ley de Costas de 1988, en el caso de obras emplazadas en terrenos de dominio público o en la zona de la servidumbre de salvamento (veinte metros), se requería la concurrencia de dos títulos, la autorización estatal y la licencia municipal; en el caso de obras emplazadas a partir de los veinte metros y hasta el final de la vigente zona de servidumbre de protección, se requería únicamente licencia urbanística municipal.

legalizadas por razones de interés público, cuando unas u otras resultasen contrarias a las determinaciones de la Ley de Costas de 1988, se establecieron las siguientes reglas:

- a) Si las obras ocupaban terrenos de dominio público, serían demolidas al extinguirse la concesión.
- b) Si las obras e instalaciones se emplazaban en la zona de servidumbre de tránsito, no se permitirían obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigiese la higiene, ornato y conservación previa autorización de la Administración del Estado. Ésta no se otorgaba si no se garantizaba cuando fuese necesario la localización alternativa de la servidumbre.
- c) En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplicaba a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrían realizarse, previa autorización, obras de reparación y mejora, siempre que no implicasen aumento de volumen de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comportasen pudiera ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberían ajustarse íntegramente a las disposiciones de la Ley.

La Ley 2/2013 introduce novedades importantes en el régimen de las obras e instalaciones construidas antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas en zonas de dominio público y de servidumbre⁷⁹.

1. El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio público con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988

De acuerdo con el nuevo tenor del apartado 2.a) de la transitoria cuarta, las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio al amparo de licencia municipal y título estatal anterior a la Ley de Costas de 1988, que sean contrarias a lo dispuesto en esa Ley, serán demolidas al extinguirse la concesión. A esta afirmación, coincidente con la regulación precedente, se añade lo siguiente:

“Mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes”.

El nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta señala, además, que las obras deberán suponer una mejora en la eficiencia energética y emplear tecnologías que permitan garantizar un ahorro efectivo en el consumo de agua.

La autorización de las obras corresponderá al órgano urbanístico competente. Pero el cumplimiento de las condiciones legales de que las obras “no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie”, mejoren la eficiencia energética y

⁷⁹ De “cambio radical” habla J. MUNAR FULLANA (2013, 2).

garanticen ahorro de agua se acreditará mediante una declaración responsable que los titulares habrán de presentar ante la Administración del Estado.

2. El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de tránsito con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988

Como en el caso ya estudiado de obras en instalaciones en el dominio público, la principal novedad es también, en este caso, la ampliación notable de las actuaciones permitidas sobre las construcciones e instalaciones preexistentes ubicadas en esta zona. Se indica en la nueva regulación que sus titulares “podrán realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie en las construcciones existentes”.

Pero no es ésta la única novedad. Señala el nuevo texto que “tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano administrativo competente, sin que con carácter previo la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito quede garantizada”; informe que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurren dos meses desde su solicitud sin que hay sido emitido⁸⁰. Si se compara este precepto con el anterior de 1988, se observa que la técnica autorizatoria se ha sustituido por otra meramente informante –medida razonable y dentro de los principios de simplificación del procedimiento que deben ser tenidos en cuenta en las nuevas normativas-. Además, se intuye una ligera diferencia entre la exigencia establecida para otorgar aquella autorización estatal conforme a la normativa de 1988 –no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesario una localización alternativa de la servidumbre- y el contenido del informe favorable –que la servidumbre de tránsito queda garantizada, exigencia que no tiene por qué cumplirse con una localización alternativa-.

Por lo demás, resulta aplicable lo ya dicho respecto a las exigencias de eficiencia energética y ahorro de agua, que, junto con la declaración de que las obras no suponen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes, deberán constituir el contenido de la declaración responsable que habrá de presentarse por el interesado ante los órganos autonómicos competentes (apartado 3 de la transitoria cuarta).

3. El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de protección con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988

La letra c) del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta establece que “en el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las distintas clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie en las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas

⁸⁰ Ya hemos expresado nuestra opinión respecto a trasladar la técnica del silencio a los informes no emitidos. Vid. *supra* epígrafe IV.2.

construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta ley” (letra c)⁸¹.

Por lo demás, resulta aplicable a este supuesto el nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta, por lo que hacemos extensible al mismo las consideraciones hechas en los casos anteriores.

VI. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA LEY 2/2013

Nos acercamos al punto final de nuestro análisis. Y pretendemos terminar por donde comenzamos: valorando el tratamiento legal del litoral bajo parámetros de protección y sostenibilidad ambiental, empleando las expresiones utilizadas para dar título a la Ley 2/2013.

Cualquiera que comience leyendo la Exposición de Motivos de la Ley podría llegar a la conclusión de que nos encontramos ante una Ley que hace honor a

⁸¹ Las novedades no nos han sorprendido, al menos en Galicia, porque tanto desde un punto de vista normativo como jurisprudencial ya se habían tratado estas cuestiones. De hecho, el TSJ de Galicia resolvió mediante sentencia de 23 de mayo de 2012 un recurso interpuesto por la Administración del Estado contra el Decreto 158/2005, de 2 de junio, por la regulación referida a las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección. Uno de los artículos impugnados recogía una regulación muy similar a la transitoria cuarta tal y como ha quedado finalmente redactada tras la reforma. En particular se señalaba que: “*Se entenderán incluidas en este apartado las obras de conservación, consolidación, restauración y remodelación interior, así como las de recuperación de edificaciones ruinosas, siempre que no supongan variación de las características esenciales del edificio, de su volumen ni de su configuración originaria.* En el caso de catástrofes naturales, estragos y otros supuestos análogos de fuerza mayor suficientemente acreditados, se entenderán incluidas en el concepto de reparación y mejora las obras necesarias para la restitución de la construcción a la situación anterior a la producción de aquéllos”.

El Tribunal anuló la regulación autonómica. En su fundamentación jurídica parte de una afirmación esencial: “... la normativa autonómica en materia de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre *superaría el canon de constitucionalidad siempre que, con respeto a la normativa básica, eleve los niveles de protección del medio ambiente que con el carácter de mínimos pueda fijar el Estado*, sin incurrir en excesos al socaire de supuestos específicos novedosos por no estar contemplados en aquella, que más que una mera aplicación a casos concretos y particulares, conllevan su modificación cualitativa al arrogarse títulos competenciales que la Constitución atribuye al Estado con carácter exclusivo ... los supuestos contemplados en las letras b) y c) del apartado 2, configuran *un régimen de fuera de ordenación*, en función del lugar en él se encuentren las construcciones, distinguiendo entre la zona de tránsito y la de protección; esto es, se opta por el *sistema del mantenimiento de las edificaciones aunque con la congelación que esos regímenes de fuera de ordenación implican para las mismas*”. De ahí que se concluya que “... surge la imposibilidad de conservar el párrafo litigioso toda vez que, en el caso de las obras de conservación, consolidación, restauración y remodelación interior, aunque no supongan variación de las características esenciales del edificio, de su volumen, ni de su configuración originaria, pugnan con el concepto jurídico y técnico de fuera de ordenación, al que la jurisprudencia asimila el régimen de las construcciones existentes en dicha servidumbre, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, al hacer posible que sean recobradas y afianzadas. Esta acción, según hemos visto, es incompatible con una interpretación restrictiva del régimen transitorio de la Ley de Costas que, como excepción al régimen general de prohibir edificaciones destinadas a residencia o vivienda y restringir los usos autorizables, toma como paradigma y prototipo la preexistencia de una edificación “a extinguir”, en una *vocación de futuro de asegurar servidumbres costeras libres de construcciones, permitiendo, tan solo, obras de reparación, es decir, las necesarias y adecuadas para mantener el status quo y obras de mejora o de implemento de su calidad en términos de salubridad y ornato...*”.

su título. Lo cierto es que los primeros párrafos dibujan un panorama muy proteccionista o, si se prefiere, ambientalista, con el artículo 45 por bandera y la sostenibilidad como eje de la reforma⁸², y se concluye lapidariamente:

“En suma, esta reforma pretende sentar las bases de un uso del litoral que sea sostenible en el tiempo y respetuoso con la protección medioambiental. Con este fin, los cambios que se introducen otorgan certeza y claridad, al tiempo que resuelven los problemas que a corto plazo planteaba la legislación anterior, preservando la franja litoral”.

Pues bien, puede afirmarse sin temor de llegar a un conclusión sesgada o parcial que los pretendidos ánimos protectores o ambientalistas no se corresponden con el verdadero contenido de su texto. En este sentido son unánimes las opiniones no sólo de los ecologistas, sino de los primeros comentarios de la Ley 2/2013⁸³. El *leitmotiv* de la Ley no es la sostenibilidad ambiental del litoral, sino una decidida puesta en valor económico de la costa, que puede llegar a romper el proclamado equilibrio entre la actividad económica y la protección ambiental, es decir, lo que se viene denominando - desde la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992- “desarrollo sostenible”, al que alude, en sentido amplio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible:

“el patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de la de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades” (art. 2)⁸⁴.

En las páginas precedentes hemos analizado muchas de las novedades introducidas por la Ley 2/2013. De una valoración global de lo expuesto, mal

⁸² Se alude al art. 45,1 de la CE por el que se reconoce el “derecho de todos a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”, como principio rector de la política social y económica. Y, en el caso del litoral, este derecho resulta reforzado por la declaración constitucional de “dominio público” de la zona marítimo terrestre, las playas y el mar territorial. Del mismo art. 45,1 CE se recuerda el deber inexcusable de los poderes público y de los ciudadanos y sociedad en general de proteger la costa. Se reconoce el valor ambiental de la costa connaturalmente unido a su riqueza y biodiversidad biológica. Se pone de manifiesto el valor estratégico de las zonas costeras. Se destaca el reto de orientar la legislación de costas hacia el equilibrio entre un alto nivel de protección y una actividad respetuosa con el medio. Para este fin, el “desarrollo sostenible se alimenta de la relación recíproca entre la actividad económica y la calidad ambiental”. Incluso se llega a afirmar que “un litoral que se mantenga bien conservado contribuye al desarrollo económico y los beneficios de este redundan, a su vez, en la mejora medioambiental”. Se critica la LC por su tolerancia sobre “situaciones inaceptables medioambientalmente”. Se indica que “es necesario aislar aquellos supuestos que suponen una grave amenaza a la sostenibilidad del litoral”. Se subraya que el “litoral es un ecosistema sensible y vulnerable que precisa protección” y se añade: “lograrla es un objetivo fundamental de esta reforma”.

⁸³ En particular los estudios de NÚÑEZ LOZANO (2013, 18, 19), MENENDEZ REXACH (2013) y GONZÁLEZ-VARAS (2013). Sobre el proyecto de ley vid. los trabajos de GONZÁLEZ GARCÍA (2012), NOGUERA DE LA MUELA y AGUIRRE I FONT (2013), etc. Y, sin duda, en todos nuestros trabajos recientes. “Un lobo con piel de cordero”, GARCÍA PÉREZ (2013), es un título suficientemente expresivo.

⁸⁴ Más extensamente, SANZ LARRUGA (2011)

podría defenderse que la Ley 2/2013 alcance mayores cotas de protección de la costa que la Ley de 1988: la desafectación de los bienes de dominio público que quedan al interior de determinados paseos marítimos (epígrafe II.1.2.A); los plazos de setenta y cinco años para las nuevas concesiones compensatorias (II.3.A); la posibilidad de prorrogar usos privativos preexistentes por setenta y cinco años, que se suman al tiempo ya disfrutado (III.2); la posibilidad de reducción de la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos (IV.1); la permisión de nuevas actuaciones sobre obras e instalaciones preexistentes a 1988 en zonas de dominio público y de servidumbre (V) ... son ejemplos más que suficientes sobre los que no es preciso volver.

Pero sí podemos dar un paso más: resta por analizar las técnicas específicas de sostenibilidad ambiental recogidas en la nueva Ley. Son escasas pero es necesario evaluarlas. En primer lugar, analizaremos el control ambiental de las actividades y usos que se desarrollan en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección (1); en segundo lugar, nos referiremos al tratamiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales (2); en tercer lugar, mencionaremos las novedades introducidas en el uso de las playas (3); por último, calibraremos el tratamiento de los efectos del cambio climático en la nueva Ley (4).

1. El control ambiental de las industrias

Una de las pocas referencias a las técnicas de protección ambiental en la Ley 2/2013 es la que recoge en su Exposición de Motivos (II) al expresar lo siguiente:

*“En materia de **protección preventiva** se prevé que mediante el desarrollo reglamentario se intensifique la protección de determinados espacios, y de otro lado se instauran **mecanismos de control ambiental condicionantes de las actividades y usos que se desarrollan en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección** (...)*

Ya se ha analizado en otro lugar la importante modificación introducida en la disposición transitoria cuarta respecto a obras e instalaciones construidas en el dominio público o en zonas de servidumbre con anterioridad a la Ley de Costas. Nos interesa ahora detenernos en un supuesto particular, que conscientemente no analizamos en ese punto porque consideramos que tenía una indudable trascendencia medioambiental: el régimen de uso de instalaciones e industrias existentes con anterioridad a la nueva Ley.

