

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 1 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2014 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## LA NUEVA REGULACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN ESPAÑA

### *THE NEW REGULATION OF COASTAL LAW IN SPAIN*

MARTA GARCÍA PÉREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de A Coruña (A Coruña, España). Doctora en Derecho por la Universidad de A Coruña. Directora Ejecutiva, por Europa, de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Ex-Secretaría General de la Universidad de A Coruña (2001-2003). E-mail: martagp@udc.es

**Recibido el:** 12.02.2014

**Aprobado el:** 22.05.2014

#### RESUMEN

El presente estudio tiene por objeto realizar un análisis de las principales reformas realizadas sobre el régimen jurídico de las costas en España. Tras una valoración de la reforma, se detallan, entre otras cuestiones, las novedades introducidas respecto a la extensión del dominio público marítimo-terrestre, las particularidades de algunos deslindes y las consecuencias que se vislumbran tras algunas decisiones del legislador de "devolver" al dominio privado parcelas que en su día fueron demanializadas.

**Palabras-clave:** Dominio público; costa; España.

#### ABSTRACT

*The present study aims to perform an analysis of the major reforms of the legal system of the coast in Spain. After a general assessment of the reform, it will be analysed some innovations on the extension of public domain, the special treatment of certain areas and the consequences of the decision to "give back" to the domain private some public land.*

**Keywords:** Public domain; coast; Spain.



## SUMARIO

**1.** Introducción. **2.** Valoración general de la reforma. **3.** Los nuevos criterios de determinación del dominio público marítimo-terrestre. **3.1.** Los cambios referidos a la zona marítimo-terrestre. **3.2.** Los cambios referidos a las playas. **4.** Los deslindes especiales. **4.1.** El deslinde de algunos paseos marítimos. **4.2.** El deslinde de Formentera. **4.3.** El deslinde de las urbanizaciones marítimo-terrestres. **4.4.** El deslinde legal de los núcleos incluidos en el Anexo. **5.** Las consecuencias jurídicas de la re-determinación del dominio público marítimo-terrestre. **5.1.** Las nuevas concesiones compensatorias. **5.2.** El derecho de reintegro. **5.3.** El Registro de la Propiedad y la seguridad jurídica. **6.** Conclusiones. **6.1.** La Ley 2/2013 es arbitraria en algunas de sus determinaciones. **6.2.** La Ley 2/2013 vulnera el derecho de igualdad ante la ley. **6.3.** La Ley 2/2013 es una ley singular de dudosa constitucionalidad. **6.4.** La Ley 2/2013 es una ley desafortunada. **7.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

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 una Ley, la 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que está en horas bajas, si se me permite la expresión. El mero hecho haber sobrevivido a diversos recursos de inconstitucionalidad y a varios cambios de gobierno dice mucho y bueno de la Ley; especialmente 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.



Mi exposición se centrará en el primero de los colectivos, no sin hacer algunas reflexiones de tipo general. La primera y esencial pasa por valorar muy negativamente la reciente reforma operada en la vieja Ley. Se trata 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, pero su título nada tiene que ver con su contenido. 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.

## 2. VALORACIÓN GENERAL DE LA REFORMA

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 Costas<sup>1</sup> y arreciaron las críticas por lo que algunos de nosotros denominamos la “indeterminación” del dominio público marítimo-terrestre<sup>2</sup>. 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.

<sup>1</sup> En este sentido, MEILÁN GIL, ya en relación con el Proyecto de Ley de Costas (El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de la Ley de Costas”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 59, Ed. Civitas, Madrid, 1988.), y más adelante en sucesivos estudios sobre el dominio público natural (El dominio público natural y la legislación de costas. *Revista de Administración Pública*, n. 139, Madrid, 1996.; Dominio público y protección del litoral: La Ley de costas veinte años después. In: LARRUGA, F. J. S.; PÉREZ, M. G. *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*: hacia un modelo integrado y sostenible. A Coruña: Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009.; Dominio público y protección del litoral: Relectura de la Ley de Costas. In: GOYANES, E. S. *El Derecho de Costas en España*. [s.l.]: La Ley, 2010).

