



Facultad de Derecho  
Universidad Zaragoza

# La delimitación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas.

Estudiante: Lorena De Diego Lázaro

Director del TGF: Elisa Moreu

Área: Derecho Administrativo

# Índice

<b>ABREVIATURAS</b>		3
<b>I- INTRODUCCIÓN</b>		4
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO		
2. RAZÓN POR LA CUAL SE HA ELEGIDO EL TEMA		
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO		
<b>II- DESARROLLO</b>		
1. LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS		6
2. LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL, Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS		8
2.1 ¿De qué trata esta reforma?		
2.2 ¿Cuáles son las diferencias con respecto a la Ley 22/1988?		
2.3 ¿Con qué objetivo se elaboró esta Ley?		
3. DELIMITACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE		14
3.1 Zona marítimo-terrestre		
3.2 Playas		
3.3 Otros elementos del dominio público marítimo-terrestre		
3.4 Islas		
3.5 Núcleos excluidos		
4. CONSECUENCIAS DEL CAMBIO DE LA DELIMITACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE TRAS LA REFORMA		24
4.1 Concesiones administrativas		
4.2 Derecho de reintegro		
<b>III- CONCLUSIÓN</b>		27
<b>IV- BIBLIOGRAFÍA</b>		29

## **ABREVIATURAS**

<b>CE</b>	Constitución Española de 1978.
<b>LC'88</b>	Ley 22/1988, de 28 d julio, de Costas.
<b>LPUSL</b>	Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas.
<b>PORN</b>	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
<b>RC'89</b>	Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
<b>RC'14</b>	Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Costas.

## **I- INTRODUCCIÓN**

### **1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO**

La costa española es uno de los elementos naturales más importantes y llamativos de nuestro país. Es, por ello, de gran importancia que venga regido por una regulación adecuada, conforme a sus exigencias, y que permita simultáneamente su uso y su conservación.

La forma en la que el Estado ha pretendido llevar a cabo tal objetivo ha sido a través de la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, en aras de separar las zonas de titularidad privada y pública en las costas.

La Ley de Costas de 1988 fue el medio perfecto empleado para conseguir este objetivo, dando cumplimiento al precepto 132.1 de la Constitución Española de 1978, por el cual se determina que debe ser una Ley la que regule el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

Sin embargo, esta Ley ha sido objeto de numerosos litigios y controversias que han desembocado finalmente en la reforma de la misma.

En mi trabajo, expongo la evolución que se ha dado de una a otra regulación, entrando a conocer los cambios operados con respecto a la delimitación del dominio público de la zona marítimo-terrestre.

### **2. RAZÓN POR LA CUAL SE HA ELEGIDO EL TEMA**

Me ha resultado interesante bucear entre estos cambios, discerniendo las similitudes y diferencias entre las dos regulaciones, para entender mejor los efectos producidos por tales variaciones en la realidad, comprendiendo mejor el por qué de tantas protestas en relación con la Ley de Costas.

En mi opinión, la costa española, al igual que otros medios naturales, deberían verse protegidos por la Ley tal y como se merecen. Esto, a mi forma de ver, supone la primacía del interés ambiental (y, en consecuencia, público) radicado en tales zonas sobre cualquier otro tipo de interés privado, sea urbanístico o turístico.

Debido a mi falta de conocimiento sobre este tema (antes de comenzar el trabajo), he querido saber más sobre el mismo, no sólo como jurista sino como persona a la que le gusta disfrutar de la naturaleza, y en particular, de la costa. Se trata por lo tanto de un estudio que me ha beneficiado tanto a nivel profesional como a nivel personal.

Soy, ahora, más consciente de las realidades que han originado tales normas y de la dificultad que conlleva intentar satisfacer todas las necesidades.

### 3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

Para el desarrollo de mi trabajo he querido ser sistemática a la hora de exponer las ideas, pudiendo, así, ofrecer una visión detallada de la comparación entre una y otra Ley. En concreto, expongo las diferencias en relación a la delimitación entre el espacio público y el privado, sin dejar de mencionar otras de las reformas introducidas, para poder conocer de manera global el cambio operado por la Ley de Costas de 2013.

Me ha parecido correcto comenzar mi estudio con el análisis de la Ley de Costas de 1988, puesto que es de ella de donde surge todo el conflicto que voy a tratar. A continuación, comparo brevemente algunas de las características esenciales recogidas en de la LC'88, comparándolas al mismo tiempo con su nueva regulación en la LPUSL.

A pesar de que la Ley de 2013 introduce numerosas reformas, mi trabajo se centra fundamentalmente en una de ellas, la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, lo cual conlleva analizar las playas, la zona marítimo-terrestre, las islas, y otros elementos del dominio público, incluyendo además la novedad de los núcleos excluidos. Por último, y antes de cerrar mi trabajo con mis conclusiones finales, expongo las consecuencias que supone un cambio legislativo de tal envergadura en los derechos de los propietarios particulares de bienes afectados por la Ley de Costas.

## II- DESARROLLO

### 1. LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ha experimentado, desde su entrada en vigor, una gran estabilidad, sin ser objeto de grandes cambios legislativos hasta la reforma operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas. Antes de entrar a analizar la delimitación del dominio público, creo oportuno llevar a cabo una pequeña presentación de la Ley de Costas de 1988.

El apartado 2 del artículo 132 de la CE establece que «son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental». En cuanto al mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, su regulación viene dada tanto por el Derecho Internacional, como por el nacional. En el segundo caso, existen dos leyes: la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, y en la Ley 15/1978, de 20 de febrero sobre zona económica. Sin embargo, la LC'88 se redactó para normativizar concretamente la zona marítimo-terrestre y las playas españolas.

Tal y como establece la Exposición de motivos, I, de la LC'88, «España tiene una gran longitud de costa, aproximadamente 7.880 kilómetros, de los que el 24 por 100 corresponden a playas, con un patrimonio público de unas 13.560 hectáreas, valioso por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico». Por esta razón, las costas españolas requieren de una regulación legal que busque precisamente la salvaguardia de su interés público y su valor ambiental, a través del uso sostenible del litoral. Así, dicha Exposición de Motivos continúa diciendo: «Nuestra costa está afectada, como ocurre en otros países del mundo, por un fuerte incremento de la población y la consiguiente intensificación de usos turístico, agrícola, industrial, de transporte, pesquero y otros». Frenar esta avalancha edificadora, podríamos decir, que fue uno de los fines primordiales de esta LC'88.