Debemos distinguir en este punto dos supuestos jurídicos diferentes aunque coincidentes en la modalidad de control ambiental: por un lado, las instalaciones e industrias que ocupan privativamente el dominio público al amparo de una concesión compensatoria otorgada en virtud de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988 (nueva disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley de Costas); en segundo lugar, las que ocupan privativamente el dominio público al amparo de una concesión otorgada estando ya en vigor la Ley de Costas de 1988 (artículo 2 de la Ley 2/2013).

En ambos casos, la nueva regulación dispone la posibilidad de que dichas instalaciones e industrias se mantengan sobre el dominio público,

estableciéndose un mecanismo de control ambiental consistente en la emisión del informe *determinante* del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma cuando se trate de “industrias e instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación” (simplificando, “actividades IPPC”)⁸⁵.

Nos preocupa la capacidad de decisión que pueda tener la Comunidad Autónoma respecto al uso que quiera dar a la franja litoral. No es extraño si se conoce nuestra trayectoria en el estudio de las competencias sobre el litoral, donde siempre hemos defendido un necesario protagonismo de la Comunidad Autónoma en la ordenación del litoral⁸⁶. ¿Podría oponerse al mantenimiento de una instalación industrial ubicada en el dominio público marítimo-terrestre?

Una primera aproximación al tema nos llevaría a valorar la fuerza del informe previsto en la nueva regulación. Como es sabido, en la versión primitiva del proyecto de Ley 2/2013, el informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma aparecía como vinculante. A lo largo de la tramitación del proyecto, el informe pasó a ser *determinante*, lo cual, como es sabido, exige un especial esfuerzo en la motivación que lo contradiga⁸⁷, pero no es vinculante ni entraña otro efecto jurídico que el de permitir que se suspenda el plazo para resolver y notificar la resolución⁸⁸.

Para responder a la cuestión antes planteada hay que partir de distinción entre dos títulos concurrentes en este tipo de supuestos: por un lado, la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, cuyo otorgamiento compete

⁸⁵ Art. 2 (modificado por el art. 1,1 de la ley 5/2013, de 11 de junio): “Esta ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1 y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos”. En el anexo 1 se enumeran hasta catorce tipos de instalaciones e industrias (instalaciones de combustión, producción y transformación de metales, industrias minerales, industrias químicas, gestión de residuos, industria derivada de la madera, industria textil, industria del cuero, industria agroalimentaria y explotaciones ganaderas, tratamiento de aguas, etc.). Sobre esta materia vid. el trabajo de LOZANO CUTANDA, SANCHEZ LAMELAS Y PERNAS GARCIA (2012).

⁸⁶ GARCIA PÉREZ y SANZ LARRUGA (2012).

⁸⁷ Vid. entre otras la sentencia del TS de 8 julio de 2010 (RJ 2010\6120): “... el término determinante no se equipara con el término preceptivo ni con el término vinculante sino con el término necesario para fijar los términos de una cosa o cuestión planteada (Real Diccionario de la Academia de la Lengua Española) y en su caso el contenido que haya de tener la resolución del procedimiento- como ocurre con informes que podemos calificar de técnicos, que no son vinculantes, pero sí necesarios para que el órgano decisorio resuelva, informes cuya falta no puede suplir el órgano decisor por carecer de esos conocimientos técnicos precisos en la materia o disciplina que se trate...”. El Tribunal Supremo insiste en la cuestión señalando que se trata de “... informes que, aun no siendo vinculantes, “sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución”, esto es, que sean necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes”. En las palabras finales del Tribunal está la clave de esta tipología de informes: precisamente porque no son informes vinculantes, el órgano decisor puede apartarse de lo indicado en los mismos, pero debe esmerarse en la motivación.

⁸⁸ Ex. art. 42.5 de la Ley 30/1992.

por lo general al Estado (salvo en Cataluña y Andalucía) y por la que se otorgan el derecho a uso privativo de los bienes objeto de dicho título; por otro lado, la autorización ambiental integrada, que habilita a desarrollar las actividades IPCC y que es en la práctica totalidad de los casos de competencia autonómica. Son dos títulos jurídicos que se refieren a objetos distintos y son manifestación de competencias y potestades diferentes. Y esta es una afirmación clave si tenemos en cuenta una sólida jurisprudencia del TS y del TC respecto a la superposición de títulos de intervención sobre un espacio demanial. En este sentido, debemos recordar las palabras vertidas en la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, al declarar la inconstitucionalidad del último inciso del apartado 2 de la disposición adicional quinta de la Ley de Costas⁸⁹:

“... Al quedar sometida la Ley de Costas al marco descentralizado del Estado de las Autonomías, este precepto no puede permitir a la Administración del Estado imponer su criterio al margen del orden constitucional de competencias, en los términos que expusimos con ocasión del Título III de la Ley. Las autorizaciones que hayan emitido las autoridades autonómicas, en aplicación de su legislación propia o de la legislación estatal en materias en que ostenten la competencia de ejecución, *no pueden sufrir interferencias o perturbaciones a causa de las concesiones o autorizaciones demaniales que otorgue la Administración Central en el ejercicio de sus facultades, siempre que unas y otras se limiten a su ámbito propio. Lo mismo debe decirse de las autorizaciones que hayan otorgado las autoridades locales, en cuanto lleven a cabo las leyes sectoriales de competencia de su Comunidad Autónoma.*

(...) ... lo dispuesto en el título de ocupación es determinante dentro de su ámbito propio, que *está circunscrito a asegurar la integridad física y jurídica del bien del que la Administración estatal es titular* en concepto de dueño. Pero es indudable que lo resuelto en los actos administrativos autonómicos, dentro de aquellos ámbitos en los que la Comunidad ostenta facultades ejecutivas, es también determinante dentro de su propio ámbito competencial, el cual viene definido materialmente por el bloque de la constitucionalidad y desarrollado por la correspondiente legislación sectorial aplicada por la Administración autonómica...” (FJ 9 D).

Las palabras del TC no necesitan mayor explicación. A nuestro juicio, las disposiciones de la nueva Ley referidas a la prórroga de instalaciones industriales hacen referencia, exclusivamente, al título de “ocupación” para uso privativo del dominio público, pero no predeterminan el ejercicio de otras competencias derivadas del bloque de la constitucionalidad, entre las que se encuentra, sin duda, la competencia autonómica para dictar normas

⁸⁹ Esta disposición señala que las autorizaciones y concesiones obtenidas conforme a la normativa de Costas no eximen a su titular de obtener las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales; y añade: “No obstante, cuando se obtenga con anterioridad al título administrativo exigible conforme a esta Ley, su eficacia quedará demorada al otorgamiento del mismo, cuyas cláusulas prevalecerán *en todo caso*”. La expresión en cursiva fue declarada inconstitucional (FJ. 9 D, STC 149/1991, que se transcribe en el texto).

adicionales de protección ambiental y las competencias de ejecución de la normativa ambiental, entre otras.

El “informe determinante” del órgano ambiental autonómico al que se refiere la normativa que analizamos no es, a nuestro juicio, un medio de integración de la competencia ambiental autonómica en el procedimiento de otorgamiento de las prórrogas concesionales. Si así se hubiese pretendido, debería haber tenido carácter vinculante y haber procedido a la modificación de algunas normas ambientales. Dicho informe es una mera declaración que puede contribuir a dotar de coherencia a la actuación concurrente de la Administración estatal –en materia de dominio público- y autonómica –en medio ambiente-. Va en la línea de las exigencias del principio de integración ambiental, pero no pone en cuestión ni la competencia autonómica para desarrollar normas adicionales de protección, ni para ejercitar la potestad autorizatoria ambiental.

En definitiva, la prórroga estatal de las concesiones lo es, por tanto, a los efectos de la ocupación del dominio público. Los órganos ambientales autonómicos podrán ejercer en todo caso su potestad de modificación del contenido de la autorización ambiental integrada y, en su caso, proceder a la revocación de la autorización en caso de incumplimiento del condicionado de la autorización⁹⁰.

Ciertamente que las actividades IPCC constituyen un grupo muy reducido (en torno al 5% de las instalaciones industriales en España) y, por lo tanto, las que quedan excluidas van a tener una mayor facilidad para continuar su actividad en el dominio público marítimo-terrestre, aunque, eso sí, cumpliendo la normativa ambiental que les atañe.

2. El mantenimiento temporal de las instalaciones de depuración de aguas residuales

La Ley 2/2013 introduce en la Ley de Costas una disposición adicional novena, que prevé, “en atención a las actuales y extraordinarias circunstancias económicas que fuerzan a la restricción del gasto público y las inversiones”, que las “instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en dominio público marítimo-terrestre antes de la entrada en vigor de la presente Ley, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial”, puedan “continuar temporalmente su actividad en el mismo emplazamiento en las condiciones de servicio y explotación que sean necesarias para cumplir con los objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable”⁹¹.

Las consideraciones que pueden hacerse a propósito de este tipo de medidas son muchas y se escapan al alcance de este estudio, pero no podemos dejar de manifestar nuestro desacuerdo rotundo con este modo de legislar en tiempos de crisis, en los que, como si de un estado de emergencia se tratase, parece que no existen reglas ni principios que garanticen un normal

⁹⁰ No obstante, tras la reciente reforma de la Ley 16/2002, la posición de los titulares goza de una mayor protección jurídica a su situación. Las autorizaciones ambientales han pasado a ser de carácter indefinido.

⁹¹ Se completa la disposición estableciendo que “una vez que la circunstancias económicas lo permitan deberán iniciarse las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de las instalaciones...”.

funcionamiento de las instituciones. Desde luego, en este caso, nos encontramos ante una clara injerencia del Poder Legislativo en la esfera de actuación del Poder Judicial. Si la Administración, ante un supuesto concreto, considera de imposible ejecución una sentencia, debe plantearlo ante los tribunales de justicia, a quienes corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Al menos, en su apartado 3 la citada adicional respeta el principio de preferencia de la normativa de protección ambiental al determinar inaplicable esta disposición a “aquellas depuradoras que se encuentran construidas en espacios protegidos o incluidos en la Red Natura 2000”.

3. El uso de las playas

Las playas son elementos naturales de gran valor ambiental y particularmente sensibles a los procesos de la dinámica litoral. Sin embargo, no se recogen en la Ley 2/2013 medidas proteccionistas relevantes respecto a su utilización.

La Ley 2/2013 se ha limitado a añadir un nuevo apartado 6 al artículo 33 de la Ley de Costas, donde se regula la “utilización y ocupación de las playas” incorporando una distinción de régimen jurídico –que se desarrollará reglamentariamente- entre los “tramos urbanos” y “tramos naturales” de las playas.

A reservas de lo que se establezca en el nuevo reglamento, de lo dispuesto en la Ley parece claro que se admiten dos niveles de protección:

- a) Un nivel elevado de protección para los “tramos naturales de las playas”, a los que se pretende dotar de un régimen jurídico que “restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable” (art. 33.6 párrafo 1º de la Ley de Costas).
- b) Un régimen más “atemperado” para los “tramos urbanos” de manera que las ocupaciones que permita “garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común” (art. 33.6 párrafo 1º de la Ley de Costas), previéndose la posibilidad de autorización de “aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación” (párrafo 2º)⁹².

La distinción entre tramos urbanos y naturales no es muy afortunada, sobre todo si se ve como una flexibilización de usos en los tramos urbanos, más expuestos a los procesos de contaminación y degradación y sobre los que se deberían potenciar las medidas de protección.

⁹² Incluso el precepto se encarga de detallar las actuaciones que deben realizarse al término del evento, más propio de un desarrollo reglamentario. Dice así, el final del nuevo art. 33.6 párrafo 2º: “En todo caso, una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa”. Casi como si hubiera, por parte del legislador, una mala conciencia de los riesgos que conlleva.

4. Los desafíos de las zonas costeras ante los efectos del cambio climático en la Ley 2/2013

Las referencias de la Ley 2/2013 al fenómeno del cambio climático son casi las únicas manifestaciones de su pretendida sostenibilidad ambiental⁹³. Se trata de una inclusión tardía, realizada en la última fase de su tramitación parlamentaria -mediante las enmiendas nº 176 y 180 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado-, presumiblemente motivada por las críticas vertidas al proyecto de Ley⁹⁴.

Las referencias que aparecen en la Ley 2/2013 pueden sistematizarse del modo siguiente:

- Se modifica el artículo 2.a) de la Ley de Costas, referido a los fines de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre, para incluir, junto a los de determinación, conservación, protección y restauración, uno nuevo: “cuando proceda”, el de “adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático”.

- Se reconoce una facultad “a los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales”, para “construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes” (art. 6.1 de la Ley de Costas).

- Se establece el régimen jurídico de los “tramos del dominio público marítimo-terrestre que están en situación de regresión grave” (art. 13.ter de la Ley de Costas):

“1. La Administración del Estado podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal que se establezca reglamentariamente, de acuerdo con criterios técnicos, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales.

2. En los terrenos declarados en situación de regresión grave no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

3. Excepcionalmente y en las zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos cinco años, la declaración podrá prever que se otorguen derechos de ocupación destinados a servicios públicos acordes con lo establecido en el artículo 32. Estas ocupaciones no podrán otorgarse por un plazo que exceda de cinco años, prorrogables por periodos iguales dentro del máximo previsto en la presente Ley.

⁹³ En este sentido GONZÁLEZ GARCÍA (2013).