<sup>2</sup> PEREZ, M. G. La indeterminación del DPMT en la Ley de Costas de 1988: A propósito del deslinde de acantilados. *Revista de Administración Pública*, n. 169, 2006.



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).

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. Nos limitaremos a poner de manifiesto algunos ejemplos que casi podría tildar de “burdos” o “descarados”, dejando otras muchas cuestiones para otra ocasión. Abordaré, sencillamente, los cambios e criterio en la determinación del dominio público marítimo-terrestre y la regulación especial de determinados espacios.

### 3. 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*<sup>3</sup>, relacionando en el artículo 3 y 5 las dependencias que por sus cualidades físicas encajan en los conceptos 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 definitorios 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 definitorios que considere más convenientes” (STC 149/1991, FJ. 2.A).*

<sup>3</sup> Extensamente, MEILAN GIL (Dominio público y protección del litoral: La Ley... In: LARRUGA, F. J. S.; PÉREZ, M. G. **Estudios sobre la ordenación...**, p. 106).



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.

### 3.1. 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 las 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 imprecisión<sup>4</sup>. 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).

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”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Vid. una exposición fundamentada en MEILÁN GIL, J.L. (Dominio público y protección del litoral: La Ley... In: LARRUGA, F. J. S.; PÉREZ, M. G. **Estudios sobre la ordenación...**, p. 2009, p. 105 – et. seq.).

<sup>5</sup> J. GONZÁLEZ GARCÍA (El hotel del Algarrobo (I): Dominio público marítimo-terrestre y urbanismo. Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi, n. 25, 2012.) 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. (Ley de Costas: Legislación y jurisprudencia constitucional. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1992. p.35 – et. seq.) y MEILÁN GIL, J.L. (Dominio público y protección del litoral: La Ley... In: LARRUGA, F. J. S.; PÉREZ, M. G. **Estudios sobre la ordenación...**, p. 105 – et. seq.).



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, “injetarse” 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 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) <sup>6</sup>.

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 estarlo<sup>7</sup>.

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 mar<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Vid. una crítica al texto original de la Ley de Costas en el trabajo de MEILÁN GIL, J.L. (Dominio público y protección del litoral: Relectura... In: GOYANES, E. S. **El Derecho de Costas...**, p. 67 – et. seq.).

<sup>8</sup> Vid. MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (Concepto legal. In: GOYANES, E. S. **El Derecho de Costas...**, p. 273 – et. seq.).



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)<sup>9</sup>.
- 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).
- 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-terrestre<sup>10</sup> (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

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

<sup>10</sup>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.



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:

1. 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 3º)<sup>11</sup>. 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).

2. 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).
3. 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).

<sup>11</sup> 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 (In: ALFONSO, L. P.; OLDEDA, A. P. (Org.). **Derecho de los Bienes Públicos**. 2 ed. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2013, p. 266).



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 esperar<sup>12</sup>, por cuanto establece una excepción al carácter demanial de los terrenos “naturalmente inundables”. El precepto deja, a nuestro juicio, mucho que desear.

1. 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.
2. 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.
3. 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.

<sup>12</sup> LOZANO, M.C. (**La reforma de la Ley de Costas de 2013**. Valencia: Tirant lo blanch, 2013. p. 40 – et. seq.) llega a señalar que esta regulación “pone en cuestión el mismo concepto de demanio por naturaleza e implica, en mi opinión, una transgresión del art. 132.2 CE”. Para A. MENÉNDEZ REXACH, (In: ALFONSO, L. P.; OLDEDA, A. P. (Org.). **Derecho...** p. 266), resulta sorprendente que se excluyan del demanio los terrenos naturalmente inundables por el hecho de estar destinados a salinas o cultivos marinos.



4. 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?
5. 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.
6. 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 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 controlada<sup>13</sup>; 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 mar<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> LOZANO, M.C. (**La reforma...**, p. 41).

<sup>14</sup> 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 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”.



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.

### 3.2. LOS CAMBIOS REFERIDOS A LAS PLAYAS

Las playas se definen por primera vez como dependencia demanial en la Ley de Costas de 1969<sup>15</sup>:

*“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 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*

<sup>15</sup> 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 (In: ALFONSO, L. P.; OLDEDA, A. P. (Org.). **Derecho...** p. 267).



