

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 [BOE n.º 129, de 30-V-2013]

**Costas**

Como señala la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, en su Exposición de Motivos, su objetivo no es otro que aportar «seguridad jurídica estableciendo un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo». Ello se debe, sin duda, a que en el año 2018 empezarían a extinguirse las concesiones otorgadas a los antiguos propietarios que asistieron a la transformación de sus derechos de propiedad en una concesión administrativa por aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE n.º 181, de 29-VI-1988). Para dar solución a dichos supuestos se ha optado por la concesión de una prórroga otorgándoles, ahora, un plazo de setenta y cinco (75) años (artículo 66.2).

Por otra parte, la Ley también prevé la posible transmisión de dichas concesiones, así como el que se lleven a cabo obras de consolidación, reparación, modernización y mejora en todas las edificaciones situadas en terrenos de dominio público y sus servidumbres, siempre «que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes» (Disposición Transitoria 4.<sup>a</sup>, modificada por la Ley 2/2013).

Ahora bien, además de esta revalorización de títulos concesionales, debe destacarse que la Ley 2/2013 altera otros muchos aspectos de la protección jurídica del litoral, tales como su delimitación, los usos de las playas –diferenciando entre las urbanas y las no urbanas–, la implantación de las denominadas urbanizaciones marítimo-terrestres, e introduce, también, la exclusión, por Ley, del dominio público marítimo terrestre de determinados núcleos de población.

No obstante, la modificación de la Ley 22/1988 de Costas que efectúa la Ley 2/2013 no deja de ser incompleta, dadas las continuas remisiones que se realizan a posteriores desarrollos vía reglamentos. Y lo que es peor aún, la Ley 2/2013 deja, desde el punto de vista de la técnica legislativa empleada, bastante que desear ya que, tal y como expone su Exposición de Motivos, la modificación de la Ley de Costas se lleva a cabo a través de un «conjunto heterogéneo de disposiciones» que provocan un problema importante a la hora de la utilización conjunta de los dos textos normativos. Por ello, sería deseable, a pesar de que la Ley 2/2013 no contenga la preceptiva habilitación al Gobierno, el que más pronto que tarde se proceda a la oportuna elaboración del pertinente Texto Refundido.

Pues bien, aun reconociendo la variedad y trascendencia de las modificaciones efectuadas por la norma referenciada, por evidentes razones de espacio, nos referiremos exclusivamente a las modificaciones introducidas por la Ley 2/2013 que afectan a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

En este sentido, y en primer término, la zona marítimo-terrestre será «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», añadiéndose ahora que dicho límite interior deberá fijarse, para el caso de los terrenos alcanzado por el oleaje en los temporales, «de acuerdo con los criterios técnicos establecidos reglamentariamente». Hay que tener en cuenta que el Reglamento de Costas señalaba que dicha delimitación se haría «de acuerdo con las referencias comprobadas que se dispongan». Por lo tanto, los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente posibilitarán que se unifique la actuación de los responsables de los deslindes, pero también pudiera ser que introdujeran alguna modificación a la hora de realizarlos. En dicho supuesto, bien la administración o bien los interesados podrán solicitar una revisión de los deslindes ya ejecutados que pudieran resultar afectados con los nuevos criterios.

En segundo término, se excluyen del dominio público todos los terrenos inundados de forma artificial debido a la ejecución de «obras o instalaciones realizadas al efecto», si se demuestra que «antes de la inundación no fueran de dominio público». En este caso, si bien el Reglamento de Costas ya excluía del dominio público los terrenos inundados a través de técnicas artificiales «cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar», ahora se amplía dicha previsión a todos los terrenos inundados artificialmente, incluyendo pues los de cota baja que hasta ahora sí estaban expresamente excluidos. Con esta modificación, por lo tanto, quedan fuera del dominio público marítimo-terrestre las marismas, salinas marítimas o zonas de acuicultura inundadas artificialmente y que antes de la inundación fueran de propiedad privada. En dichos supuestos, en caso de que existiera deslinde, la Administración procederá a su revisión.

En tercer término, y para adecuarse a la modificación anterior, la Ley 2/2013 cambia, también, el carácter demanial de los terrenos invadidos por el mar que contempla la Ley de Costas. Así es, ya no son los invadidos por «cualquier causa», ya que se excluyen los inundados de forma artificial antes referenciados, con la salvedad de que serán siempre de dominio público «los terrenos inundados que sean navegables». Además, se incorpora ahora a la Ley de Costas la previsión contenida en su Reglamento que reconocía el derecho de los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, a la construcción de obras de defensa, eso sí, previa autorización o concesión.

En cuarto término, como nueva excepción al carácter demanial de los terrenos inundados de forma artificial que sean navegables, la Ley 2/2013 introduce como novedad las denominadas «urbanizaciones marítimo-terrestres», reguladas en la nueva disposición adicional décima de la Ley de Costas y las normas de desarrollo que se dicten al efecto. Estamos ante una nueva figura de urbanización que la Ley 2/2013 define como «núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados». Pues bien, en estas urbanizaciones,

que han de contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanístico específico, ajustado a las previsiones de la Ley y de sus normas de desarrollo, el terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre pero «no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable» que se destinen a estacionamiento náutico, fuera este «individual o privado» (de cada vivienda) o «colectivo y privado» (de la urbanización). Pues bien, este reconocimiento de enclaves privados en el dominio público se refuerza con un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas vinculado *ob rem* con la propiedad de las mismas. Esta disposición intenta dar solución, por lo tanto, al problema de legalidad que existe en algunas urbanizaciones (como sucede, por ejemplo, en la Costa Brava) en las que las viviendas se sitúan al borde de los canales artificiales con embarcaderos propios. Sin embargo, sucede que los estacionamientos náuticos que la Ley privatiza coinciden, en muchos casos, con los seis metros de la servidumbre de protección que debe estar expedita para el uso público y los vehículos de vigilancia y salvamento. Precisamente por ello, la Ley 2/2013 prevé que el «instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de los viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente».

En quinto término, en lo que respecta a las dunas, la Ley 2/2013 especifica que forman parte del dominio público marítimo-terrestre «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». Debe decirse que, hasta ahora, el Reglamento recogía esta dicción pero únicamente para las «dunas fijadas por vegetación». Entonces, a partir de este momento, la Ley 2/2013 amplía y recoge este criterio para cualquier clase de dunas, siempre que se trate de «zonas de depósitos materiales sueltos», ya que en este tipo se incluye la referencia que la Ley de Costas hace a las dunas, o, en otras palabras, que por no formar parte de la playa o ribera del mar revistan singularidad propia, conservando, en otro caso, su condición demanial.

Y, por último, la Ley 2/2013 añade un nuevo criterio de delimitación del dominio público marítimo-terrestre en los tramos de costa en que se hayan construido paseos marítimos, ya sea por parte de la Administración del Estado o por el resto de administraciones con su autorización, en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 y la presente Ley, que es el siguiente: la línea exterior del paseo marítimo –que supondrá una alteración del terreno, excluyéndose de forma expresa las pasarelas o caminos de madera– «se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar». Por lo tanto, los terrenos que se encuentren situados al interior de dichos paseos podrán ser desafectados, lo que, evidentemente, supone y exige que se realicen con carácter previo los pertinentes deslindes.

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ IGLESIAS  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
Universidad de Salamanca  
[miguelin@usal.es](mailto:miguelin@usal.es)