⁹⁴ La referencia al cambio climático en la ley había sido reclamada por los grupos ecologistas y por algunos expertos en ingeniería costera. Vid. el informe presentado por LOSADA RODRIGUEZ (2012). También el trabajo de NAVARRO RODRÍGUEZ y MONTES WOBYS (2012).

4. Las construcciones amparadas por un derecho de ocupación, existentes en los terrenos declarados en situación de regresión grave se mantendrán, siempre que el mar no les alcance o exista riesgo cierto de que lo haga, en los términos del apartado anterior. En caso contrario, el derecho de ocupación se extinguirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.

5. En los terrenos declarados en situación de regresión grave, la Administración del Estado podrá realizar actuaciones de protección, conservación o restauración. En este caso podrá imponer contribuciones especiales de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 bis⁹⁵.

6. La declaración de situación de regresión grave se hará por Orden Ministerial, previo informe de la Comunidad Autónoma correspondiente, y se publicará en el Boletín Oficial del Estado, así como en la sede electrónica del Ministerio.

7. Si las circunstancias que motivaron la declaración de situación de regresión grave desaparecieran, por Orden Ministerial se podrá revocar tal declaración, cesando todos sus efectos”.

- En sede del régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre se establecen las siguientes reglas orientadas por los efectos del cambio climático:

1º) En relación con los proyectos de las obras que se realicen sobre el dominio público marítimo-terrestre, deberán prever su adaptación “al entorno en que se encuentren situadas y en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de ésta”, así como “contener una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos en que se va a situar la obra...” (art. 44.2 de la Ley de Costas).

2º) En cuanto al régimen de las autorizaciones se prevé su revocación unilateral por la Administración “en cualquier momento, sin indemnización,

⁹⁵ El citado art. 87 bis de la Ley de Costas prevé el siguiente régimen tributario:

“1. Podrán imponerse contribuciones especiales cuando de la ejecución de las obras que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre para su protección, defensa o mejora, o para la de los terrenos colindantes, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial, aunque éste no pueda fijarse en una cantidad concreta. El aumento de valor de determinadas fincas como consecuencia de la ejecución de las obras tendrá, a estos efectos, la consideración de beneficio especial.

2. Serán sujetos pasivos de estas contribuciones especiales quienes se beneficien de modo directo con las obras de protección, defensa y mejora del dominio público marítimo-terrestre; y especialmente los titulares de derechos de ocupación, así como los propietarios de las fincas y establecimientos colindantes.

3. La base imponible se fijará en el real decreto por el que se acuerde la contribución especial no pudiendo exceder del cincuenta por ciento del coste total de las obras.

4. El importe total de la contribución especial se repartirá entre los sujetos pasivos, atendiendo a aquellos criterios objetivos que, según la naturaleza de las obras y circunstancias concurrentes, se determinen entre los que figuran a continuación: a) superficie de las concesiones y fincas colindantes beneficiadas; b) plazo restante para la extinción del derecho de ocupación; c) los que determine el real decreto por el que se acuerde la contribución especial en atención a las circunstancias particulares que concurren en la obra.

5. El Gobierno, mediante Real Decreto aprobado a propuesta de los ministerios de hacienda y administraciones públicas, y de agricultura, alimentación y medio ambiente, acordará el establecimiento de contribuciones especiales en los supuestos a que se refiere la presente ley.”
Vid. un comentario sobre este precepto en el libro de NÚÑEZ LOZANO (2013, 251-253).

cuando (...) los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance...” (art. 55.1 de la Ley de Costas).

3º) Por lo que se refiere al régimen de las concesiones, al regular sus plazos se prevé la posibilidad de que se amplíen (sin sobrepasar el máximo de 75 años) “cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración” (art. 66.2 de la Ley de Costas).

4º) Para los adjudicatarios de los concursos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones se establece, entre otras condiciones, la obligación de “adoptar las medidas requeridas por la Administración de adaptación a la subida del nivel del mar, los cambios en la dirección del oleaje u otros efectos del cambio climático” (art. 76.m de la Ley de Costas).

- Finalmente, la Ley 2/2013 establece en su disposición adicional octava⁹⁶ la exigencia de la elaboración de determinados instrumentos de protección frente a las incidencias del cambio climático por parte de las siguientes Administraciones territoriales:

1º) Una “estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático”, que deberá elaborar el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, y que deberá someterse a evaluación ambiental estratégica. En dicha Estrategia deberá contenerse como mínimo la indicación de “los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos” (apartado 1)⁹⁷.

2º) Un “Plan de adaptación” de los terrenos sobre los que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas, conforme al art. 49 de la Ley de Costas, que deberán presentar las mismas a la aprobación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Dicho Plan de adaptación se ha de referir no sólo a los terrenos sino también a “las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático”.

Sin desconocer el valor que supone que sea una de las primeras leyes que aborda con naturalidad la reacción jurídica ante realidad científica los efectos del cambio climático⁹⁸, ¿aporta realmente muchas novedades? Coincidimos

⁹⁶ Disposición introducida por la enmienda nº 180 del grupo parlamentario del partido popular en el senado.

⁹⁷ Dice al respecto el preámbulo de la Ley 2/2013: “Junto a estas medidas de carácter jurídico, la Ley impone al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente la obligación de elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. Con ello, se conseguirá disponer de un diagnóstico riguroso de los riesgos asociados al cambio climático que afectan a nuestra costa, y de una serie de medidas que permitan mitigarlos”.

⁹⁸ La recientemente aprobada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental contiene hasta once referencias al mismo. Sobre los aspectos jurídicos del cambio climático cfr. la monografía de SARASIBAR IRIARTE (2006). También vid. la recopilación jurídica que ofrecen ALENZA GARCÍA Y SARASIBAR IRIARTE (2008). Como dice ALENZA GARCÍA (2009): “Es indudable que el Derecho ha acogido al cambio climático como objeto de regulación y que son multitud de normas la que encuentran su fundamento en la mitigación o adaptación al mismo (...) y las que, en definitiva, asocian u otorgan consecuencias jurídicas al cambio climático” (p. 170).

con NÚÑEZ LOZANO en que las novedades en este punto son “relativas”, puesto que “ya el art. 41 LC permitía extinguir de manera anticipada el título de ocupación (...) y al amparo del art. 74.4 LC, es posible denegar las concesiones y autorizaciones por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre”.

En lo relativo a los instrumentos estratégicos, es llamativo que el legislador no haya hecho al menos referencia al novedoso régimen sobre evaluación y gestión del riesgo de inundaciones introducido por el Real Decreto 903/2010 de 9 de julio, que, a su vez constituye la transposición en España de la Directiva 2007/60/CE⁹⁹. En esta temática de las inundaciones como riesgo natural que cada vez produce mayores daños materiales, la normativa comunitaria introduce un interesante “enfoque holístico e integrado” (*holistic and integrated approach*) en el que, por supuesto, se contemplan los supuestos de “inundación de las zonas costeras”¹⁰⁰.

Según este régimen jurídico –que se aplica tanto sobre inundaciones procedentes de aguas continentales como las “causadas por el mar en las zonas costeras y las producidas por la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición” (art. 3, b) in fine)- se prevén tres modalidades de instrumentos:

- a) Los instrumentos relativos a la “evaluación preliminar del riesgo de inundación” (regulados en el Capítulo II del citado Real Decreto), que deberán realizarse en cada “demarcación hidrográfica”¹⁰¹ con objeto de “determinar aquellas zonas del territorio para las cuales se haya llegado a la conclusión de que existe un riesgo potencial de inundación significativa o en las cuales la materialización del riesgo puede considerarse probado” (art. 5)¹⁰². Deberían haberse concluido antes del 22 de diciembre de 2011.
- b) Los “mapas de peligrosidad y riesgo de inundación” (regulados en el Capítulo III), que han de elaborarse antes del 22 de diciembre de 2013, en cada “demarcación hidrográfica”. Dicha información se integrará en el “Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables” (art. 10.3).
- c) Los “planes de gestión del riesgo de inundación” (regulados en el Capítulo IV), que deberán elaborar los organismos de cuenca (en las cuencas intercomunitarias) y las Administraciones competentes (en las cuencas intracomunitarias) en cada demarcación geográfica y se elevarán para sus

⁹⁹ Vid. los estudios de LÓPEZ DE CASTRO (2011a, 2011b) y el de MOLINA GIMÉNEZ (2010). La Directiva 2007/60/ce trae causa, a su vez, de la Directiva Marco del Agua de 2000.

¹⁰⁰ El art. 3 del RD 903/2010 las define como: “anegamiento temporal o permanente de terrenos que no están normalmente cubiertos de agua a causa de mareas, oleaje, resacas o procesos erosivos de la línea de costa, y las causadas por la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición” (apartado c). Incluso define también otros conceptos costeros como la “zona costera inundable” (apartado n).

¹⁰¹ Como es sabido, la “demarcación hidrográfica” está conformada por la zona terrestre y marina, compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas (RD 125/2007 por el que se fija su ámbito territorial).

¹⁰² Art. 7.3, sobre especificaciones relativas a las zonas costeras en el proceso de elaboración de dicha evaluación.

aprobación por el Gobierno de la Nación (cfr. art. 13)¹⁰³. Se han de aprobar y publicar antes del 22 de diciembre de 2015.

No parece que la nueva disposición adicional octava se refiera a alguno de estos instrumentos del Real Decreto 903/2010 que, a nuestro juicio, son los más operativos con el objetivo de abordar los perjudiciales efectos del cambio climático¹⁰⁴. ¿Olvido o desconocimiento del legislador?

Pero, de otra parte, en nuestro país existe desde principios de los años noventa del siglo XX una línea de trabajo desarrollada por la “Oficina Española del Cambio Climático” creada en 2001 y consolidada a partir del 2003¹⁰⁵. Esta Oficina impulsó diferentes instrumentos y actuaciones entre los que destacamos los que nos parecen más relevantes a los efectos de este estudio:

- En el año 2005, se aprobó el informe titulado “Evaluación Preliminar de los impactos en España por Efecto del Cambio Climático”, del Ministerio de Medio Ambiente, entre cuyas principales conclusiones y recomendaciones se hacía referencia a las “zonas costeras”, subrayando que uno de los principales problemas de cambio climático en las zonas costeras españolas se relaciona con el posible ascenso del nivel medio del mar.

- En julio de 2006 se aprobó el “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático”¹⁰⁶. Este Plan se presenta como el “marco para la coordinación entre Administraciones Públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático”. En su apartado 4.5. hay una exhaustiva información sobre los impactos advertidos en las zonas costeras¹⁰⁷.

- Para el seguimiento del Plan Nacional se elaboraron varios “Informes de seguimiento”¹⁰⁸ y “programas de trabajo”¹⁰⁹. En el segundo Informe se informa

¹⁰³ Sobre sus principios y objetivos, art. 11 del RD. En todo caso, resaltamos el principio recogido en la letra d) del citado artículo: “evitando el deterioro injustificado de los ecosistemas fluviales y costeros, y potenciando medidas de tipo no estructural contra las inundaciones”.

¹⁰⁴ Aunque, por supuesto, mucho más se puede hacer –y habrá que hacerlo en un futuro próximo- viendo los instrumentos implicados en esta tarea en otros países. Por ejemplo, el caso de los estados unidos que ofrece ya un variada panoplia de instrumentos jurídicos y financieros para proteger la costa y abordar el problema de la regresión costera. Normas a nivel federal y de los estados; principios de actuación; estrategias y medidas (*hard y soft armoring*); planes de ordenación costera y de mitigación de riesgos; fondos de inversión públicos; etc. Vid. la monografía de GERRARD Y FISCHER (2012).

¹⁰⁵ En la actualidad su regulación puede encontrarse en el Real Decreto 40/2012 sobre el régimen orgánico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente. En relación con el cambio climático, se acaba de crear por Orden Ministerial de 27 de noviembre de 2013 la “Comisión Permanente en Situaciones de Adversidad Climática o Medioambiental”.

¹⁰⁶ La información sobre este plan se encuentra disponible en la página web del Ministerio: <http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico/>

¹⁰⁷ En este apartado se hace referencia, como respuesta sobre los impactos en la costa española por efecto del cambio climático, a las líneas de actuación del “Plan nacional de adaptación en las zonas costeras”.

¹⁰⁸ El primero fechado en el año 2008 y el segundo en mayo de 2011 (ambos disponibles en la web institucional de MAGRAMA).

¹⁰⁹ Disponibles asimismo en la página web de MAGRAMA.

sobre el proyecto “Cambio Climático en la Costa Española” (C3E) ejecutado por la Universidad de Cantabria¹¹⁰.

- En mayo de 2012, la Oficina Española de Cambio Climático hizo público el documento “Evidencias del Cambio Climático y sus efectos en España”. Igualmente, las referencias a las “costas y medio marino” son significativas de los impactos del cambio climático¹¹¹.

La disposición adicional octava, en su apartado 1, debería haberse referido seguramente al “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático” y no a la “Estrategia” que, en todo caso, sería un apartado del Plan Nacional (todavía vigente).

De otra parte, la referencia contenida en de la misma disposición adicional octava, apartado 2, a los planes de adaptación que deben elaborar las Comunidades Autónomas sobre los terrenos que utilicen por adscripción, puede plantear algún problema de falta de encaje en el sistema competencial, tal como sugiere alguna de las Comunidades Autónomas que han recurrido ante el Tribunal Constitucional la Ley 2/2013¹¹².