*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 costa<sup>16</sup>.

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 2003<sup>17</sup>:

*“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 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*

<sup>16</sup> 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. (Concepto legal. In: GOYANES, E. S. **El Derecho de Costas...**, p. 213 – et. seq.).

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



*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:

1. 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).
2. 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, entendiéndose 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”<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> 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



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 costa<sup>19</sup>.

#### 4. 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.

##### 4.1. 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*

---

de este artículo 3 de “dunas”.

<sup>19</sup> A juicio de MARTÍNEZ CORDERO (Concepto legal. In: GOYANES, E. S. El Derecho de Costas..., p. 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 período 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 Josde escarpes y dunas exclusivomente Ley de Costas de 1988. nde de los no. Junto a las definiciones de las dependencias demaniales ya é ( 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.



*efectos como línea interior de la ribera del mar*<sup>20</sup>. 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 paseo<sup>21</sup> 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 paseos<sup>22</sup>. Como sucede en otros preceptos de esta Ley, la resolución de una determinada y concreta problemática se salda con un “extra”

<sup>20</sup> 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”.

<sup>21</sup> Señala LOZANO (*La reforma...*, p. 56) que era esta una reivindicación hecha por la doctrina. Cita al efecto a MUELA, B. ( *Las servidumbres en la Ley de Costas de 1988*. Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 181 – et. seq.); y SALINAS, J., (*Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*. Madrid: Civitas, 2000. 228 y ss.).

<sup>22</sup> J. GONZÁLEZ GARCÍA (*El hotel...*, p. 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”.



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.

## 4.2. 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

---

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.



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-terrestre<sup>23</sup>; 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”<sup>24</sup>, 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 similares<sup>25</sup>? 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*.

<sup>23</sup> 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.

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

<sup>25</sup> 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 km<sup>2</sup>. 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).



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:

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 1969<sup>26</sup>, 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 comentamos<sup>27</sup>, 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”<sup>28</sup>.

De nuevo, y suponemos que por idénticas razones, se recupera el concepto de “playa” de la Ley de Costas de 1969<sup>29</sup>. 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.

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

<sup>27</sup> M. GARCÍA PÉREZ (La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero. **El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho**, n. 31, 2012.).

<sup>28</sup> Contrástease este criterio con el de “playa” utilizado en el art. 3.1 de la Ley de Costas de 1988.

<sup>29</sup> Artículo 1.1.



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. 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 servidumbres<sup>30</sup>.

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 excepcional respecto de las demás<sup>31</sup>.

Volveremos sobre esta cuestión en el apartado de conclusiones.

#### 4.3. 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

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

<sup>31</sup> Para A. MENÉNDEZ REXACH, “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” (In: ALFONSO, L. P.; OLDEDA, A. P. (Org.). **Derecho de los Bienes Públicos...** p. 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 r1p. 63).

2, arte resulta razonable resulta razonable resar izar que el deslinde especial de Formentera ha tratado de resolver, régimen general, como por otra parte resulta razonable...” (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, 2012. p. 63).



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 respecto a una clase determinada de obras<sup>32</sup>, pero introduciendo algunas novedades significativas<sup>33</sup>.

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)<sup>34</sup>.

En segundo lugar, los terrenos inundados se incorporan al dominio público<sup>35</sup>, salvo los llamados “estacionamientos náuticos” privados, individuales o colectivos<sup>36</sup>, entendiéndose por tales:

- los terrenos privados colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado<sup>37</sup>; y

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Vid. el estudio completo de las marinas en la Ley 2/2013 realizado por M. ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **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. Madrid: La Ley, 2013. p. 891).

<sup>34</sup> En este sentido, ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **Costas y Urbanismo...** p. 909).

<sup>35</sup> 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).

<sup>36</sup> ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **Costas y Urbanismo...** p. 915-916) 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”.

<sup>37</sup> 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



- 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)<sup>38</sup>.

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).

En cuarto lugar, no se genera servidumbre de protección ni de tránsito<sup>39</sup> 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)<sup>40</sup>.