Esta Ley, constituyendo una de las primeras leyes sectoriales postconstitucionales, fue aprobada el 28 de julio de 1988. Su objetivo esencial fue la ampliación del dominio público en la zona marítimo-terrestre, lo que conllevó un cambio de los conceptos legales relativos a la misma, tales como «zona marítimo-terrestre» o «playa», que venían definidos en una ley anterior, la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas. El Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se ocupó de acotar dichas definiciones con el objetivo de no pecar de excesivas, y evitar así dar lugar a situaciones problemáticas.

Sin embargo, a pesar de esa búsqueda de la protección medioambiental, esta Ley ha sido objeto de gran polémica, puesto que afectó negativamente a particulares que vieron sus derechos de propiedad limitados a lo que marcaba la LC'88, en comparación con lo que establecía la Ley de Costas de 1969 e incluso regulaciones anteriores, que permitían la presencia de titularidades privadas dentro del dominio público, respetando los derechos de propiedad existentes.

Muestra de esta polémica fue el Informe Auken. Este informe se basó en la resolución, publicada el 20 de febrero de 2009, por parte del Parlamento Europeo, 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 determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)). En él se criticaba especialmente a la LC'88 por no respetar plenamente los derechos de los propietarios particulares de los bienes afectos por dicha Ley, y por no recompensarles con una legítima y apropiada indemnización pecuniaria (además de la derecho de ocupación temporal otorgado por la LC'88), siendo, por el contrario, menos exigentes con quienes destruían las costas a base de desarrollos urbanísticos excesivos. Además, este informe destacaba que la LC'88 ha sido aplicada arbitrariamente por parte de las distintas administraciones (local, autonómica y estatal). Finaliza el informe animando a que la LC'88 sea reformada en aras de proteger los derechos de aquellos poseedores de pequeñas parcelas en zona de costa que no tienen ningún impacto negativo sobre el medio ambiente costero.

A pesar de que esta resolución no se encuentra revestida de obligatoriedad, sí que resultó conveniente tenerla en cuenta. De hecho es alegada, en el Preámbulo de la LPUSL, como un argumento más a favor de la reforma de la Ley de Costas.

## 2. LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS

### 2.1 ¿De qué trata esta reforma?

La Ley 2/2013 se elaboró con el objetivo principal de modificar la LC'88, ofreciendo así una regulación más precisa, y proporcionando, a su vez, una mayor seguridad jurídica frente a los conflictos normativos y litigiosos procedentes de la aplicación del régimen anterior. Sin embargo, no parece que lo haya conseguido puesto que, después de haber alcanzado una interpretación pacífica de la LC'88, doctrinal y jurisprudencialmente, se han vuelto a modificar todos los parámetros. Además, se le acusa de poseer imprecisiones técnicas en su redacción, y de desproteger y mercantilizar el medio ambiente<sup>1</sup>.

Parece dar la impresión de que la LPUSL ha respondido más a la necesidad de tutelar grupos de intereses privados que a la protección del dominio público, ya que tiene como objetivos fundamentales conciliar la protección del litoral con las actividades económicas respetuosas con el medio ambiente y beneficiar a los ciudadanos cuyas viviendas se encuentran en el litoral español, dando, en teoría, cumplimiento a lo que solicitaba el Parlamento Europeo en el Informe Auken<sup>2</sup>.

El Tribunal Constitucional ha admitido recursos de inconstitucionalidad contra varios de los artículos de la LPUSL, por esa misma razón, por anteponer los intereses privados al interés público de las costas. Algunos de esos recursos son: el nº 4906-2013, contra el artículo primero, apartado 2, 11, 12, 18 y 38, y la disposición transitoria primera de la Ley; el recurso de inconstitucionalidad nº 5009-2013, contra el artículo primero,

---

<sup>1</sup> PÉREZ MIRÁS, A., «Pérez Gálvez, Juan Francisco (Coord.): *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013, 1.263 págs.», en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), 511-560

<sup>2</sup> DESDENTADO DAROCA, E., «La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», en *Revista de Administración Pública*, núm. 193, Madrid, enero-abril (2014), 45-81

apartados 2, 8, 12, 16, 38 y 40, las disposiciones adicionales 4ª, 7ª, 8ª y 9ª, y la disposición transitoria primera, la disposición final segunda y el anexo de la Ley; el recurso de inconstitucionalidad nº 5012-2013, contra el artículo 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41, el artículo 2, las disposiciones adicionales 2ª, 4ª.1, 5ª, 6ª, 7ª y 9ª, la disposición transitoria 1ª y el anexo a la Ley; y el recurso de inconstitucionalidad nº 5020-2013, contra el artículo primer, apartados 8, subapartado 3, 39, subapartado 5, 40, subapartado 3, y 41 de la Ley.

La reforma conserva formalmente los principios establecidos en la LC'88, aunque introduce importantes modificaciones en aspectos esenciales, dejando entrever su postura, más partidaria de la protección de los intereses privados que del interés general.

Esta norma modifica treinta y ocho artículos y dos disposiciones transitorias (la 1ª y la 4ª) de la LC'88, y añade tres disposiciones adicionales (10ª, 11ª y 12ª), más otro anexo de preceptos que se redactan al margen, sin introducirlos en el articulado de la Ley de Costas.

## 2.2 ¿Cuáles son las diferencias con respecto a la Ley 22/1988?

A continuación, voy a ir destacando algunas de las diferencias más importantes entre la LC'88 y la LPUSL a la par que voy exponiendo los asuntos esenciales que se tratan en ambas regulaciones.

En primer lugar, con respecto a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, hay que analizar qué es lo que constituye la ribera de mar, y sus límites. Sin embargo, al ser éste el objeto principal de mi trabajo, entraré a profundizar sobre él más adelante.