Por lo demás, son muy iluminadoras las ideas vertidas por I. LOSADA, director de investigación del prestigioso Instituto Hidráulico de Cantabria. En su conferencia sobre los “Impactos del cambio climático en la costa española”¹¹³, se describe cómo está afectando el cambio global a las zonas costeras (procesos de inundación y erosión), que se manifiestan con una serie de impactos en las playas, dunas, estuarios, humedales y lagunas y en las obras marítimas. En cuanto a las Estrategias que deberían desarrollarse para hacer frente a dichos impactos se enumeran las siguientes:

- a) Estrategias destinadas a la reducción de incertidumbres asociadas a los posibles forzamientos inducidos por efecto del cambio climático y a la falta de conocimiento y metodologías para su análisis.

¹¹⁰ Previamente, la Oficina española del cambio climático, a través de un convenio de colaboración con la Universidad de Cantabria desarrolló un ambicioso proyecto sobre “Cambio climático y zonas costeras” estructurado en tres fases: fase i: evaluación de cambios en la dinámica costera española; fase ii: evaluación de efectos en la costa española, y fase iii: estrategias frente al cambio climático en la costa. Estos documento se encuentra disponible en la página web de MAGRAMA.

¹¹¹ En el documento se distinguen las evidencias sobre el medio marino y costero relativas a la temperatura del mar, a la dinámica marina, a los cambios en las comunidades litorales. La tropicalización, la aparición de organismos tóxicos y la proliferación de especies dañinas. Muy recientemente, el Grupo de trabajo del “Panel intergubernamental del cambio climático” (IPCC) Ha dado a conocer, a finales de noviembre de 2013, su 5º Informe sobre el estado de la ciencia en esta materia. Entre otras cosas, el informe aumenta del 90 al 95% la certeza de atribuir a la mano del hombre el calentamiento que se producido desde mediados del siglo pasado; asimismo, particularmente relacionado con los impactos sobre las zonas costeras, se afirma que el nivel del mar podría subir entre 26 y 82 centímetros para el final de siglo (capítulo 13º del informe sobre “Sea level change”). El documento está disponible en <http://www.ipcc.ch/>

¹¹² Es el caso del recurso de inconstitucionalidad promovido por el gobierno de canarias. Vid. sobre el sistema de distribución de competencias en esta materia el trabajo de NAVARRO RODRÍGUEZ y MONTES WOBYS (2012).

¹¹³ conferencia pronunciada en la fundación Juan March el 27 de noviembre de 2007. Su presentación está disponible en la web de la fundación: http://www.march.es/recursos_web/culturales/documentos/conferencias/pp2454.pdf

- b) Estrategias encaminadas a la evaluación cualitativa y cuantitativa de la vulnerabilidad de las zonas costeras.
- c) Estrategias encaminadas a la concienciación social de la problemática inducida en la costa por efecto del cambio climático.
- d) Estrategias encaminadas a la mitigación de los efectos del cambio climático mediante estrategias de actuación indirectas. En este punto se señala la conveniencia de “favorecer la *estricta aplicación de la Ley de Costas y su reglamento* como herramienta fundamental para proteger la misma”.

También se describen las diferentes “políticas” que han de aplicarse:

- a) Políticas encaminadas a la aplicación de estrategias de retroceso. Y entre otras líneas de trabajo se determinan las siguientes:
 - En zonas altamente vulnerables evitar futuros desarrollos en zonas de retroceso. *Revisión de deslindes y aplicación de la Ley de Costas.*
 - En zonas parcialmente recuperables introducir la planificación territorial necesaria introduciendo estudios de vulnerabilidad frente al efecto del cambio climático.
 - En nuevas ocupaciones realizar concesión de permisos condicionados; *concesiones limitadas*; acuerdos de reubicación y/o demolición.
 - Retirada paulatina de subvenciones a cultivos en zonas bajas del litoral que puedan ser ocupados para estrategias de retroceso.
 - Establecimiento de estrategias de expropiación/indemnización
 - Incentivos fiscales para la compra de terrenos con fines conservacionistas
- b) Políticas encaminadas a la aplicación de estrategias de acomodación:
 - Favorecer la implementación de una Gestión Integral de la Zona Costera en la que se incluya los potenciales efectos del cambio climático como un elemento más a considerar.
 - Favorecer un planeamiento y ordenación del territorio anticipándose al cambio climático; modificación de usos; adaptación de normas de edificación en zonas vulnerables; protección de ecosistemas en peligro, etc.
 - Introducir en el diseño de nuevas infraestructuras costeras el efecto del cambio climático en la vida útil de la obra.
 - Re-evaluar las infraestructuras en zonas de alta vulnerabilidad.
- c) Políticas encaminadas a la aplicación de estrategias de protección.

Si comparamos las medidas contenidas en los apartados anteriores con el contenido de la reforma operada en la Ley de Costas, se observa una considerable distancia en cuanto a los objetivos y propósitos.

Ciertamente podrá afirmarse que pesan todavía muchas incertidumbres sobre los efectos cuantitativos y cualitativos del cambio climático en las zonas costeras. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico está comenzando a surtir efectos, como se puede deducir de alguna jurisprudencia, todavía

aislada¹¹⁴. Y, en cualquier caso, la incertidumbre es susceptible de tratamiento jurídico, como ha tenido la ocasión de exponer extensamente en muchos de sus últimos trabajos ESTEVE PARDO¹¹⁵.

Una última reflexión de carácter general. Tenemos la convicción, compartida con otros especialistas, de que, antes que abrir tan generosamente los límites en el desarrollo económico de la costa, debería haberse esperado a tener un conocimiento más completo de los riesgos y vulnerabilidades de las zonas costeras ante el cambio climático. O, al menos, haber meditado más pausadamente la relajación protectora que introduce la Ley ante hechos que pueden llegar a ser irreversibles (como la regresión costera en algunos lugares del litoral) y que, pese a la imposición de las contribuciones especiales (para la ejecución de las obras de protección, mejora o defensa del dominio públicos marítimo-terrestre), resultan inasumibles para el erario público.

VII. CONCLUSIONES

La Ley de Costas ha sufrido durante sus primeros veinticinco años embates muy duros y con justificaciones muy diversas. El contraste entre las exigencias de los ecologistas respecto al Algarrobico¹¹⁶ y las planteadas en instancias internacionales por los propietarios afectados por la Ley de Costas reflejan que el texto legal no fue neutro ni cómodo en su aplicación práctica.

Desde una perspectiva medioambiental, se venía reclamando un tratamiento integrado de la zona costera, una mayor vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, la ejecución de demoliciones pendientes y el fin del desarrollismo desenfrenado. Por su parte, los antiguos propietarios de enclaves en el dominio público marítimo-terrestre, los titulares de obras e instalaciones construidas en el demanio o en las zonas de servidumbre, los habitantes de determinados núcleos tradicionales de costa y numerosos afectados por deslindes tildados de arbitrarios o desproporcionados mantuvieron una posición muy diferente, centrada en la reivindicación de sus derechos e intereses patrimoniales sobre el litoral. Éstos últimos han marcado definitivamente el rumbo de la modificación operada, aunque el legislador haya querido maquillar el resultado con la etiqueta de “ley de protección y uso sostenible del litoral”.

Una Ley sobre la que todavía habrá que hacer muchas valoraciones, una vez que se conozca su desarrollo reglamentario y se hayan resuelto los recursos de inconstitucionalidad. Entre tanto, valgan las consideraciones que se hacen a continuación como conclusiones, aunque sean a veces, por necesidad, provisionales.

¹¹⁴ Por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 246/2004 (sala de lo contencioso-administrativo, sección 2ª) de 23 de marzo de 2004, sobre el papel que puede cumplir el derecho urbanístico en la evitación de riesgos, naturales y tecnológicos, donde se hace referencia al principio de precaución. Vid. sobre ella MARTÍN MORALES (2005). Y más recientemente, la sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla y León de 8 de enero de 2008, en el que se veta la instalación de una estación de esquí por “ser inviable con el cambio de clima”. Vid. un comentario de ALENZA (2009).

¹¹⁵ Entre otros, ESTEVE PARDO (1999, 2009).

¹¹⁶ Vid. una reflexión atinada al respecto en J. GONZÁLEZ GARCÍA (2012, 56): “... es el único apartado en donde hay realmente una conciencia ambiental por parte de los redactores del Proyecto...”.

1. La Ley 2/2013 es arbitraria en algunas de sus determinaciones

La invocación del principio de arbitrariedad de los poderes públicos en referencia al Legislativo exige una dosis de cautela importante. El Tribunal Constitucional se aproxima al control de la arbitrariedad del legislador con una predisposición limitativa muy llamativa¹¹⁷, que expresa sin cortapisas: la noción de arbitrariedad aplicada sobre el Poder Legislativo no es coincidente con la que se viene reconociendo respecto de otros poderes públicos¹¹⁸.

Dice el TC que “desde un punto de vista material, la arbitrariedad tiene que resultar bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada”, pero en ningún caso de una discrepancia política respecto a su contenido¹¹⁹. Además, se exige a quien invoque la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad un razonamiento en detalle, ofreciendo una justificación convincente que permita destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada¹²⁰. Y, desde luego, no es imprescindible la justificación de cada una de las medidas adoptadas en la exposición de motivos o preámbulo de la norma¹²¹.

Algunas de las consideraciones que hemos realizado sobre el contenido de la Ley 2/2013 culminan con una tacha de arbitrariedad: la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos afectados por la transitoria primera de la Ley de Costas sobre los que se hayan realizado obras e instalaciones destinadas a actividades de cultivos marinos o salinas marítimas cuando son naturalmente inundables (epígrafe II.1.A.b); el deslinde especial de la isla de Formentera (II.2.B); y la exclusión de doce núcleos del dominio público marítimo-terrestre (II.2.D).

La prudencia con que el Tribunal Constitucional utiliza el principio de interdicción de la arbitrariedad respecto al Poder Legislativo hace difícil imaginar una declaración de inconstitucionalidad de muchos de los artículos cuestionados. Pese a ello, no resulta extraño subsumir los tres casos señalados en una declaración del TC como la que reproducimos a continuación, realizada a propósito de otra norma:

¹¹⁷ Vid. en este sentido la STC 128/ 2009, de 1 de junio, F.3.

¹¹⁸ STC 66/1985, de 23 de mayo, F.1; y 73/2000, de 14 de marzo, F. 4, entre otras. Han pasado más de quince años desde que T.R. FERNÁNDEZ declaró que “el legislador resulta ser el único poder del Estado que no viene obligado en la práctica a motivar sus decisiones, lo que, a fines del siglo XX y tras dos siglos de experiencia democrática, no deja de ser sorprendente. El mito del “legislador soberano” sigue, pues, imponiendo de un modo u otro sus propias y sofocantes decisiones”. Con estas palabras, T. R. FERNÁNDEZ cuestionaba duramente la posición del Tribunal Constitucional ante la arbitrariedad de las leyes, en su trabajo “El control de la motivación de los Reglamentos por el Tribunal Europeo de Justicia” (1996, 5340 y ss.).

¹¹⁹ Las SSTC 149/2006, de 11 de mayo y 128/2009, de 1 de junio establecen que no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues “*entrar en el enjuiciamiento de cuál haya de ser su medida justa supone debatir una opción tomada por el legislador que, aun cuando pueda ser discutible, no tiene que ser necesariamente arbitraria ni irracional*”.

¹²⁰ STC 99/1987, 65/1990 y 239/1992, entre otras.

¹²¹ STC 29/2008, de 9 de abril, F.5. Sobre la funcionalidad y relevancia de las exposiciones de motivos o preámbulos de las normas no existe unanimidad doctrinal. Pueden verse, por todos, los trabajos de L.M. DÍEZ-PICAZO (1992, 581 y ss.); F.J. EZQUIAGA GANUZAS (1998, 27 y ss.); y F. SANTAOLALLA (1991, págs. 47 y ss.).

“... la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que eviten las desigualdades, pues *de no actuarse legislativamente de tal manera surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada del poder público legislativo*. Sólo le resulta posible al legislador, en adecuada opción legislativa, establecer para los ciudadanos un trato diferenciado cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieren en su solución por su mismo contenido una decisión distinta, pero a tal fin resulta indispensable que exista una *justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados*, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador con carácter general la *apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.3 de la Constitución ni sea irrazonada*” (F.2, STC 75/1983, de 3 de agosto, del Pleno, dictada en relación con un precepto de una Ley especial para el municipio de Barcelona que exigía no rebasar la edad de 60 años para tomar parte en determinados concursos)¹²².

2. La Ley 2/2013 vulnera el derecho de igualdad ante la ley

Si bien no es un tema pacífico, creemos que es posible diferenciar o, al menos, dar sustantividad propia, a los principios de interdicción de la arbitrariedad y de igualdad ante la Ley¹²³. Aunque la ley ofrezca justificaciones “razonables” de algunas de las medidas adoptadas, y aun cuando la invocación de la arbitrariedad se haga indemostrable y, por tanto, no llegue a tener más consecuencias que el reproche social al Legislador, la norma legal puede vulnerar el derecho a la igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

¹²² Esta sentencia incluye interesantes votos particulares, que defienden que la normativa impugnada es inconstitucional por entrañar una vulneración del artículo 14 CE, aun cuando no sea arbitraria, por cuanto presenta una justificación razonable.