#### 4.4. 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"*<sup>41</sup>.

---

de evitar que se relacionase el espacio destinado a estacionamiento con una instalación cubierta o con techo.

<sup>38</sup> ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **Costas y Urbanismo...** p. 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.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Extensamente sobre este instrumento de ordenación territorial o urbanística, ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **Costas y Urbanismo...** p. 929 – et. seq.).

<sup>41</sup> ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **Costas y Urbanismo...** p. 937) ha cuestionado, entre otras cosas, que no se haya condicionado la transmisión al cumplimiento de criterios ambientales y la concreción de la



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 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 descritas<sup>42</sup>? Conocemos de cerca alguno de estos núcleos<sup>43</sup>. 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 supuestos<sup>44</sup>–, 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

---

innecesariedad de los terrenos para la protección del dominio público marítimo-terrestre.

<sup>42</sup> En la misma línea, ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **Costas y Urbanismo...** p. 936- 937).

<sup>43</sup> 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?

<sup>44</sup> ZAMBONINO PULITO (In: GÁLVEZ, P. **Costas y Urbanismo...** p. 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*.



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.

## 5. LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA RE-DETERMINACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

### 5.1. LAS NUEVAS CONCESIONES COMPENSATORIAS

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.



## 5.2. 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?<sup>45</sup>

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

### 5.3. 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 2/2013<sup>46</sup>. 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

<sup>45</sup> Son muy interesantes las reflexiones de J. GONZÁLEZ GARCÍA sobre la aplicación de esta medida (Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas. **Revista de Administración Pública**, n. 158, 2002. p. 68-69).

<sup>46</sup> “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).



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".*

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".*

## 6. 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 Algarrobo<sup>47</sup> y las planteadas en instancias internacionales por los

---

<sup>47</sup> Vid. una reflexión atinada al respecto en J. GONZÁLEZ GARCÍA (**Las aguas marítimas...**, p. 56): " ... es el único apartado en donde hay realmente una conciencia ambiental por parte de los redactores del Proyecto...".



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 desenfundado. 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.

## 6.1. 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 llamativa<sup>48</sup>, 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 públicos<sup>49</sup>.

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 contenido<sup>50</sup>. Además, se exige a quien invoque

<sup>48</sup> Vid. en este sentido la STC 128/2009, de 1 de junio, F.3.

<sup>49</sup> 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” (In: PRADA, Juan. (Coord.). **Estudios en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez**. Tomo IV. [s. l.]: Civitas, 1996. p. 5340 – et. seq.).

<sup>50</sup> 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,



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 impugnada<sup>51</sup>. Y, desde luego, no es imprescindible la justificación de cada una de las medidas adoptadas en la exposición de motivos o preámbulo de la norma<sup>52</sup>.

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:

*“... 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 requieran 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*

---

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*”.

<sup>51</sup> STC 99/1987, 65/1990 y 239/1992, entre otras.

<sup>52</sup> 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 (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, 1992. p. 581 – et. seq.); F.J. EZQUIAGA GANUZAS (Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos. RVAP, n. 20, 1998. p. 27 – et. seq.); y F. SANTAOLALLA (Exposición de Motivos de las leyes. Motivos para su eliminación. **REDC**, n. 33, 1991. p. 47 – et. seq.).



*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)<sup>53</sup>.*

## 6.2. 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 Ley<sup>54</sup>. 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.

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”.*

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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, p. 211 – et. seq.), 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** (España: Ministerio de Justicia, 1990, p. 91 – et. seq.).



*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.

### 6.3. 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 remediables 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.

#### 6.4. 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.

## 7. REFERENCIAS

ALFONSO, L. P.; OLDEDA, A. P. (Org.). **Derecho de los Bienes Públicos**. 2 ed. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson, 2013.

AUSGABE, Gebundene (Org.) **Umweltrecht, Festschrift für Eckard Rebhinder**. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2007.

AYUDA, D. D. (Org.). **El principio de precaución y su proyección en el Derecho Administrativo**. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2005.

BAENA; C. H. **El deslinde de costas**. Madrid: Ed. Tecnos-IGO, 1995.

BARREIRA, A. [et. al.] **Gobernanza para la protección del medio marino en España: Guía Práctica**. Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2009.