En segundo lugar, ¿qué actividades se pueden desarrollar en aquellas zonas pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre? La LC'88 elegía únicamente aquéllas que, por su naturaleza, estuvieran vinculadas al mar y no pudieran ubicarse en otra zona, siempre que la ocupación fuera la mínima posible, o que, por prestar servicios necesarios para el dominio público, fuera conveniente asegurar su continuidad, y así lo determinan los artículos 32.1 y 35.2 de la LC'88. El límite para este uso no existía en la

Ley de costas de 1969, en la cual obteniendo el título administrativo exigido se podía hacer uso de la zona marítimo-terrestre destinándolo a realizar cualquier actividad. La LPUSL, por su parte, establece la misma limitación que la LC'88, pero con una salvedad. Introduce una pequeña diferenciación entre las playas urbanas y las playas naturales, cuyos usos serán reglamentariamente puntualizados (artículos 68 y 69 del RC'14). De manera que las playas urbanas son aquellas que se encuentran integradas en áreas urbanas y que cumplen determinados requisitos recogidos en la Disposición transitoria vigesimocuarta del RC'14; mientras que las playas naturales son aquellas que no cumplan dicha definición. Esta diferenciación no deja de ser un paso atrás en la protección medioambiental de las costas, puesto que permite dar usos más intensos a las playas urbanas, en lugar de mantener un régimen uniforme para cualquier playa como hacía la LC'88.

Además, la LC'88, al igual que lo hace la LPUSL, distinguía dos formas distintas de hacer uso del dominio público en relación con la zona marítimo-terrestre: bien fuera de manera libre y gratuita, o mediante una autorización o concesión otorgada por la Administración competente. En el segundo caso, dar uno u otro título administrativo dependía de un criterio objetivo: de si la utilización de esa zona iba a requerir instalaciones u obras permanentes (en este caso debía obtenerse una concesión), o no iba a suponer obras de ningún tipo o únicamente instalaciones desmontables (para lo cual se exigiría la debida autorización). El RC'89 disponía, a su vez, que si las instalaciones desmontables se asentaban durante un plazo de tiempo superior a un año, se requería el otorgamiento de una concesión (criterio temporal). La diferencia reside en cuanto a las autorizaciones, cuya duración ha sido ampliada por la LPUSL de 1 año, tal y como establecía el apartado 4 del artículo 52 de la LC'88, a 4 años.

Este régimen de uso también es aplicable, según la LC'88 y la LPUSL, a las servidumbres, sobre las cuales voy a hablar a continuación.

En tercer lugar, los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre se encuentran sujetos a las limitaciones y servidumbres que legalmente se establecen, con el objetivo de defender su integridad y preservar sus características y elementos naturales. La LC'88 introdujo las **servidumbres** de tránsito, de protección y de acceso al mar, aumentando su anchura para conseguir una mayor protección de la ribera del

mar en comparación con la fijada en la Ley de Costas de 1969: establecía, en el artículo 23.1 de la LC'88, una servidumbre de protección de «100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar»; en su artículo 27.1, una servidumbre de tránsito de «6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar»; y, en su artículo 28.1, una servidumbre de acceso al mar que recae «sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso». En este sentido, la LC'88 perseguía una mayor protección de la zona marítimo-terrestre, hecho polémico en ese momento en el que existía en España una gran tendencia edificadora de las costas. Por ello, a través de la LC'88, se buscaba evitar la creación de nuevos núcleos urbanos costeros, y lo conseguía mediante la ampliación, por ejemplo, de la servidumbre de protección, siendo que antes, en la Ley de Costas de 1969, la fijaba en una anchura de 20 metros.

En concreto, para las servidumbres de protección, la LC'88 ponía como límite una distancia de 100 metros para los suelos urbanizables no programados y no urbanizables, y una distancia de 20 metros para suelos urbanos, es decir, aquéllos edificados o urbanizados (estos suelos debían estar calificados como tales a la entrada en vigor de la LC'88). Esto incidió en el planeamiento urbanístico y en las edificaciones existentes, de manera que, desde la entrada en vigor de la LC'88, «las Administraciones urbanísticas han tendido a afirmar el carácter urbano (en ocasiones sin acreditarlo), mientras que la Administración de las Costas del Estado se ha mostrado exigente en la aplicación de esa excepción a la regla de que la anchura de la servidumbre es de cien metros»<sup>3</sup>.

Tampoco ha ayudado a resolver estas situaciones que la Ley 2/2013 introduzca la posibilidad de reducir la servidumbre de protección a 20 metros de ancho en aquellos suelos que según la LC'88 no eran considerados urbanos, pero que ahora con la reforma de 2013 sí que reúnen otros requisitos distintos exigidos por esta misma. Se trata por lo tanto, de formas distintas a la hora de calificar suelos como urbanos o no.

La LPUSL no introduce, sin embargo, ninguna modificación en relación con la servidumbre de acceso al mar. Sí que se observan diferencias en relación a las obras que se pueden realizar en las edificaciones que legítimamente se encuentran situadas en las

---

<sup>3</sup> MENÉNDEZ REXACH, A., «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», *La nueva regulación de las costas*, p. 18

servidumbres de tránsito y de protección. En cuanto a las primeras, LC'88 permitía únicamente las reparaciones que exijan la higiene, ornato y conservación, mientras que la LPUSL permite realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes. Y en relación a las segundas, la LC'88 permitía solo obras de reparación y de mejora, y la LPUSL permite, además de esas, obras de consolidación y modernización. Por lo tanto, la LPUSL amplía los tipos de obras que se pueden llevar a cabo.