¹²³ Tras esta formulación está anclada una polémica que ha mantenido enfrentados doctrinalmente a los profesores RUBIO LLORENTE y GARCÍA DE ENTERRÍA sobre la conveniencia o utilidad de la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad en el artículo 9.3 de la CE, defendiendo el primero que el principio de interdicción de la arbitrariedad es equivalente al principio de igualdad formulado en el artículo 14 de la CE y manteniendo el segundo lo contrario. Sostiene GARCÍA DE ENTERRÍA que “la ruptura de la igualdad puede ser un caso de arbitrariedad pero no el único” y concreta el concepto señalando que “arbitrariedad es sinónimo, tanto en el lenguaje vulgar como en el jurídico, de injusticia ostensible, y no se comprende por qué ha de limitarse la injusticia a la desigualdad”. La polémica puede seguirse en el artículo publicado por GARCÍA DE ENTERRÍA en el número 124 de la *RAP* (1991, págs. 211 y ss.), en contestación a las alusiones vertidas por el RUBIO LLORENTE en el trabajo “Juez y Ley desde el punto de vista del principio de igualdad”, en la obra colectiva *El Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución Francesa* (1990, págs. 91 y ss.).

Nos parece interesante rescatar, en este sentido, el voto particular emitido a propósito de la STC 75/1983, en el que se señalaba que:

“Para que una eventual desigualdad entre ciudadanos que ocupan situaciones iguales quede excluida del artículo 14 de la Constitución, no basta que la opción elegida por el legislador o la norma dictada presenten una justificación razonable. No basta justificar la ratio de la norma, porque, si así fuera, la regla de la igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución se confundiría por completo con la regla de la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.

El artículo 14 de la Constitución contiene tres figuras distintas:

- a) Un principio general del derecho, de suerte que cualquier excepción a él tiene que ser sometida a una “estricta” interpretación “restrictiva”.
- b) Un derecho subjetivo de los ciudadanos que les permite recabar de los Tribunales la tutela y protección para que la igualdad rota sea restablecida.
- c) Una limitación del poder legislativo, que impide que el legislador pueda dictar normas jurídicas introduciendo desigualdades.

No se trata, por consiguiente, de justificar la razón de ser de la norma para hacer posible la desigualdad, sino de justificar la ruptura de la igualdad en sí misma, que sólo puede encontrarse en una tutela de bienes jurídicos, que estén constitucionalmente protegidos y tengan carácter superior a los que resultan sacrificados, siempre que se dé una regla de proporcionalidad entre el bien protegido y el derecho sacrificado.

... [L]as desigualdades exigen una justificación suficiente, que no puede consistir tan sólo en la exposición de algún argumento en favor de las normas que las contienen, pues ello sólo serviría, como ya se ha dicho, para contrarrestar la posible acusación de arbitrariedad, vedada al legislador por el artículo 9.3 de la Constitución. La justificación implica como mínimo que la disposición en cuestión sea *adecuada y proporcionada con el fin* que persiga y que la norma desigualitaria lo sea *con carácter de generalidad* o constituya una *excepción justificada*, y *que ese fin sea de rango constitucional equiparable a la igualdad*”.

El voto particular nos parece impecable y muy útil para valorar la Ley 2/2013. Desde luego, es discriminatoria la disposición adicional séptima, que excluye doce núcleos de población del demanio, que también hemos tachado de arbitraria (II.2.D). Como afirmamos en su momento, tal vez exista una razón para justificar que en cada uno de estos núcleos la aplicación de la Ley de Costas genera situaciones irrazonables. Probablemente pueda llegar a considerarse, por existir esta justificación, que la exclusión practicada por la adicional no es arbitraria. Pero, aun entonces, podrá decirse que la norma es discriminatoria, por cuanto establece desigualdades evidentes respecto a otros muchos núcleos que, probablemente en condiciones idénticas, no han recibido un mismo trato por parte del legislador.

3. La Ley 2/2013 es una ley singular de dudosa constitucionalidad

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre las llamadas leyes “singulares”, “de caso único”. En su STC 166/1986, de 19 de diciembre, se refirió a ellas como “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”. En esa misma sentencia, el TC declaró superada la resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de Leyes: “el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”. Ahora bien, “ello no quiere, sin embargo, decir que las Leyes singulares sean totalmente equiparables a las Leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que *se configura como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites ... en el marco de nuestro Derecho Constitucional*” (FJ 10).

Efectivamente, es doctrina ya consolidada del TC la afirmación de que las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales. Pero también lo es que la licitud constitucional de las leyes singulares está subordinada a determinados límites:

- a) La Ley singular sólo será compatible con el *principio de igualdad* cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone.
- b) La ley singular debe respetar el *principio de la división de poderes* y el ejercicio de las funciones que la Constitución Española encomienda al Gobierno, que impone que la adopción de una Ley singular deba estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediados por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios.
- c) Los *derechos fundamentales* no consienten, por su propia naturaleza, leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio, al ser tales derechos materia reservada a Leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares.

Recientemente, el TC ha dictado la sentencia 129/2013, de 4 de junio, relativa a una ley autonómica, la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma. En ella no solo se resume la doctrina constitucional sobre los límites que enmarcan la constitucionalidad de las leyes singulares, sino que se hacen algunas consideraciones muy interesantes para afrontar la posible inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 2/2013. En particular, respecto a la disposición adicional de la Ley, que declaró Proyecto regional la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), lo que suponía “la aptitud para su inmediato funcionamiento, así como para la ejecución de las actividades y de los actos de

uso del suelo previstos en el proyecto”. La peculiaridad del caso radicaba en que dicha planta había sido clausurada con anterioridad, habiendo recaído sentencia firme del TS en el año 2001 que confirmaba su cierre. El TC dicta una sentencia muy interesante, que puede extrapolarse, con las cautelas precisas, a alguno de los preceptos de la comentada Ley 2/2013, sobre todo en el análisis de la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva como consecuencia del dictado de una ley autoaplicativa, es decir, que no requiere del dictado de un acto administrativo de aplicación:

“Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación ... *La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria -control de los elementos reglados de los actos de aplicación-, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quién la lleve a cabo ... ”.*

La reflexión del TC nos conduce sin grandes esfuerzos al deslinde legislativo operado por la disposición adicional séptima (epígrafe II.2.D), que excluye del dominio público marítimo-terrestre ciertos núcleos en una operación que hemos denominado deslinde legal del demanio.

4. La Ley 2/2013 es una ley desafortunada

Con estas palabras iniciamos un estudio que debemos concluir. En este punto, y después del análisis realizado, estamos en condiciones de reafirmar aquél enunciado. La Ley 2/2013 es desafortunada en su título, en su preámbulo, en su estructura y en su contenido.

La Ley 2/2013 no es una norma de protección y uso sostenible del litoral. En primer lugar, no es una ley sobre el litoral; una simple comprobación numérica nos da un dato muy revelador: si en la exposición de motivos se cita quince veces la expresión “litoral”, solo se utiliza una vez en el articulado, en la disposición adicional octava, a propósito del cambio climático. En segundo lugar, no es una ley protectora del litoral: ninguna de las medidas relativas a la determinación del dominio público marítimo-terrestre va orientada a ampliar la franja demanial, sino todo lo contrario. En tercer lugar, el uso sostenible que se enuncia en el título solo se entiende si se refiere a la sostenibilidad económica; los añadidos sobre el cambio climático o los adornos relativos a la eficiencia energética de los edificios y el ahorro de agua no justifican un título.

La ley 2/2013 es técnicamente mejorable. Su estructura es compleja: dos artículos (de los cuales, el primero contiene cuarenta y tres apartados), nueve disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y cuatro finales. Su alcance, muy dispar: produce efectos sobre situaciones consolidadas antes de 1988, ignora relaciones jurídicas que han desplegado su eficacia durante

años y propone medidas *ad futurum* cuya ejecución depende de actuaciones que deberían haber precedido en el tiempo a la reforma legal.

La ley 2/2013 es, sobre todo, desafortunada en su contenido. Es una ley tributaria de la presión de algunos colectivos. No es ésta una nota negativa en sí misma, pero sí lo es en la medida en que ha provocado que la Ley tenga un sesgo claramente privatizador. Al menos, en una parte de su articulado, nada desdeñable, el legislador se ha rendido a la presión de grupos de afectados que presentaron sus reivindicaciones dentro y fuera de España, adoptando algunas medidas razonables y otras claramente excesivas o desviadas de la finalidad que debe tener una norma de rango legal que pretende proteger el litoral.

El momento en que se aprueba la Ley ha marcado, sin duda, su carácter. La crisis económica marca inexorablemente los pasos del Poder Legislativo y no sería razonable denostar la adopción de medidas que pueden fomentar la recuperación económica. Por eso, los datos ofrecidos por el Ministro del ramo cuando justificó algunas medidas sobre el litoral en la posible generación de empleo y la revitalización de negocios jurídicos, casi siempre vinculados al sector turístico, justifican, a nuestro modo de ver, algunas novedades introducidas en el texto legal. Pero, con todo, la operación debe realizarse con la cobertura de dos principios que han sido despreciados: en primer lugar, la transparencia, que debería llevar a llamar a las cosas por su nombre y a reconocer, tras el texto aprobado, un propósito claramente revitalizador de la costa; en segundo lugar, la proporcionalidad, que exige que las medidas adoptadas sean ponderadas y adecuadas para alcanzar el fin previsto, evitando excesos innecesarios. En definitiva, podríamos aceptar que la crisis nos empuja a una utilización mercantilista del litoral, pero en cualquier caso debería llevarse a cabo durante el tiempo estrictamente necesario. La opción del legislador fue otra, y ha predeterminado el futuro del litoral para lo que queda de siglo, dejando poco margen a las generaciones venideras.

EPÍLOGO: LA REFORMA DEL LITORAL COMO ASIGNATURA PENDIENTE

Las zonas costeras constituyen, desde mediados del siglo XX, un espacio estratégico, en el que se desarrollan muy importantes actividades económicas¹²⁴ y en donde reside más de la mitad de la población. Hasta la explosión de la “burbuja inmobiliaria”, esta realidad ha supuesto una extraordinaria presión urbanística sobre las zonas costeras, dando lugar a una creciente degradación y a una elevada competencia por su uso que han generado no pocos conflictos. Además, de la mano del desarrollo económico han surgido muchas infraestructuras públicas (puertos comerciales y

¹²⁴ Según los últimos datos de la “Organización Mundial del Turismo”, España ocupa el segundo país con más ingresos del mundo (el primero de Europa) y el cuarto por llegadas (58 millones); cfr. la edición de 2013 del “Panorama OMT”: <http://mkt.unwto.org/es/publication/panorama-omt-del-turismo-internacional-edicion-2013>. Pues bien, más del 80% de la actividad turística está vinculada al turismo de “sol y playa”.

deportivos, aeropuertos, carreteras, etc.) en los entornos costeros. A raíz de todos estos fenómenos, y en gran medida como consecuencia de ellos, han proliferado de manera alarmante los casos de corrupción urbanística en la costa¹²⁵.

Desde el punto de vista ecológico, las zonas costeras son particularmente sensibles al desarrollismo desenfrenado, porque afecta a recursos no renovables y muy vulnerables ante los impactos de la contaminación industrial y urbana (en particular, la procedentes de los vertidos). Además, de cara al futuro, las expectativas de los expertos en materia de cambio climático con relación a la elevación del nivel del mar abren inquietantes perspectivas sobre la regresión de las zonas costeras.

Ante este panorama, que es común en casi todos los países del mundo, surgió en los años setenta del siglo XX una nueva política pública dirigida a ordenar, planificar y gestionar las zonas costeras, que tuvo como primer hito jurídico la aprobación en los Estados Unidos de la Ley Federal sobre Gestión de las Zonas Costeras” (*Coastal Zone Management Act*) de 1972¹²⁶.

Los estudios sobre gestión integrada de las zonas costeras (conocida también por las siglas GIZC), llevados a cabo por parte de los organismos internacionales (Banco Mundial, FAO¹²⁷, OCDE¹²⁸ y Consejo de Europa¹²⁹, entre otros) y por las Instituciones comunitarias, han logrado arraigar en la academia¹³⁰ y en las agendas gubernamentales y han culminado en la elaboración de la llamada “gobernanza del litoral”, que suele comprender la ordenación de las zonas terrestres y marítimas vinculadas con el litoral¹³¹.

Desde el punto de vista jurídico, y limitándonos a nuestro país¹³², la doctrina jurídico-administrativa apreció tímidamente a finales del siglo XX la importancia

¹²⁵ Cfr. el trabajo dirigido por PRIETO (2013). Desde una perspectiva más bien periodística vid. el libro de VALCÁRCEL (2013). También, desde la fina ironía del maestro, el ensayo de MARTIN MATEO (2007). Igualmente el libro colectivo dirigido por MENENDEZ REXACH (2008).

¹²⁶ Sobre su origen, contenido y desarrollo actual cfr. el reciente trabajo de NAVARRO ORTEGA (2011). Vid. también los trabajos de HERRERA XIMENEZ (2009) y VILLANUEVA CUEVAS (2006). Del mundo anglosajón cabe destacar los trabajos de CLARK (1995), CICASAIN (1998), y CHRISTIE, D.R. y HILDRETH, R.G. (1999).