BOELAERT-SUOMINEN, S.; CULLINAN, C. **Legal and Institutional Aspects of Integrated Coastal Area Management in National Legislation**. [s.l.]: FAO, 1994.



CABALLERÍA, M. V. El desgobierno del territorio. Ponencia presentada al **XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo**, Madrid, octubre de 2012.

CAMACHO, J. M. Estrategia europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral. **Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 153, 2012.

CANOVES, A. M. **Régimen jurídico del litoral**. Madrid: Tecnos, 1990.

CICAN-SAIN, B. **Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices**. Washington D.C: Island Press, 1998.

CLARK, J. R. **Coastal Zone Management**. Boca Ratón: Lewis Publishers, 1995.

CUEVAS, A. V. **La regulación jurídica del litoral costero en Estados Unidos**. Guadalajara: Editorial Alfonsópolis, 2006.

CUTANDA, B. L.; LAMELAS, A. S.; GARCIA, J. J. P. **Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada**. Madrid: La Ley, 2012.

CUTANDA; B. L. 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**, n. 8096, jun. 2013.

CHRISTIE, D.R.; HILDRETH, R.G. **Coastal and Ocean Management Law in a nutshell**. 2 ed. St.Paul: West Group, 1999.

DAROCA, E. D. La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en las antiguas marismas: análisis crítico y propuestas de solución. **Revista de Administración Pública**, n. 186, 2011.

DASI, J. F. (Coord.) **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. Valencia: Universidad de Valencia, 2011.

DÍAZ, J. L. B. **Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral:** La protección y ordenación de las costas. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

DÍEZ-PICAZO, L.M. 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, 1992.

DOMENECH, J. L.; LARRUGA, F. J. S. **Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras**. Oleiros: Netbiblo, 2002.

ENTERRÍA, E. G. ¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota. **Revista de Administración Pública**, n. 124, 1991.

FERNÁNDEZ, M. T. El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea. **Boletín de la A.G.E.**, n. 47, 2008.

GÁLVEZ, J. F. P. (Org.) **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. Madrid: La Ley, 2013.



GANUZAS, F. J. E. Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos. **RVAP**, n. 20, 1998.

GARCÍA J. F. A. 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**, n. 254, 2009.

GARCÍA J. F. A.; SARASÍBAR M. I. **Cambio climático y energías renovables**. Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2008.

GARCÍA, E. A.; LARRUGA, F. J. S. (Org.) **Ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 sobre protección del medio marino**. Madrid: Thomson-Civitas, 2012.

GARCÍA, J. G. Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas. **Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación**, n. 26, 2012.

GARCÍA, J. G. El hotel del Algarrobo (I): Dominio público marítimo-terrestre y urbanismo. **Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi**, n. 25, 2012.

GARCÍA, J. G. Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas. **Revista de Administración Pública**, n. 158, 2002.

GARCÍA-MORATO, López de Castro. 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**, n. 275, 2010.

GERRARD, M. B.; KUH, K. F. (org.). **The law of adaptation to climate change: U.S. and international aspects**. [s. l.]: ABA Publishing, 2012.

GIL, J. L. M. El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de la Ley de Costas". **Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 59, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

GIL, J. L. M. El dominio público natural y la legislación de costas. **Revista de Administración Pública**, n. 139, Madrid, 1996.

GIMENEZ, A. M. La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 18, 2010.

GONZÁLEZ-RIANCHO, P. [et. al.] A contribution to the implementation of ICZM in the Mediterranean developing countries. **Ocean & Coastal Management**, XXX, 2009.

GONZÁLEZ-VARAS, S. 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**, jul. 2013.

GOYANES, E. S. (Org.). **El derecho de costas en España**. Madrid: La Ley, 2010.

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



LARRUGA, F, J. S. La reforma de la Ley de Costas o la apertura de la Caja de Pandora. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 25, 2013.

LARRUGA, F, J. S. Derecho administrativo y sostenibilidad ambiental: 35 años de un desarrollo doctrinal sin precedentes. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 23, 2013.

LARRUGA, F, J. S. La ordenación del litoral en Galicia: bases conceptuales, presupuestos públicos y régimen jurídico vigente. **Revista Galega de Administración Pública**, n. 41, 2011.