Y, por último, una de las cuestiones más relevantes que abordó la LC'88 fue el tratamiento de los derechos de propiedad existentes, reconocidos por sentencia firme, antes y después de la entrada en vigor de la propia LC'88, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 132.2 de la CE. Para quienes fueran propietarios de alguna zona que, a raíz de la aplicación de la LC'88, pasara a ser del dominio público marítimo-terrestre, se les otorgaba, previa solicitud, una **concesión administrativa** consistente en la titularidad de un derecho de ocupación y aprovechamiento de ese terreno durante 30 años, prorrogables otros 30 años más, sin la obligación de pagar ningún canon, aunque respetando los límites de su uso recogidos en la misma Ley, y poseyendo el derecho preferente a obtener la autorización para desarrollar nuevos usos del dominio público marítimo-terrestre que pudieran surgir posteriormente a la entrada en vigor de la LC'88. Esto queda amparado en la Disposición Transitoria Primera, apartado 1, de la LC'88. Esta actuación se tomó como procedimiento para indemnizar a las personas cuyas propiedades fueron objeto de esa expropiación legislativa al término del plazo de la concesión, dando cumplimiento así al artículo 33.3 de la CE, por el que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, y mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. Como más adelante expondré la nueva reforma de 2013 ha traído como consecuencia otro fenómeno: **el derecho de reintegro**.

### 2.3 ¿Con qué objetivo se elaboró esta Ley de 2013?

Analizando las modificaciones expuestas, resulta evidente que todas ellas buscan generalmente la reducción del dominio público marítimo-terrestre, y la correspondiente ampliación del dominio privado en las costas españolas. La exclusión de determinados núcleos, la reducción de la servidumbre de protección en núcleos que antes no eran considerados urbanos, la mayor franja de usos que se pueden hacer de las playas al dividirlos en urbanas y naturales, las concesiones que se pueden llegar a alargarse más en el tiempo... son cambios operados por el Estado con el fin de beneficiar a aquellos que eran propietarios de las zonas que pasaron a ser dominio público con la entrada en vigor de la LC'88.

Quizá la reforma de 2013 se debió en parte a que muchos de los Ayuntamientos y entes privados vieron la LC'88 como un obstáculo a sus intenciones edificadoras con las que poder lucrarse. De manera, que se optó por reformar dicha Ley, en detrimento del medio natural marítimo-terrestre<sup>4</sup>.

En conclusión, se ha dado una vuelta de rosca a los objetivos esenciales a los que se pretendía llegar con la LC'88, que iban dirigidos a la salvaguardia de las costas y de su uso público, libre y gratuito.

---

<sup>4</sup> GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F.J., «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas*, Carro Fernández-Valmayor, Ferreira Fernández y Nogueira López (coord.), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014

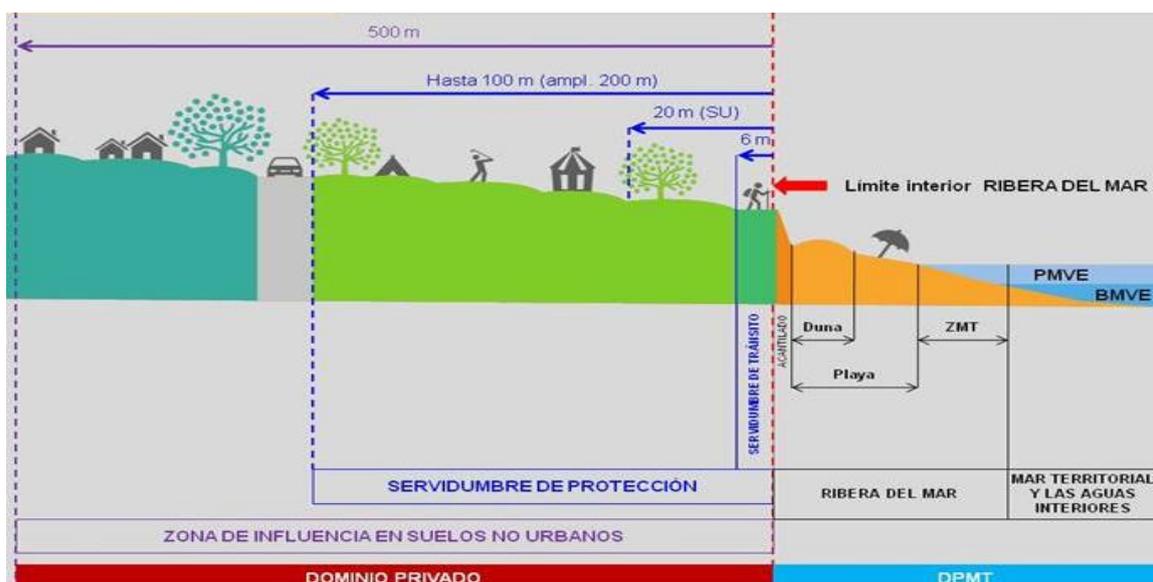
### 3. DELIMITACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

A continuación, voy a centrarme en el objeto principal de estudio, la delimitación del dominio público marítimo-terrestre. Es decir, voy a entrar a especificar qué constituye y qué no el dominio público en las costas españolas.

Retomando el artículo 132 de la CE, son bienes de dominio público estatal en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

La Ley de Costas se ocupa de regular tanto la zona marítimo-terrestre y las playas, que conforman la ribera del mar (artículo 3 de la LC'88), como otros elementos que también forman parte del dominio público (artículos 4 y 5 de la LC'88). Por su parte, el mar territorial, la zona económica y la plataforma continental poseen regulación específica, razón por la cual no voy a entrar a hablar sobre ellas.

En los siguientes apartados voy a ir desgranando y analizando los distintos elementos del dominio público marítimo-terrestre, distinguiendo a su vez cómo vienen regulados en la LC'88 y en la LPUSL. Añado aquí una imagen que representa tal delimitación, para ver gráficamente qué es lo que constituye el dominio público marítimo-terrestre.<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Gráfico extraído de la página Web Oficial del Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente: <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/conociendo-litoral/zonas-litorales-espanolas/clasificacion-legal/litoral-en-legislacion.aspx>

### 3.1 Zona marítimo-terrestre

La LC'88 introdujo en su artículo 3.1, apartado a), la definición y delimitación de la **zona marítimo-terrestre**.

Esta zona comprende el espacio existente entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial (*que es el nivel más bajo que alcanza el mar durante el día, o «marea baja»*), y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos (*sin incluir los tsunamis u olas extraordinarias*) o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial (*es decir, el nivel más alto que alcance el mar durante el día, también conocida como «marea alta»*). Además, se consideran como zona marítimo-terrestre las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas, las marismas, las albuferas, los marjales, los 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 (*como las lagunas litorales*).