¹²⁷ Cfr. el trabajo de BOELAERT-SUOMINEN, S. and CULLINAN, C. (1994).

¹²⁸ Cfr. el estudio de la ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (1995).

¹²⁹ Conseil de l'Europe (1999) relativo al *Modele de Loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de Conduite Europeen des zones côtières*.

¹³⁰ En nuestro país, además de los estudios de BARRAGÁN (1993, 1996, 2003a, 2003b, 2004, 2005a, 2005b, 2009a, 2009b) y SUÁREZ DE VIVERO (1990, 1993, 1999, 2007), cfr. el trabajo colectivo coordinado por DOMENECH (2009) y la guía para su implementación coordinada por DOMENECH y SANZ LARRUGA (2010). Y, más recientemente, el trabajo coordinado por FARINOS i DADI (2011).

¹³¹ Cfr. los trabajos de FARINOS i DADI (2011) y BARREIRA (2009), aunque éste último está especialmente vinculado al medio marino. Vid. también el trabajo de RODRIGUEZ-ARANA (2011) que lo vincula a la “buena Administración”.

¹³² En Francia, además de las muchas trabajos y monografías relacionadas con la “Loi Littoral” de 3 de enero de 1986 –que sirvió de modelo para nuestra LC- como las de BECET y LE MORVAN (1991), COULOMBIE y REDON (1992), CALDERARO (1993), BONNOT (1994), etc., queremos destacar la importante labor M. PRIEUR de la Universidad de Limoges en esta materia a quien debemos nuestra particular especialización. Recientemente, la *Revue Juridique*

de esta nueva metodología de ordenación de las zonas costeras¹³³, cobrando un impulso significativo en los últimos años a medida que la GIZC ha hecho acto de presencia en textos jurídicos o documentos de “soft law”¹³⁴.

A escala internacional un hito muy relevante, a estos efectos, ha sido la aprobación del 7º Protocolo –de “Gestión Integrada de las Zonas Costeras” (firmado en Madrid el 21 de enero de 2008)- en el marco del *Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo*¹³⁵; Protocolo conocido con las siglas “GIZC-MED” que ha entrado en vigor el 24 de marzo de 2011¹³⁶. No pueden pasar desapercibidas las disposiciones contenidas en el art. 8 sobre “protección y utilización sostenible de la zona costera”, y, entre ellas, la recogida en su artículo 8, apartado 2:

“a) Establecerán en las zonas costeras, a partir del nivel alcanzado por el nivel más alto del mar en invierno, una zona en la que no se permiten las construcciones. *Teniendo en cuenta, entre otras cosas, los espacios directa y negativamente afectados por el cambio climático y los riesgos naturales, esta zona no podrá tener una anchura inferior a 100 metros*, de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) que figura a continuación. Las medidas nacionales más estrictas para determinar esta dimensión se seguirán aplicando ...”¹³⁷.

El Protocolo es el primer instrumento jurídico internacional obligatorio sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras, cuya ejecución debería implicar una verdadera revolución cultural, administrativa e institucional; en particular, una cultura administrativa cooperativa y colaborativa que supere las tradicionales inercias sectorializadas sobre el territorio. Desde luego, el Protocolo impone un nuevo estilo de gestión pública y privada que, entre otras condiciones, exige una efectiva participación de los actores sociales en el proceso de ordenación, planificación y gestión de las zonas costeras. Pese a la formulación genérica y abierta de sus disposiciones no hay duda de

de l'Environnement ha editado en editado en 2012 un número especial sobre “Les 25 ans de la Loi Littoral” con la participación de los mejores expertos franceses. También, es de gran interés el trabajo de PRIEUR, M. y GHEZALI, M. (2000).

¹³³ Cfr. las monografías de MORENO CANOVES (1990), CALERO RODRIGUEZ (1995), RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999) y BLASCO DÍAZ (1999). Este último autor, al tratar de la indispensable coordinación entre los sectores implicados en el ámbito espacial del litoral, así como la cooperación de los distintos niveles de decisión acaba concluyendo que se impone la “necesidad de proceder a una planificación y ordenación integral del espacio litoral” (p. 30).

¹³⁴ Cfr. la monografía de SANZ LARRUGA (2003) –tratando de aplicar la GIZC sobre la Comunidad Autónoma de Galicia- y el trabajo colectivo coordinado por SANZ LARRUGA y GARCÍA PÉREZ (2009). Más recientemente, el trabajo de MENENDEZ REXACH (2010) y la monografía de ZAMORANO WINES (2013) que, no en vano, lleva por título “La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada”.

¹³⁵ Cfr. el comentario realizado por PRIEUR y SANZ LARRUGA (2009) y en SANZ LARRUGA (2010a). Vid. también el trabajo de GONZÁLEZ-RIANCHO, P., SANO, M., MEDINA, R., GARCÍA AGUILAR, O. y AREIZAGA, J. (2009).

¹³⁶ Cfr. la publicación en el BOE de 23 de marzo de 2011 (nº 70) del Instrumento de Ratificación del citado Protocolo.

¹³⁷ El apartado d) del art. 8 del Protocolo establece que: “Podrán adaptar, de manera compatible con los objetivos y principios del presente Protocolo, las disposiciones arriba mencionadas, en los casos siguientes: 1) proyectos de interés público, 2) zonas en las que existan obstáculos particulares de índole geográfica o de otro tipo, en especial los relacionados con la densidad demográfica o las necesidades sociales, en las que la vivienda individual, la urbanización o el desarrollo se rijan por instrumentos jurídicos nacionales ...”.

que contiene elementos muy valiosos para configurar en el futuro un verdadero derecho relativo a la GIZC.

La Unión Europea no se ha quedado al margen de esta nueva perspectiva desde la que abordar el tratamiento del litoral. Desde principios de los años ochenta se vienen sucediendo en el ámbito comunitario iniciativas orientadas a proteger jurídicamente el litoral frente a la presión constante a que se ve sometido. En esta dirección, destaca la *Carta Europea del Litoral* -aprobada sobre la base de recomendaciones del Consejo de Europa- aprobada por la “Conferencia Plenaria de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea” reunida en Knania (Creta) en octubre de 1981¹³⁸.

Una vez que en la Unión Europea se introducen las bases para el desarrollo de una verdadera política ambiental comunitaria -desde la aprobación del Acta Única Europea de 1986 y su reforzamiento en virtud de la reforma de los Tratados constitutivos por el Tratado de Maastricht de 1992-, a las iniciales iniciativas para mejorar la gestión de las áreas costeras se fueron añadiendo otras. Así, en 1996 la Comisión Europea puso en marcha un “Programa de demostración sobre ordenación integrada de las zonas costeras” que concluyó en 1999 con una propuesta de estrategia comunitaria en esta materia¹³⁹. Finalmente, todo este trabajo se concretó en una propuesta jurídica que resultó aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en 30 de mayo de 2002, bajo la forma de la *Recomendación 2002/413/CE sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*¹⁴⁰. Documento que recoge las “bases” en las que fundamenta su planteamiento estratégico, así como los principios y medidas para la aplicación de la Estrategia comunitaria.

La Recomendación se basa en la elaboración de las “Estrategias” y los “inventarios” -que han de elaborarse en cada uno de los Estados miembros litorales- y en la cooperación internacional entre los países vecinos. Pese a que se trata de una Recomendación -y que, por lo tanto, no tiene el carácter obligatorio de otro tipo de actos jurídicos comunitarios-, lo cierto es que en casi todos los Estados costeros han ido presentado sus informes nacionales sobre su ejecución¹⁴¹.

Íntimamente ligadas con la temática de las zonas costeras, se han desarrollado en el ordenamiento ambiental de la Unión Europea una serie de iniciativas jurídicas orientadas a la protección del medio ambiente marino. En esta dirección se mueve la vigente *Directiva Marco del Agua 2000/60/CE*, que incorpora a su ámbito de protección no sólo las aguas continentales sino, de forma novedosa, las “aguas costeras” y “aguas de transición”.

Mayor alcance tienen las propuestas que, desde 2002, se promovieron por la Comisión Europea con el fin de poner en marcha una “Estrategia de protección

¹³⁸ Cfr. el trabajo de PÉREZ GÁLVEZ (2013, 82-97).

¹³⁹ Cfr. los documentos de la COMISIÓN EUROPEA (1999, 2001).

¹⁴⁰ Cfr. el trabajo de SANZ LARRUGA (2003, 2009). Cfr. también los trabajos de RODRIGUEZ-ARANA (2011), SURÁREZ DE VIVERO (1993) y TROS DE ILARDUYA (2008).

¹⁴¹ A mediados de 2007 la Comisión Europea, en el documento COM(2007) 308 final, realizaba un balance de aplicación de la Recomendación de 2002. El balance no es muy optimista pero la Comisión se reafirma en la necesidad de desarrollar este tipo de acciones en pro de la ordenación de zonas costeras en Europa. Un comentario a este informe puede encontrarse en SANZ LARRUGA (2010a).

y conservación del medio marino”¹⁴², que culminaron con la aprobación de la *Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino* (también denominada “Directiva Marco sobre la Estrategia Marina”)¹⁴³.

Todo este proceso es el resultado de una larga reflexión acerca del reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben de formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos¹⁴⁴. Un largo proceso que todavía no ha concluido.

Una muestra reciente de la relevancia que ha ido adquiriendo la preocupación comunitaria sobre la ordenación de sus áreas litorales es la, recientemente formulada por la Comisión Europea, *propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras*¹⁴⁵. En el marco de la “Estrategia Europa 2020”¹⁴⁶ y de la nueva “política marítima integrada”, la propuesta constituye un ambicioso proyecto de la Comisión Europea –que ha encontrado la resistencia de algunos Estados miembros- para impulsar el crecimiento sostenible de las actividades marinas y costeras y el aprovechamiento sostenible de sus recursos¹⁴⁷.

¿En qué punto se encuentra la normativa española sobre el litoral? Indudablemente, el camino recorrido es muy corto y queda un largo trecho por recorrer. Pero la gestión integrada del litoral ha dejado de ser una aspiración.

¹⁴² En octubre de 2005 se adoptaba por la Comisión una propuesta en esta materia que iba acompañada de una propuesta de “Directiva sobre la estrategia marina”. Poco después, en junio de 2006 se presenta por la Comisión el Libro Verde titulado “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares”, que sería complementado al año siguiente por el Libro Azul sobre “una política marítima integrada para la Unión Europea”.

¹⁴³ Cfr. la obra colectiva dirigida por los Profesores ARANA GARCÍA y SANZ LARRUGA (2012). Vid. también el trabajo de BORRÁS PETINAT (2011).

¹⁴⁴ En realidad se está siguiendo la tendencia de otros países; así, por ejemplo, el caso de Australia (*Oceans Policy* de 1998 y *Commonwealth Coastal Policy* de 1995), de Canadá (*Oceans Action Plan* de 2004) y de los Estados Unidos (la *Oceans Act* de 2000 y el *Ocean Blueprint for the 21st century* elaborado por la Comisión de los Estados Unidos sobre Política Marina, publicado en 2004). Más recientemente la Administración del Presidente OBAMA publicó –en abril de 2009- un documento titulado “*Changing Oceans, changing world*” en el que se contienen las prioridades del Gobierno sobre la protección de los océanos y de las zonas costeras.

¹⁴⁵ Documento COM(2013) 133 final, de 12 de marzo de 2013, actualmente en proceso de tramitación institucional por las Instituciones Comunitarias.

¹⁴⁶ En octubre de 2010 los ministros europeos de asuntos marítimos adoptaron la “Declaración de Limassol” para respaldar la Estrategia Europa 2020, dotándola de un sólido pilar marítimo. Cfr. el documento COM (2012) 494 final, titulado “Crecimiento azul: oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible”.

¹⁴⁷ El objetivo fundamental de la propuesta de Directiva es la exigencia para los Estados miembros costeros para que elaboren “planes de ordenación marítima” y “estrategias de gestión integrada de las costas” (art. 4), determinando para ello los objetivos y requisitos mínimos de dichos instrumentos de protección (arts. 5-8), así como el establecimiento de medios para hacer posible la participación en su elaboración (art. 9) y la obligación de cooperación entre los Estados miembros contiguos (art. 12). En cuanto al pazo de transposición, se prevé que los planes y estrategias deberían ser aprobados dentro de los 36 meses siguientes a su aprobación.

Desde luego, no era ésta que analizamos la reforma pendiente. Probablemente la recordemos como la desafortunada oportunidad perdida de afrontar de una vez por todas una reforma de la legislación de costas que abordase la regulación jurídica del litoral desde una perspectiva integrada y bajo criterios de sostenibilidad ambiental. A sabiendas de que llegará el momento en que los poderes públicos asuman el reto, finalizamos este estudio con algunas claves de la futura ordenación integrada del litoral.

A. La gestión integrada del litoral como clave de la ordenación coherente de las áreas costeras y marinas

Sobre la base del principio de “integración ambiental” –recogido en el Principio de la *Declaración de Río de Janeiro*¹⁴⁸ y plasmado en el art. 11 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*¹⁴⁹- y con el fin de lograr el tan perseguido desarrollo sostenible es preciso, al menos, una triple integración:

- 1º) la integración del ambiente en la planificación del territorio y la gestión específica del litoral;
- 2º) la integración de los elementos constitutivos del ambiente (aire, agua, ecosistema, paisaje, residuos, fauna y flora) y de sus interrelaciones e interacciones;
- 3º) la integración de los cuatro fundamentos del desarrollo sostenible: los factores económico, social, cultural y ambiental.