LARRUGA, F, J. S. Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero. **Revista General de Derecho Administrativo**, n. 25, 2010.

LARRUGA, F, J. S. 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**, n. 3, 2011.

LARRUGA, F, J. S.; PÉREZ, M. G. **Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible**. A Coruña: Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009.

LOZANO, M. C. (Org.). **Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea**: Estudios de política marítima. Madrid: Lustel, 2010.

LOZANO, M. C. **La reforma de la Ley de Costas de 2013**. Valencia: Tirant lo blanch, 2013.

LOZANO, M. N. Legislación de costas y planificación urbanística. **Cuadernos Universitarios de Derecho Universitario**, Sevilla, 2009.

LLORENTE, F. R. [et. al.] **El Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución Francesa**. España: Ministerio de Justicia, 1990.

MASAO, J. L. S. (Org.). **Energía eólica: Cuestiones jurídicas, económicas y ambientales**. [s. l.] Civitas Ediciones, 2010.

MATEO, R. M. **La gallina de los huevos de cemento**, Pamplona: Thomson-Civitas, 2007.

MUELA, B. N. **Las servidumbres en la Ley de Costas de 1988**. Madrid: Marcial Pons, 1995.

MUÑOZ, J. M. B. Coastal zone management in Spain (1975-2000). **Journal of Coastal Research**, 19 vol., n. 2, 2003.

MUÑOZ, J. M. B. **Estudios para la ordenación, planificación y gestión integradas de las zonas húmedas de la Bahía de Cádiz**. Barcelona: Oikos-tau, 1996.

MUÑOZ, J. M. B. **Las áreas litorales de España**: Del análisis geográfico a la gestión integrada. Barcelona: Editorial Ariel, 2004.

MUÑOZ, J. M. B. **Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas**. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, [2003].



MUÑOZ, J. M. B. **Ordenación, planificación y gestión del espacio litora**. Barcelona: Oikos-Tau, 1993.

MUÑOZ, J. M. B. **Política y gestión de áreas litorales en España**: La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica. Cádiz, Universidad de Cádiz, 2005.

MUÑOZ, J. R. 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**, n. 20, 2011.

NAVAJAS, T. P. **La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo**: la planificación del aquitorio. Madrid: lustel, 2011.

PARDO, J. E. **El desconcierto del Levioatán**: Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia. Madrid: Marcial Pons, 2009.

PARDO, J. E. **Técnica, Riesgo y Derecho**: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental. Barcelona: Areal, 1999.

PENTINAT, S. B. La estrategia marina en Europa y su transposición a España. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 19, 2011.

PEREZ, M. G. A vueltas con la Ley de Costas: la pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 6, set. 2010.

PEREZ, M. G. El deslinde de costas. **Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña**, n. 8, 2004.

PEREZ, M. G. La indeterminación del DPMT en la Ley de Costas de 1988: A propósito del deslinde de acantilados. **Revista de Administración Pública**, n. 169, 2006.

PEREZ, M. G. La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero. **El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho**, n. 31, 2012.

PEREZ, M. G. **La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial**. Madrid: Marcial Pons, 1995.

PEREZ, M. G. Reflexiones sobre la Ley de Costas. **Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña**, n. 13, 2009.

PEREZ, M. G.; LARRUGA, F. J. S. **Seguridad y Medio Ambiente**. A Coruña: Netbiblo, 2006.

PRADA, Juan. (Coord.). **Estudios en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez**. Tomo IV. [s. l.]: Civitas, 1996.

PRIETO, F. **Costas inteligentes**. Visión para un futuro sostenible en 2030. Disponible em: <<http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/Costas%20Inteligentes%20F.%20Prieto.pdf>>.

PRIEUR, M. [et. al.]. **Mélanges Jacqueline Morand-Deviller**. Paris: Montchrestien, Paris, 2007.



PRIEUR, M. La gestion intégrée des zones côtières. **Environmental policy and law**, vol. 37, n. 2-3, Amsterdam, 2007.