En cuanto a este concepto, la única modificación que introduce la LPUSL es que el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se determinará con arreglo a los criterios técnicos que se recogen en el RC'14.

De manera más técnica, en el artículo 4 del RC'14, se indica que dicho límite será el alcanzado por las máximas olas registradas al menos en cinco ocasiones en un periodo de cinco años, salvo que la mejor evidencia científica existente demuestre que sea necesario emplear otro criterio.

En comparación con el criterio utilizado en el anterior RC'89 para fijar dicho límite («las referencias comprobadas de que se disponga»), es evidente que el RC'14 hace más hincapié en determinar con precisión qué olas de los mayores temporales servirán para delimitar hasta qué punto, tierra adentro, alcanzará la zona marítimo-terrestre, es decir, la pleamar. Por el contrario, el RC'89 hacía referencia únicamente a los datos comprobados de los que se disponga, dando lugar a un régimen de determinación del pleamar más amplio, sin restringirlo a requisitos numéricos y temporales.

Siguiendo con la definición establecida de la zona marítimo-terrestre, la Ley 2/2013 añade una serie de conceptos que aparecen en la misma:

-Marisma. Es el terreno muy llano y bajo que se inunda periódicamente como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas o de la filtración del agua del mar.

-Albuferas. Se trata de cuerpos de aguas costeras que quedan físicamente separados del océano, en mayor o menor extensión por una franja de tierra.

-Marjales. Son terrenos bajos cubiertos por un manto de agua que dan soporte a abundante vegetación.

-Estero. Son caños en una marisma.

Por otra parte, la LPUSL introduce un nuevo párrafo, en el artículo 3.1, a), por el que se excluyen del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público. Sin embargo, esto ya aparecía en el RC'89, en su artículo 6º, al determinar que los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota fuera superior a la de la mayor pleamar, no constituirían parte del dominio público.

## 3.2 Playas

Las **playas** también forman parte de la ribera de mar, tal y como establecía el artículo 3.1, b) de la LC'88.

Éstas son zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, que, además, incluyen escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

La Ley 2/2013 coincide con esta definición, pero con una excepción: las dunas. La LPUSL fija que las dunas «se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». Pero esta diferencia se plasma de forma más detallada en los reglamentos correspondientes a ambas leyes.

El artículo 4º, d) del RC'89, establecía que se incluían dentro de las playas, y por ende, del dominio público, las cadenas de dunas que estuvieran en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, además de las fijadas por vegetación hasta el límite que resultara necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. De esta manera, el RC'89 adoptó una postura abierta al incluir cualquier duna, fijando como único límite que las dunas fijadas por vegetación incluidas garantizasen la estabilidad de las playas y la defensa de la costa.

El artículo 4, en su apartado c), del RC'14, sin embargo, establece de forma más específica qué dunas se incluyen y cuáles no en el dominio público marítimo-terrestre. Sólo aquéllas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, y las dunas primarias y secundarias hasta su borde interior se incluyen en el concepto de «playa». Excluyendo, por tanto, al entender que no son necesarias para garantizar la estabilidad de las playas y la defensa de la costa, las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo para el caso de que se demostrara científicamente que estas últimas sí que cumplen con dicho objetivo.

Esto significa que la LPUSL está apartando de la protección que supone formar parte del dominio público dos tipos de dunas importantes para la conservación del medio ambiente costero, especialmente las dunas estabilizadas por sus características y por su gran ocupación en toda la costa<sup>6</sup>. De esta manera, la LPUSL procura una reducción del dominio público marítimo-terrestre, en detrimento de la protección de los espacios naturales costeros.

La LPUSL añade además otras definiciones técnicas que permiten comprender mejor el concepto de «playa»:

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ CORDERO, J. R., «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas», en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (coord.), La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013

Berma. Es la parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje. Esta misma definición aparece en el apartado c) del artículo 4 del RC'89.

Dunas. Son depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas. Además, el RC'14 añade los distintos tipos de dunas que existen y su definición:

-Duna en desarrollo o embrionaria: aquella duna con muy pequeña cobertura vegetal.

-Duna en desplazamiento o evolución: aquélla poco o nada vegetada, formada por arena suelta, que avanza desde la costa hacia tierra adentro por la acción del viento marino.

-Duna primaria: aquella duna con cobertura parcial de vegetación.

-Duna secundaria: duna no estabilizada o en desplazamiento con cobertura de vegetación herbácea que puede alcanzar hasta el cien por ciento y/o vegetación leñosa arbustiva o arbórea que puede alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de su superficie.

-Duna estabilizada: aquella duna estable, colonizada por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del setenta y cinco por ciento de su superficie.

-Duna relictas: aquélla formada en otro tiempo geológico que ha quedado aislada tierra adentro o colgada sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa.

Escarpe. Se trata de un escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma.

### 3.3 Otros elementos del dominio público marítimo-terrestre

Además de la ribera del mar, el artículo 4 de la LC'88 enumera una serie de elementos que también forman parte del dominio público marítimo-terrestre. La LPUSL no

incorpora ninguna modificación en este artículo, salvo en uno de los apartados que señalaré. Estos elementos son los siguientes:

-Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.

-Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.

-Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa. El RC'89 puntualiza este elemento excluyendo del dominio público los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar. Aunque sí que incluye en el dominio público los terrenos naturalmente inundables, cuya inundación haya sido impedida por medios artificiales (muros, terraplenes, compuertas...). La LPUSL coincide con el RC'89 al excluir las inundaciones realizadas artificialmente, y añade que se incluirán en todo caso en el dominio público aquellos terrenos inundados que sean navegables.

-Los terrenos acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación. En el RC'89 se completa esta definición incluyendo las bermas o escalonamientos existentes antes de la coronación de los terrenos acantilados.

-Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18 de la LC'88, es decir, cuando estos terrenos deslindados puedan ser desafectados previo informe preceptivo del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados y previa declaración de innecesaridad para la protección y utilización del dominio público.

-Los islotes en aguas interiores y mar territorial.

-Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.

-Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.

- Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
- Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18 de la LC'88.
- Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.