La única forma de lograr una gestión integrada es partir de una visión o planteamiento global –no sectorial-, con un planteamiento que tenga en cuenta, al mismo tiempo, los problemas del medio ambiente y las propias exigencias del desarrollo sostenible. Para todo ello se hace preciso contar con mecanismos eficaces de coordinación entre las instituciones y los agentes sociales, públicos y privados, así como con los principios de la “gobernanza” o “buen gobierno” que pasan por dispone de abundante información y de vías accesibles para la participación.

Entre las modalidades de integración que resultan imprescindibles para la aplicación de un verdadero proceso de gestión integrada se distinguen los siguientes:

- 1ª) La “integración territorial”: que tenga en cuenta la interdependencia entre las partes terrestres y marítimas del litoral.
- 2ª) La “integración institucional”: a través de la coordinación horizontal y vertical de las autoridades públicas.
- 3ª) La “integración de las planificaciones y de las actividades” mediante las estrategias, planes y programas que se someten a una evaluación estratégica.

¹⁴⁸ En virtud del cual se establece que “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada”.

¹⁴⁹ Al disponer que: “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

4ª) La “integración de decisión”: relativa a los proyectos y actividades, concertación, decisión en común, participación de los agentes, evaluación previa de los impactos sobre el ambiente.

5ª) La “integración fronteriza”: basada principalmente en la cooperación transfronteriza y en las evaluaciones ambientales transfronterizas.

B. El necesario liderazgo de la Administración General del Estado en la ordenación básica del litoral

La declaración constitucional sobre la titularidad estatal de dominio público de la zona marítimo-terrestre y otros bienes marítimos o terrestres interrelacionados con aquella, permiten atribuir a la Administración General del Estado un indudable protagonismo en la tarea de preservarlos de toda degradación física o ambiental. El Estado todavía debe desempeñar, a nuestro juicio, importantes tareas en la ordenación de las zonas costeras.

En estos momentos hay grandes retos abiertos hacia una gestión integrada y sostenible del litoral español, bien a través del último Protocolo del Convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo (ya en vigor), bien en virtud de la Recomendación comunitaria 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa o, más todavía, a partir de la futura Directiva sobre planificación marina y gestión costera, si llega a aprobarse. No sólo desde la posición institucional de la Administración del Estado en el cumplimiento de los compromisos internacionales y como interlocutor válido con las Instituciones de la Unión Europea, sino como impulsor y dinamizador de las nuevas estrategias sobre la costa y el mar, es lo que deseable y lo que ocurre en otros procesos exitosos (por ejemplo, en los Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda).

C. La imparable descentralización de la planificación y gestión del litoral. La crisis del criterio de territorialidad de las competencias autonómicas

La creciente implicación de las Comunidades Autónomas sobre el litoral y las actividades y fenómenos que inciden sobre el mismo resulta evidente y necesaria. La casi totalidad de las Administraciones autonómicas han desarrollado iniciativas de planificación territorial de sus zonas costeras, amén de otras muchas de sus competencias que también se proyectan sobre el litoral.

En la lejanía del tiempo queda en fragor de la lucha competencial entre las Comunidades costeras y el Estado en torno a la Ley de Costas de 1988, que el Alto Tribunal resolvió con cierto pragmatismo centralizador pero consciente de que no cabía desconocer la legítima intervención y participación de las Autonomías en la ordenación, planificación y gestión del amplio litoral de nuestro Estado compuesto.

El paso del tiempo y la costosa aplicación de la Ley de Costas ha demostrado la complejidad de gestionar con unos mismos criterios realidades costeras tan diversas como las insulares, las del Mediterráneo (sobre las que parece girar la mente del legislador de 1988), las atlánticas y las cantábricas. Realidades geográficas y ambientales distintas e idiosincrasias diversas – ni deseables- de planteamientos uniformadores y simplificadores.

En la punta de lanza de lo que puede ser la futura configuración de la gestión costera está, a nuestro modo de ver, la nueva configuración estatutaria de sus competencias sobre la ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Andalucía. Una nueva configuración en la que la mayor parte de la gestión costera va a estar en manos de las Comunidades Autónomas, dejando a salvo la ordenación básica y supervisión del Estado sobre los bienes que no dejan de ser de su titularidad.

La lógica constitucional del sistema de distribución de competencias, afinado por el Tribunal Constitucional especialmente en lo que se refiere a la ordenación territorial y ambiental, no deja duda acerca de la corrección de esta fórmula de gestión del litoral con el nuevo protagonismo de las Comunidades Autónomas. Puede dudarse de si los organismos autonómicos responsables de la planificación y gestión de la costa van a ser más o menos eficaces, pero esto ya es una cuestión diferente. En todo caso la realidad plural de las zonas costeras en la España insular y peninsular demanda, a nuestro juicio, dicha lógica constitucional.

Una muestra muy expresiva de esta falta de visión integrada sobre la costa, es el empecinamiento por parte de algunas instituciones del Estado –y aún de la jurisprudencia dominante- de mantener el criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas¹⁵⁰. Es decir, de negar salvo en casos excepcionales el alcance de las funciones administrativas autonómicas sobre los espacios marítimos. Y lo cierto es que, jurídicamente, cada vez son más títulos competenciales de las Comunidades Autónomas costeras sobre el mar (desde la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura, las aguas, los puertos, el patrimonio cultural, la protección de los espacios naturales, seguridad marítima, etc.). En esta dirección son muy iluminadoras las ideas expresadas por VAQUER CABALLERÍA (2012) sobre el “gobierno del territorio” como “política pública concurrente”, debiendo distinguirse entre “suelo” y “territorio”, formado éste no sólo por el suelo sino también por la atmósfera y la hidrosfera (aguas interiores, mar territorial, etc.), donde el Estado tiene soberanía pero donde concurren diversas funciones públicas¹⁵¹.

Los que somos de la opinión de que existe una verdadera “ordenación del litoral”, con una base natural y ecológica que no conoce de límites estrictos y compartimentos estancos, pensamos que la tradicional separación en la gestión de los espacios es perjudicial e insostenible. Un ejemplo de lo que decimos está en la gestión y protección de las aguas bajo la Directiva Marco

¹⁵⁰ Sobre esta interesante temática cfr. los trabajos de VALENCIA MARTÍN (2000), GONZÁLEZ GARCÍA (2002) y LOBO RODRIGO (2009).

¹⁵¹ VAQUER CABALLERÍA (2012, 11). El mismo autor, refiriéndose a los espacios marinos afirma que: “Este “territorio líquido” o “aquitorio” (PAREJO NAVAJAS, 2011, 27) no mereció atención mientras cumplía funciones de frontera y sólo era objeto de tránsito o de explotación pesquera. Pero en la actualidad están proliferando las formas de ocupación del aquitorio, desde los terrenos ganados al mar a las piscifactorías y construcciones e instalaciones energéticas (...) Se está diluyendo la frontera de posibilidades de ocupación y utilización por el hombre entre el suelo, el litoral y el mar. A su continuidad geográfica y su interacción biológica se añade también la económica y por todo ello *resulta necesaria una ordenación espacial conjunta o sistemática de todo el territorio bajo la soberanía del Estado*. Sin embargo la redacción del art. 114 de la LC, la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral alcanza exclusivamente el ámbito terrestre del DPMT, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores” (idem). El subrayado es mio.

del Agua, que no se queda en las aguas continentales sino que se proyecta sobre las aguas en transición y costeras. La apertura al mar territorial (o, como mínimo, a las aguas interiores) del ámbito de intervención a las Administraciones Públicas autonómicas y, en algunos casos, a las Administraciones locales, no implica la exclusión de las funciones de la Administración del Estado sino una llamada a la gestión conjunta y colaborativa.

“Pienso que veinte años después –escribía MEILÁN GIL en 2009 y lo suscribimos plenamente- la consideración del litoral desde la perspectiva medioambiental y de ordenación del territorio permitirá proporcionar un mayor protagonismo y responsabilidad a las Comunidades Autónomas. Lo digo con la convicción, expresada y razonada, hace mas de quince años, de que el Estado no tiene que ser mejor garante que las Comunidades Autónomas de la protección y ordenación de un litoral tan variado como el del España”¹⁵².

D. Por una nueva cultura de concertación pública y privada sobre el litoral

Por encima de los falsos protagonismos (y sus consiguientes celos competenciales), sea de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas por la gobernanza de la costa, en el momento actual se impone la improrrogable necesidad de una nueva cultura administrativa. En brillantes palabras de MENENDEZ REXACH, “es necesario que se vaya imponiendo la “cultura de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión (...) La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos”¹⁵³.

Y, justamente, si la concertación entre las Administraciones Públicas se ha visto oportuna y se ha dado algunos avances –como lo demuestran los convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas costeras para la gestión integral del litoral-, en cambio la participación pública en el proceso de ordenación y gestión de las costas –salvo los trámites de información pública al uso- apenas se ha desarrollado. Es imprescindible contar con la sociedad civil en este proceso plagado de intereses contrapuestos y en el que la transparencia administrativa, la información fluida y la colaboración en el proceso de toma de decisiones juegan como condiciones indispensables para la viabilidad del sistema.

A Coruña, diciembre de 2013

¹⁵² MEILAN GIL (2009, 105)

¹⁵³ MENENDEZ REXACH (2010B, 184-185).

BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F. (2009): "Cambio climático y modificación de un plan de ordenación de recursos naturales (Comentario a la STSJ de Castilla y León de 8 de enero de 2008)", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 254, págs. 151-174.
- ALENZA GARCÍA, J. F. y SARASÍBAR IRIARTE, M. (2008): *Cambio climático y energías renovables*, ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor.
- ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) (2012): *Ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 sobre protección del medio marino*. Thomson-Civitas.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1993) *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-Tau, Barcelona.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1996): *Estudios para la ordenación, planificación y gestión integradas de las zonas húmedas de la Bahía de Cádiz*, Barcelona, Oikos-tau.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2003a): *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2003b): "Coastal zone management in Spain (1975-2000)", *Journal of Coastal Research*, Vol.19, nº 2, pp. 314-325.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2004): *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Editorial Ariel, Barcelona.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2005a): *Política y gestión de áreas litorales en España, La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Universidad de Cádiz, Cádiz.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2005b): "Política y gestión integrada de áreas litorales en España", en BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (editor): *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Universidad de Cádiz, Cádiz, pp. 167-198
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2009a): "Políticas públicas para la gestión costera", en SANZ LARRUGA, F. J. y GARCÍA PÉREZ, M.: *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 131-144.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2009b): "La gobernanza del litoral andaluz o la química de mezclas inestables", DOMÉNECH QUESADA, J. L. (Coord.): *Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Aenor, Madrid, pp. 119-155
- BARREIRA, A. *et al* (2009): *Gobernanza para la protección del medio marino en España: Guía Práctica*, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA). Madrid.
- BLASCO DÍAZ, J. L. (1999): *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral. La protección y ordenación de las costas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- BOELAERT-SUOMINEN, S. and CULLINAN, C. (1994): *Legal and Institutional Aspects of Integrated Coastal Area Management in National Legislation*, FAO.
- BORRAS PENTINAT, S. (2011): "La estrategia marina en Europa y su transposición a España", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 19, pp. 99-117.
- CALERO RODRIGUEZ, J. R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona.
- CICAN-SAIN, B. (1998): *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*. Washington, D.C, Island Press.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2010): "La aplicación ponderada del régimen transitorio de la servidumbre de protección y reducción de su superficie derivada de la clasificación urbanística previa de los terrenos", en SÁNCHEZ GOYANES, E., *El Derecho de Costas en España*, La Ley

- CHRISTIE, D.R. y HILDRETH, R.G. (1999): *Coastal and Ocean Management Law in a nutshell*, 2ª ed., West Group, St.Paul, Minn.
- CLARK, J. R. (1995): *Coastal Zone Management*, CRC, Lewis Publishers, Boca Ratón.
- DESDENTADO DAROCA, E. (2011): “La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en las antiguas marismas: análisis crítico y propuestas de solución”, *Revista de Administración Pública*, 186, pp. 181-221
- DÍEZ-PICAZO, L.M. (1992): “Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo XLV, Fsc. II, pp. 581 y ss.
- DOMÉNECH QUESADA, J. L. (Coord.) (2009): *Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Aenor, Madrid.
- DOMENECH, J. L. y SANZ LARRUGA, F. J. (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, Oleiros.
- ESTEVE PARDO, J. (1999): *Técnica, Riesgo y Derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Ariel, Barcelona.
- ESTEVE PARDO, J. (2009): *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Marcial Pons, Madrid.
- EZQUIAGA GANUZAS, F.J. (1998): “Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos”, *RVAP*, núm. 20, pp. 27 y ss.
- FARINOS i DADI, J. (Coord.) (2011): *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más que una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Universidad de Valencia, Valencia.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1996): “El control de la motivación de los Reglamentos por el Tribunal Europeo de Justicia”, en *Estudios en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, 1996, tomo IV, pp. 5340 y ss.
- JORDANO FRAGA, J. (2006): “Desarrollo sostenible: el equilibrio entre dos valores constitucionales (medio ambiente y economía) en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA,
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1991): “¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota”, *Revista de Administración Pública*, núm. 124.
- GARCIA PEREZ, M. (1995): *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2004): “El deslinde de costas”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, nº 8, pp. 391 y ss.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2006): “La indeterminación del DPMT en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados”, *Revista de Administración Pública*, nº 169, pp. 189 y ss.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2009): “Reflexiones sobre la Ley de Costas”, número 13 del Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2010): “A vueltas con la Ley de Costas: la pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 6 (septiembre), pp. 1-11.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2012): “La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 31, pp. 60-73
- GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2006): *Seguridad y Medio Ambiente*, Netbiblo, Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de A Coruña.
- GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2012): “La distribución de competencias en el medio marino”, en *La ordenación jurídica del medio marino. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F.J. (Dirs.), Civitas, Madrid, pp. 279 y ss.