PRIEUR, M.; GHEZALI, M. **National Legislations and Proposals for the Guidelines Relating to Integrated Planning and Management of the Mediterranean Coastal Zones**. Split: AP/RAC, 2000.

PULITO, M. Z. Competencias en materia de medio ambiente: el supuesto peculiar de medio marino. **Revista de Derecho Ambiental**, n. 26, 2001.

PULITO, M. Z. **La protección jurídico-administrativa del medio marino tutela ambiental y transporte marítimo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

PULITO, M. Z. **Puertos aspectos ambientales y de gestión desde una perspectiva interdisciplinar**, Cádiz: Universidad de Cádiz - Servicio de Publicaciones, 1998.

PULITO, M. Z. **Régimen jurídico de la marina mercante**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

QUESADA, J. L. D. (Org.). **Gestión Integrada de Zonas Costeras**. Madrid: Aenor, 2009.

RAMÓN, F. L. **Observatorio de Políticas Ambientales 2012**. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2012.

RAMÓN, F. L.; ESCUDÉ, V. E. (Org.). **Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente**. Madrid: Marcial Pons, 2013.

RAMÓN, F. L.; ESCUDÉ, V. E. (Org.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2013**. [s. l.]: Thomson-Aranzadi, 2013.

REXACH, A. M. (Org.). **Protección Civil y emergencias: régimen jurídico**. Madrid: La Ley-El Consultor, 2009.

REXACH, A. M. (Org.). **La Ley de costas en la jurisprudencia: Sentencias del Tribunal Constitucional**. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2010.

REXACH, A. M. [et. al.]. **La Ley de Costas en la jurisprudencia**. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2010.

REXACH, A. M. [et. al.]. **Ley de Costas: Legislación y jurisprudencia constitucional**. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1992.

REXACH, A. M. La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos: En especial, el tema de las competencias concurrentes. **Revista de Derecho Urbanístico**, n. 76, 1982.

REXACH, A. M. 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**, n. 8, 2003.

REXACH, A. M. Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas. **Revista de Derecho Urbanístico**, n. 200, 2003.



- RODRIGUEZ, J. R. C. **Régimen jurídico de las costas españolas**. Pamplona: Aranzadi, 1995.
- RODRIGUEZ, P. N.; WOBYS, F. M. Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de modificación de la Ley de Costas. **Revista Andaluza de Administración Pública**, n. 84, 2012.
- SALINAS, J. G. **Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas**. Madrid: Civitas, 2000.
- SANTAOLALLA. Exposición de Motivos de las leyes. Motivos para su eliminación. **REDC**, n. 33, 1991.
- VALCÁRCEL, G. **La ola que arrasó España: Ascenso y caída de la cultura del ladrillo**. Barcelona: RBA, 2013.
- VIVERO, J. L. La Ley de Costas y la ordenación del litoral. **Revista de Estudios Andaluces**, n. 14, 1990.
- VIVERO, J. L. S. The European vision for oceans and seas- social and political dimensions o the Green Paper on Maritime Policy for the EU. **Marine Policy**, n. 31, 2007.
- VIVERO, J. L. S. 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, 1999.
- VIVERO, J. L. S. La ordenación del litoral en Europa: políticas nacionales y estrategias comunitarias. **Revista Geográfica**, n. 31, 1993.
- VIVERO, J. L. S.; CANDIL, F. V. **Las aguas interiores en la ordenación del litoral**. Madrid: MOPT-Instituto de Territorio y Urbanismo, 1992.
- WISNES, J. Z. **La ordenación del litoral: Una propuesta de gestión integrada**; Madrid: La Ley, 2013.
- ZAMBONINO PULITO, M. **Puertos aspectos ambientales y de gestión desde una perspectiva interdisciplinar**. Cádiz: Universidad de Cádiz - Servicio de Publicaciones, 1998.
- ZAMBONINO PULITO, M. Competencias en materia de medio ambiente: el supuesto peculiar de medio marino. **Revista de Derecho Ambiental**, nº 26, p. 9-30, 2001.
- ZAMBONINO PULITO, M. **La protección jurídico-administrativa del medio marino tutela ambiental y transporte marítimo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- ZAMBONINO PULITO, M. **Régimen jurídico de la marina mercante**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.