Todos estos elementos también formarán parte del dominio público incluso si se encuentran en rías o desembocaduras de los ríos hasta donde sea sensible el efecto de las mareas.

### 3.4 Islas

Las islas que estén formadas o se formen por causas naturales en el mar territorial, en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas también forman parte del dominio público marítimo-terrestre. Se excluyen del dominio público aquellas islas que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso sólo serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la LC'88. Así lo establece el artículo 5 de la LC'88.

La LPUSL no introduce modificación con respecto a este artículo. Sin embargo, sí que da un tratamiento excepcional a la isla de Formentera, debido a su especial configuración geomorfológica. En la Disposición Adicional 4ª de la LPUSL se establece su deslinde.

Se establece que, respecto a la isla de Formentera, formará parte del dominio público marítimo-terrestre: el espacio de territorio que baña el mar en su flujo y reflujos, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean; y 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.

Se entiende por 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. Es por ello que las olas que determinarán el límite del dominio público en esta isla no tendrán un alcance tan amplio como el de las olas ocasionadas en los mayores temporales conocidos a los que se refiere el artículo 3 de la LC'88.

Con respecto a las playas, se excluyen para este caso cualquier tipo de dunas, y éstas abarcan únicamente superficies planas carentes de vegetación.

Tal y como se puede concluir, el dominio público marítimo-terrestre es mucho más reducido en esta isla en comparación con el régimen general aplicable al resto del litoral.

La LPUSL fijó, además, un plazo de dos años para que la Administración General del Estado llevara a cabo el deslinde correspondiente.

Este trato singular a la isla de Formentera carece, sin embargo, de justificación. ¿Por qué esta isla? A pesar de que se alega su especial configuración geomorfológica, lo cierto es que existen otras zonas costeras con similares características que, por el contrario, no gozan de este tratamiento especial. Razón por la que se ha suscitado gran polémica al pensar que constituye una actuación arbitraria y discriminatoria por parte del legislador.

### 3.5 Núcleos excluidos

Un punto importante a destacar a la hora de delimitar el espacio público marítimo-terrestre y que ha sido introducido por la Ley 2/2013, no sin levantar polémica, es la exclusión de determinadas áreas o núcleos del dominio público.

La novedad viene dada por la Disposición Adicional 7ª de la LPUSL, en la que se establece que los terrenos correspondientes a los núcleos de población excluidos vienen

enumerados en el anexo de esta Ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo<sup>7</sup>.

Según la Exposición de Motivos de la LPUSL, la elección de estos doce núcleos de población se debe a que son zonas residenciales, viviendas históricamente consolidadas, que por su degradación y por sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarias para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre. Zonas que, en su conjunto, no poseen ningún interés público marítimo-terrestre. Es por ello, que debían ser devueltas a sus legítimos propietarios.

Sin embargo, son bastantes más las zonas que cumplen tal descripción y que podrían ser excluidas igualmente del dominio público. Entonces, ¿por qué solo se han elegido estas doce zonas?

Estos núcleos, tal y como continúa diciendo la LPSUL, solo serán excluidos del dominio público si se formaliza la transmisión de los mismos, a sus ocupantes, a través, únicamente, de los negocios dispositivos previstos por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El establecimiento de dicha condición atrae aún más dudas sobre la propia justificación de esta exclusión. ¿Por qué solo serán excluidos los núcleos que se transmitan formalmente?, ¿por qué no se excluyen directamente debido a sus características especiales, que son la razón

---

<sup>7</sup> Estos núcleos de población excluidos son los siguientes:

- Serra Grossa, término municipal de Alicante, provincia de Alicante.
- Puerto de Santa Pola, término municipal de Santa Pola, provincia de Alicante.
- Poblado Marítimo de Xilxes (Castellón), término municipal de Xilxes, provincia de Castellón.
- Empuriabrava, término municipal de Castelló d'Empuries, provincia de Girona.
- Platja d'Aro, término municipal de Castell Platja d'Aro, provincia de Girona.
- Ría Punta Umbría, término municipal de Punta Umbría, provincia de Huelva.
- Caño del Cepo, término municipal de Isla Cristina, provincia de Huelva.
- Casco urbano, término municipal de Isla Cristina, provincia de Huelva.
- Pedregalejo, término municipal de Málaga, provincia de Málaga.
- El Palo, término municipal de Málaga, provincia de Málaga.
- Moaña, término municipal de Moaña, provincia de Pontevedra.
- Oliva, término municipal de Oliva, provincia de Valencia.

alegada en la Exposición de Motivos por la que se han elegido dichos núcleos y no otros de semejantes características? Si la exclusión de estos terrenos se debiera a sus condiciones físicas especiales se produciría el deslinde directamente, sin tener que condicionarlo a la formalización de un contrato, ¿no? Sin embargo, estas incertidumbres han quedado sin ser respondidas.

Además, tal y como se expone en la LPUSL, el terreno se transmite cuando todavía pertenece al dominio público, sin llevar a cabo el correspondiente acto administrativo de deslinde, lo que contradice la regla de la inalienabilidad<sup>8</sup>. Por otro lado, al ser bienes patrimoniales, en conformidad con el artículo 8 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, los ocupantes tienen derecho de adquisición preferente, pero dicha adquisición no será gratuita.

La tramitación compleja de esta exclusión ha dejado insatisfechos a los habitantes de esas otras zonas que reúnen esa misma descripción pero que, por el contrario, no han sido incluidas en el anexo al que me refiero. El legislador provoca, por lo tanto, una situación de desigualdad, tal y como exponía en el caso de Formentera.

Un ejemplo de la controversia ocasionada por esta exclusión es el de Moaña (Pontevedra). El deslinde de este núcleo fue impugnado por parte del concello de Moaña ante la Audiencia Nacional. Este deslinde fue causado por el deslinde de otras zonas realizado en la década de los sesenta y los noventa, y por el que se incluyeron en el dominio público terrenos detentados por particulares, pero que a día de hoy han perdido ya sus características físicas y es por ello que se han decidido excluir del demanio público y devolver a sus propietarios privados. La Audiencia Nacional, finalmente, desestimó la petición, declarando el carácter demanial de esos terrenos<sup>9</sup>. Sin embargo, como éste, hay otros núcleos que por su igual situación podrían haber sido excluidos, pero que ahora forman parte del dominio público.

Esta actuación del legislador ha demostrado una vez más el poco respeto de la LPUSL hacia los valores del medio ambiente, dando protección a aquellas zonas urbanizadas, que gozaban además de un mayor reclamo mercantilista y especulativo.

---

<sup>8</sup> NÚÑEZ LOZANO, M.C., *La Reforma de la Ley de Costas de 2013*, 1ª Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013

<sup>9</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 1ª, de 25 de marzo de 2010

#### 4. CONSECUENCIAS DEL CAMBIO DE LA DELIMITACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE TRAS LA REFORMA

Al verse modificados, por la entrada en vigor de la Ley 2/2013, los límites del dominio público marítimo-terrestre, se han producido dos nuevas situaciones, consecuencia de los nuevos deslindes: o bien, que terrenos hasta entonces privados hayan pasado a ser del dominio público; o bien, que terrenos, que a raíz de la LC'88 habían pasado a ser de la Administración, se deban devolver a sus anteriores propietarios, ya que no están considerados como demaniales desde la entrada en vigor de la LPUSL. En el primero de los supuestos, se deberá otorgar a sus ocupantes una concesión administrativa; mientras que en el segundo de los casos, habrá que aplicar el derecho de reintegro.

##### 4.1 Concesiones administrativas

Las concesiones administrativas proporcionan, durante un determinado plazo de tiempo, el derecho de ocupación y aprovechamiento, a quienes son propietarios, de aquellas zonas que han pasado a ser del Estado. Existen dos diferencias importantes entre la regulación de las concesiones en la LC'88 y en la LPUSL.

La primera de ellas gira en torno a la duración de la concesión. La LC'88 establecía un plazo máximo de 30 años (artículo 66 de la LC'88), prorrogables otros 30 años más (Disposición Transitoria 1ª de la LC'88), haciendo un total de 60 años.

Sin embargo, la LPUSL amplía la prórroga a un máximo de 75 años de duración de la concesión. Esto quiere decir que se contarán 30 años desde que se otorgó la concesión a raíz de la entrada en vigor de la LC'88, pero que la prórroga, una vez finalizados esos 30 años, será de 75 años y no de 30 años.

En relación con aquellas concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la LC'88, la Disposición Transitoria 6ª de esa Ley determinaba que no podía darse, en

ningún caso, la prórroga del plazo de concesión que ya existiera a la entrada en vigor de la LC'88 y que se opusiera a las condiciones que esta Ley exigía. Además, añadía que una vez se habían extinguido las concesiones otorgadas con anterioridad a la LC'88, y siempre que tales concesiones no resultaran contrarias a esa Ley, la Administración competente resolvería sobre el mantenimiento o levantamiento de las instalaciones en esos terrenos objeto de concesión. En el caso de que se optara por el mantenimiento sería de aplicación lo previsto en el apartado 3 del artículo 72 de la LC'88 [«En caso de que se opte por el mantenimiento, en la fecha de extinción de la concesión revertirán a la Administración del Estado gratuitamente y libres de cargas todas las obras e instalaciones. La Administración podrá continuar la explotación o utilización de las instalaciones, según se determine reglamentariamente»].

Por lo tanto, la LC'88 no permitía la prórroga de aquellas concesiones otorgadas antes de la LC'88.

Sin embargo, el RC'14, en su Disposición Transitoria Decimosexta, entiende que, en todo caso, las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la LPUSL [«El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga; La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años»]. Lo que significa que estas concesiones a las que me refiero podrán ser prorrogadas por un plazo de 75 años contados desde la fecha de solicitud de la prórroga, independientemente de los años ya cumplidos en virtud de la Ley anterior.

La segunda de las diferencias es que LC'88 permitía la transmisión de la concesión *mortis causa* (artículo 70.2 de la LC'88), mientras que la LPUSL, además de ese tipo de transmisión, también legaliza la transmisión *inter vivos*, siempre que el transmitente cumpla con las condiciones requeridas para el otorgamiento de las concesiones. La reforma de 2013 introduce, en las transmisiones *mortis causa*, un cambio en el plazo para que los herederos notifiquen a la Administración el fallecimiento del concesionario y la voluntad de los mismos para subrogarse en tal posición. El plazo pasa de ser de 1 año a 4 años.

## 4.2 Derecho de reintegro

El derecho del reintegro no encuentra regulación en la LC'88. Sin embargo, sí que viene recogido en las Disposiciones Adicionales Quinta y Sexta de la LPUSL.

Este derecho es consecuencia de la reducción del dominio público marítimo-terrestre, resultado de la reforma de 2013. Se trata de un derecho consistente en reintegrar el dominio de terrenos situados en la costa, que por aplicación de la LC'88 pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, a aquellas personas que, antes de la entrada en vigor de la LC'88, eran titulares del derecho de propiedad sobre esos terrenos, zonas que ya no son considerados dominio público por la LPUSL. También se pueden subsumir en este supuesto las urbanizaciones marítimo-terrestres que dejen de formar parte del dominio público. Este derecho de reintegro es el que se da en el caso del deslinde de la isla de Formentera (Disposición Adicional 4ª, apartado 4, de la LPUSL)<sup>10</sup>.

La recuperación de dichos terrenos no tiene carácter oneroso para los “nuevos” propietarios, de manera que no se debe pagar nada por volver a poseer los mismos. Además, no es necesario llevar a cabo ningún procedimiento administrativo de desafectación de bienes demaniales, siendo la propia Ley 2/2013 la que produce la conversión del bien demanial en bien de propiedad privada.

No existe en esta regulación ningún límite al reintegro, a diferencia de la Ley de Costas de 1969 que disponía no ser aplicable el reintegro en el caso de que la zona aún desempeñara una utilidad pública demostrable. Por lo tanto, opta por el reintegro en todo caso, sin estudiar los posibles efectos adversos de tales actuaciones sobre los medios naturales.

---

<sup>10</sup> PÉREZ GÁLVEZ, J. F., «El deslinde» en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (coord.), La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013

### III- CONCLUSIÓN

La delimitación del dominio público en las costas españolas se vio por primera regulada en una Ley de Costas como tal en 1969. Sin embargo, fue la LC'88 la que, dando cumplimiento al mandato constitucional, proporcionó una regulación más extensa y específica al litoral. Por último, esta Ley de Costas se ha visto trastocada por la reforma llevada a cabo en 2013.

A pesar de las diferencias existentes entre la LC'88 y la Ley 2/2013, ambas han incluido fundamentalmente los mismos elementos, con distintos matices, en el dominio público marítimo-terrestre: la zona marítimo-terrestre, las playas, las islas (con la excepción de Formentera), y otros elementos como los terrenos invadidos por el mar naturalmente o los acantilados.

Si bien es cierto, que sus objetivos, como he recalcado en líneas anteriores, buscaban complacer intereses contrarios, sin ser capaces de compatibilizarlos de manera adecuada, tal y como se pedía en el Informe Auken de 2009.

De esta manera, mientras la LC'88 era más partidaria del interés público y ambiental de las costas (sin pensar que tal actuación provocaría que muchas familias se vieran sin hogar una vez se terminara el plazo de la concesión y sin haber obtenido ninguna indemnización económica por tal expropiación que les facilitara la adquisición de otra vivienda), la LPUSL se ha olvidado de que la finalidad principal de la regulación sobre las costas era la salvaguardia de este medio natural, de la forma más inmediata posible, y no alargando (territorial y temporalmente) la propiedad privada en estas zonas.

Además, me gustaría añadir que, ante una situación como la que vive nuestro planeta, de cambio climático, resulta, más que en otro momento, muy importante proteger en la mayor medida posible las costas, incluso previendo la ampliación del dominio público. Una de las principales consecuencias, ya demostrada, del cambio climático es el aumento del nivel del mar. Sin embargo, solo encontramos un precepto, el artículo 92 del RC'14, *sobre el contenido de la evaluación de los efectos del cambio climático*, que

hable sobre cómo se deben evaluar tales efectos y los periodos de tiempo para el caso de realizar proyectos y obras de protección del litoral. Es por ello, que nuestras costas deberían verse nutridas de una buena y adecuada regulación para afrontar dicho cambio ambiental.

Tal y como dice la asociación ecologista “Amics de la Terra Mallorca”: « [...] Es chocante la escasa mención a los posibles efectos del cambio climático en la costa. Es ya una realidad demostrada que los impactos del cambio climático van a provocar cambios en nuestros territorios. En este sentido, Europa insta a los Estados Miembros a la adopción de un planteamiento estratégico de mitigación y adaptación ante la amenaza del cambio climático y en este sentido se ignora por completo esta amenaza. Multitud de informes y estudios realizados por organismos internacionales o por el propio Ministerio de Medio Ambiente de España, confirman los futuros impactos en el medio natural y en las personas que lo habitan. El litoral es un territorio frágil y posibles efectos como el aumento del nivel del mar, el aumento de la frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos o los cambios del oleaje, pueden, además de crear impactos en el medio físico, también afectar a la actividad socioeconómica de la zona costera».<sup>11</sup>

Por lo tanto, creo que una buena regulación, en términos generales, sería otorgar concesiones de una mayor duración (como lo hace la LPUSL) pero limitando mucho su uso (tal y como hace la LC'88), de manera que no se pudiera seguir edificando devastadoramente con fines únicamente lucrativos como se ha venido haciendo hasta ahora, prestando, a su vez, una mayor atención a los efectos que pueden producirse como consecuencia del cambio climático.

---

<sup>11</sup> Artículo de la Web Oficial de la Asociación ecologista “Amics de la Terra Mallorca”: <http://www.amicsdelaterra.org/es/novedades/amics-de-la-terra-alega-que-el-reglamento-de-costas-permite-impactos-muy-graves-y-repercus-p421>

#### IV- BIBLIOGRAFÍA

- Manuales y revistas:

- NÚÑEZ LOZANO, M. C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios, Sevilla, 2009
- MENÉNDEZ REXACH, A., «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en *La nueva regulación de las costas*, Carro Fernández-Valmayor, Ferreira Fernández y Nogueira López (coord.), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014
- GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F.J., «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas*, Carro Fernández-Valmayor, Ferreira Fernández y Nogueira López (coord.), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014
- NÚÑEZ LOZANO, M.C., *La Reforma de la Ley de Costas de 2013*, 1ª Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013
- MARTÍNEZ CORDERO, J. R., «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas», en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (coord.), La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013

- PÉREZ GÁLVEZ, J. F., «El deslinde» en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (coord.), La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013
  
  - DESDENTADO DAROCA, E., «La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», en *Revista de Administración Pública*, núm. 193, Madrid, enero-abril (2014), 45-81
  
  - PÉREZ MIRÁS, A., «Pérez Gálvez, Juan Francisco (Coord.): *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013, 1.263 págs.», en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), 511-560
  
  - *Informe Auken*: Informe 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 determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI))
- Direcciones de Internet:
- Página Web oficial de la asociación ecologista Greenpeace España:  
<http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/> (consulta: 16/07/2015)
  - Página Web oficial de la asociación ecologista Amics de la Terra, acerca del Reglamento general de costas de 2014:

<http://www.amicsdelaterra.org/es/novedades/amics-de-la-terra-alega-que-el-reglamento-de-costas-permite-impactos-muy-graves-y-repercus-p421> (consulta: 05/08/2015)

- Página Web AbaPEIsla, de asesoramiento, proyectos estudios e investigación en áreas de calidad, medio ambiente y seguridad y salud laboral: artículo sobre el Reglamento general de costas de 2014, publicado el 15 de octubre de 2014:

<http://abapeisa.com/publicado-el-reglamento-general-de-costas/> (consulta: 10/08/2015)

- Página Web oficial del Gobierno de España, del Ministerio de Fomento: [http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/default.htm](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/default.htm) (consulta: 20/07/2015)

- Legislación:

- Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas.
- Ley 22/1988, de 28 d julio, de Costas.
- Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Vigente hasta el 12 de Octubre de 2014).
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas.
- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Costas.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.