- GERRARD, M. B. y FISCHER KUH, K. (eds.) (2012): *The law of adaptation to climate change. U.S. and international aspects*, ABA Publishing.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2002): "Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Pública*, nº 158, pág. 51 y ss.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2012): "El hotel del Algarrobico (I): Dominio público marítimo-terrestre y urbanismo", *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, nº 25, pp. 201-208
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2012): "Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 26, pp. 53-75
- GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000): *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ-RIANCHO, P., SANO, M., MEDINA, R., GARCÍA AGUILAR, O. y AREIZAGA, J. (2009): "A contribution to the implementation of ICZM in the Mediterranean developing countries", en *Ocean & Coastal Management*, XXX, pp. 1-14
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (2013): "La nueva 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: ¿ajuste a la realidad, impotencia o fracaso de la Ley de 1988; refuerzo indirectamente de sus claves compensatorias y limitadoras de la propiedad en las servidumbres?", *Diario de Derecho Municipal*, de 15 de julio de 2013.
- HERRERA XIMENEZ, M. D. (2009): "La gestión costera en los Estados Unidos: *Coastal Zone Management Act*, 1972 y la estructura del programa asociado *Coastal Zone Management Program*", en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 81-90.
- HORGUÉ BAENA; C. (1995): *El deslinde de costas*, Ed. Tecnos-IGO, Madrid.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, J.F. (2010): "Aplicación de la legislación de costas al suelo urbano. En particular, la problemática aplicación práctica de la disposición transitoria 3ª, número 3, y su desarrollo reglamentario; la servidumbre en suelo urbano", *El derecho de costas en España, La Ley*.
- LOBO RODRIGO, A. (2009): "La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima", en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 229-246.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (2011a): "La protección civil y gestión de riesgo de inundaciones", en *Protección Civil y emergencias: régimen jurídico*, A. MENÉNDEZ REXACH (Dir.), La Ley-El Consultor, Madrid.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (2011b): "El reglamento estatal de inundaciones y el avance en el enfoque holístico para la gestión de los riesgos naturales", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 275, pp. 41-88.
- LOSADA RODRÍGUEZ, M. A. (2012): (Informe) *Análisis y Comentarios al Borrador de Anteproyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, Granada, 1 de octubre de 2012
- LOZANO CUTANDA; B. (2013): "Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas", *Diario La Ley*, nº 8096 (3 de junio de 2013), pp. 1-10
- LOZANO CUTANDA, B., SANCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCIA, J.J. (2012): *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, La Ley, Madrid
- MARTÍN MATEO, R. (2007): *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Pamplona.

MARTÍN MORALES, M. L. (2005): ¿Subyace el principio de precaución en el ámbito urbanístico?, *El principio de precaución y su proyección en el Derecho Administrativo*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 297-329

MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2010): “Concepto legal”, en *El derecho de costas en España*, E. SÁNCHEZ GOYANES (Dir.), pp. 273 y ss.

MEILÁN GIL, J.L. (1988): “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de la Ley de Costas” a la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 59, Ed. Civitas, Madrid.

MEILÁN GIL, J. L. (1996): “El dominio público natural y la legislación de costas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 139, Madrid.

MEILÁN GIL, J. L. (2009): “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, SANZ LARRUGA, F. J. (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.

MEILÁN GIL, J.L. (2010): “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas”, en *El derecho de costas en España*, La Ley, pp. 67 y ss.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): “La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, 76, pp. 27-96.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): “La configuración del dominio público marítimo-terrestres”, en *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Xunta de Galicia, pp. 35 y ss

MENENDEZ REXACH, A. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 200.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): “Los conceptos legales de rías y desembocaduras de los ríos y sus consecuencias a efectos de la aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de costas”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, pp. 285 y ss.

MENENDEZ REXACH, A. (2009): “La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral”, en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009, pp. 119-129.

MENENDEZ REXACH, A. (2010a): “La gestión integrada del litoral”, en *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.), Iustel, Madrid, pp. 135-186.

MENÉNDEZ REXACH (dir.) (2010b): *La Ley de costas en la jurisprudencia: Sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino

MENÉNDEZ REXACH, A. (2010c): “La Ley de costas veinte años después”, en *La Ley de Costas en la jurisprudencia*, pp. 15 y ss.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2010d): “Esquema general del contenido de la ley y problemas de aplicación”, en *La Ley de Costas en la jurisprudencia*, pp. 27 y ss.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2013): “Costas”, *Derecho de los Bienes Públicos*, (Dir. L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA), II, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2ª edición, pp. 251-339

MOLINA GIMENEZ, A. (2010): “La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 18, pp. 39-72.

MORENO CANOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid.

MORENO MOLINA, A. M. (2013): “Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por la entidades locales. Cláusula “antialgarrobo”, en *Costas y Urbanismo* (PÉREZ GÁLVEZ, Dir.), La Ley-El Consultor, Madrid, pp. 285 y ss.

- MORENO MOLINA, A. M. (2013): "Disposiciones sobre la servidumbre de protección", en *Costas y Urbanismo* (PÉREZ GÁLVEZ, Dir.), La Ley-El Consultor, Madrid, pp. 527 y ss..
- MUNAR FULLANA, J. (2013): "El régimen de actuaciones admisibles en las construcciones e instalaciones preexistentes a la vigencia de la Ley de Costas", *La Página de Medio Ambiente*, 1-39
- NAVARRO RODRIGUEZ, P. y MONTES WOBYS, F. (2012): "Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de modificación de la Ley de Costas", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, pp. 135-176
- NOGUERA DE LA MUELA, B. (1995): *Las servidumbres en la Ley de Costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. y AGUIRRE I FONT, J. M. (2013): "Costas y Urbanismo: de la Ley de Costas al proyecto de Ley de Protección y Uso sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (Coords.). Marcial Pons, Madrid, pp. 301-344
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2009): *Legislación de costas y planificación urbanística*, Derecho Global, Sevilla.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo blanch, Valencia.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2011): *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid.
- PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (Dir.) (2013): *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid.
- PRIETO, F. (2013): *Costas inteligentes. Visión para un futuro sostenible en 2030*, Greenpace España, 2013. Estudio disponible en:
<http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/Costas%20Inteligentes%20F.%20Prieto.pdf>
- PRIEUR, M. (2007): "Integrated coastal zone management law", en *Umweltrecht, Festschrift für Eckard Rebhinder*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, pp. 492-519
- PRIEUR, M. (2007): "La gestion intégrée des zones côtières, le défi méditerranéen", en *Mélanges Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, Paris, pp. 901-912
- PRIEUR, M. (2007): "La gestion intégrée des zones côtières", en *Environmental policy and law*, Vol 37, n° 2-3, march 2007, Amsterdam, pp.170-175
- PRIEUR, M. y GHEZALI, M. (2000): *National Legislations and Proposals for the Guidelines Relating to Integrated Planning and Management of the Mediterranean Coastal Zones*, PAP/RAC, Split, octubre de 2000
- PRIEUR, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2009): "El Protocolo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo", en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 15-28.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2011): "La buena administración y el buen Gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)", *Revista Jurídica de Canarias*, 20, pp. 5-44
- RUBIO LLORENTE, F. (1990): "Juez y Ley desde el punto de vista del principio de igualdad", en *El Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución Francesa*, pp. 91 y ss.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (Director) (2010): *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, Grupo Wolters Kluwer.
- SANTAOLALLA (1991): "Exposición de Motivos de las leyes. Motivos para su eliminación", *REDC*, núm. 33, 1991, pp. 47 y ss.

SANZ LARRUGA, F.J. (2009): “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 29-54.

SANZ LARRUGA, F. J. (2010a): “España y la gestión integrada de las costas en el marco del ordenamiento internacional sobre protección del mediterráneo y la política ambiental y marítima de la Unión Europea”, *El Derecho de Costas en España*, Dir. SÁNCHEZ GOYANES, Editorial La Ley, Madrid.

SANZ LARRUGA, F. J. (2010b): “La Administración General del Estado y las políticas y estrategias sobre la ordenación y gestión de las costas (1988-2009)”, *El Derecho de Costas en España*, Dir. SÁNCHEZ GOYANES, Editorial La Ley, Madrid, pp. 1357-1420.

SANZ LARRUGA, F. J. (2010c): “Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas”, *El Derecho de Costas en España*, Dir. SÁNCHEZ GOYANES, Editorial La Ley, Madrid, pp. 1421-1498.

SANZ LARRUGA, F. J. (2010d): “Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25.

SANZ LARRUGA, F. J. (2010e): “Los parques eólicos marinos en el marco de la gestión integrada del litoral”, *Energía eólica: Cuestiones jurídicas, económicas y ambientales* (coord. por Masao Javier López Sako; María Asunción Torres López y Estanislao Arana García (dirs.)), pp. 301-377

SANZ LARRUGA, F. J. (2011a): “La ordenación del litoral en Galicia: bases conceptuales, presupuestos públicos y régimen jurídico vigente”, *Revista Galega de Administración Pública*, nº 41, pp. 79-124.

SANZ LARRUGA, F. J. (2011b): “Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 3 (mayo de 2011).

SANZ LARRUGA; F. J. (2012): “La Directiva 2008/56/CE sobre la Estrategia Marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea”, *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 sobre Protección del Medio Marino*, (Dirs. ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J.), Aranzadi-Thomson.

SANZ LARRUGA, F. J. (2013): “De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Coord. por F. LÓPEZ RAMÓN, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012, pp. 325-343

SANZ LARRUGA, F.J. (2013): “La reforma de la Ley de Costas o la apertura de la Caja de Pandora”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 25, pp. 11-20

SANZ LARRUGA, F. J. (2013): “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (Coords.). Marcial Pons, Madrid, pp. 345-365

SANZ LARRUGA, F. J. (2013): “Costas y litoral: temores y expectativas ante la reforma de la Ley de Costas”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, Coord. por F. LÓPEZ RAMÓN, Thomson-Aranzadi, pp. 375-396

SANZ LARRUGA, F. J. (2013): “Derecho administrativo y sostenibilidad ambiental: 35 años de un desarrollo doctrinal sin precedentes”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 23.

SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña

SARASÍBAR IRIARTE, M. (2006): *Régimen jurídico del cambio climático*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.

SOCÍAS CAMACHO, J. M. (2012): “Estrategia europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 153, pp. 309-344

- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (1990): "La Ley de Costas y la ordenación del litoral", en *Revista de Estudios Andaluces*, 14, pp. 135-145;
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y VALVERDE CANDIL, F. (1992): *Las aguas interiores en la ordenación del litoral*, MOPT-Instituto de Territorio y Urbanismo, Madrid.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (1993): "La ordenación del litoral en Europa: políticas nacionales y estrategias comunitarias", en *Revista Geográfica*, 31, pp. 124-128.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (1999): "Delimitación y definición del espacio litoral", *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997, Coord. Por A. VICIANA y A. GALÁN, pp. 13-23.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (2007): "The European vision for oceans and seas- social and political dimensions o the Green Paper on Maritime Policy for the EU", *Marine Policy*, nº 31, pp. 409-414.
- TROS-DE-ILARDUYA FERNÁNDEZ, M. (2008): "El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea", en *Boletín de la A.G.E.*, nº 47, pp. 143-156.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2012): "El desgobierno del territorio", ponencia presentada al XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid, octubre de 2012.
- VALCÁRCEL, G. (2013): *La ola que arrasó España. Ascenso y caída de la cultura del ladrillo*, RBA, Barcelona.
- VALENCIA MARTÍN, G. (2000): "De quién es el mar? La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente", en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XII (Homenaje al Prof. doctor don Ramón Martín Mateo)*, Tomo III, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- VILLANUEVA CUEVAS, A.N (2006): *La regulación jurídica del litoral costero en Estados Unidos*, Editorial Alfonsipolis, C.B.
- VILLAR ROJAS, F. (2010): "Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009), en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J., Diez años de la ley de ordenación del territorio de Canarias, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ZAMBONINO PULITO, M. (1998): *Puertos aspectos ambientales y de gestión desde una perspectiva interdisciplinar*, Coord. Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones, Cádiz.
- ZAMBONINO PULITO, M. (2001): "Competencias en materia de medio ambiente: el supuesto peculiar de medio marino", *Revista de Derecho Ambiental*, nº 26, pp. 9-30.
- ZAMBONINO PULITO, M. (2001): *La protección jurídico-administrativa del medio marino tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ZAMBONINO PULITO, M. (2008): *Régimen jurídico de la marina mercante*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ZAMBONINO PULITO, M. (2013): "Las marinas en la reforma de la Ley de Costas", en *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, pp. 891 y ss.
- ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid.