

# LA REDUCCIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA COSTA EN LA LEY 2/2013: REVALORIZACIÓN ECONÓMICA DEL LÍTORAL FRENTE A DESARROLLO SOSTENIBLE\*

**Autor:** Antonio García Jiménez\*\*, Personal investigador en formación. Universidad de Salamanca. [antonio.garcia@usal.es](mailto:antonio.garcia@usal.es)

## Resumen

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, realiza una redefinición del dominio público marítimo-terrestre claramente reduccionista e introduce nuevas disposiciones de deslinde claramente favorecedoras de un régimen de revalorización económica de las costa que beneficia a determinados intereses privados. En contraposición, desde instancias Comunitarias ha sido formulada una Propuesta de Directiva que tiene como principal finalidad apostar por el desarrollo sostenible a través de la gestión integrada de las costas.

**Palabras clave:** dominio público; protección del litoral; gestión integrada de la costa.

## Abstract:

New Law 2/2013 dated 29th May on the protection and sustainable use of the coastline and Law 22/1988 dated 28<sup>th</sup> July concerning Coastlines, clearly redefine the coastal public domain in a move to reduce its area extension. It also introduces new rules on land demarcation which clearly lead to an increase in the coastline's market value in favour of certain private interests. Conversely certain Communities have drafted a Directive Proposal which primarily aims at promoting sustainable growth by means of an integrated coastline management system.

**Keywords:** public domain; coastline protection; integrated coastline management.

---

\* Comunicación presentada y admitida en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

\*\* El autor de este trabajo de investigación es beneficiario de una beca del Programa de Formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para la realización de sus estudios de Doctorado.

**Sumario:**

- I. Introducción: la reducción de la zona de dominio público marítimo-terrestre en la Ley 2/2013 y la gestión integrada como apuesta europea en la conservación de la costa.**
- II. La orientación limitadora del dominio público marítimo-terrestre por la ley de protección y uso sostenible del litoral**
  - A. La redefinición del dominio público marítimo-terrestre en la ley 2/2013**
  - B. Los procedimientos de deslinde especial previstos en la Ley de protección y uso sostenible del litoral**
- III. La propuesta europea para aprobar una directiva sobre gestión integrada de costas**
- IV. Conclusiones: la ley 2/2013 prima la revalorización económica de la costa frente a su preservación y protección**
- V. Bibliografía**

**I. INTRODUCCIÓN: LA REDUCCIÓN DE LA ZONA DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN LA LEY 2/2013 Y LA GESTIÓN INTEGRADA COMO APUESTA EUROPEA EN LA CONSERVACIÓN DE LA COSTA.**

Recientemente ha visto la luz 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 y ha sido formulada a nivel Comunitario una propuesta de Directiva que tiene como principal finalidad establecer un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas.

Según se desprende del preámbulo de la Ley española, sus principales objetivos son los de garantizar la seguridad jurídica estableciendo un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo, al mismo tiempo se garantiza el mantenimiento de la integridad del dominio público marítimo-terrestre. Toda una declaración de voluntades que, como se verá más adelante, nada tiene que ver con la auténtica vocación de la norma, como es la de revalorizar económicamente la costa facilitando su explotación por particulares y empresas a costa de la reducción y desprotección del dominio público marítimo-terrestre.

Por otra parte, desde el ámbito Comunitario, consciente de la creciente utilización de las zonas costeras y marítimas, de los efectos del cambio

climático, los desastres naturales y la erosión, y de la presión que estos ejercen sobre los recursos costeros y marinos, la Comisión Europea ha elaborado una propuesta de Directiva para establecer un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas, con la finalidad de alcanzar una gestión integral y coherente a fin de garantizar el crecimiento sostenible y conservar para las generaciones futuras los ecosistemas costeros y marinos.

Constituye el objeto de este trabajo de investigación, abordar la redefinición del dominio público marítimo-terrestre y los procedimientos especiales de deslinde previstos por la Ley 2/2013, y analizar la gestión integrada de la costa prevista por la propuesta de Directiva, en la que mientras la primera fomenta la reducción del espacio de destinado al dominio público marítimo-terrestre, la segunda es partidaria de un desarrollo sostenible basado en el respeto y la protección de las costas.

## **II. LA ORIENTACIÓN LIMITADORA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE POR LA LEY DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL**

### **A. La redefinición del dominio público marítimo-terrestre en la ley 2/2013**

Como señaló LEGUINA VILLA “la configuración de las riberas del mar como cosas públicas ha sido una constante histórica en nuestro derecho, habiendo conservado en lo esencial aquel carácter a través de épocas y momentos muy distintos de su proceso evolutivo, mediante la aplicación de técnicas jurídicas diversas cuyo denominador común consistía en la sustracción de aquéllas al tráfico jurídico privado”<sup>1</sup>.

En algún momento de nuestra historia reciente se llegó a hablar de “una corriente absolutista del dominio público marítimo-terrestre”<sup>2</sup>, si bien es cierto que “nuestros legisladores, desde antiguo, después de hacer una declaración expresa a favor del carácter demanial de las riberas del mar, no han sido capaces de resistir la presión de quienes eran titulares de intereses

---

<sup>1</sup> LEGUINA VILLA, J., “Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar”, *Revista de Administración Pública*, nº 65, 1971, pág. 59.

<sup>2</sup> MELIÁN GIL, J. L., “El dominio público natural y la legislación de costas”, *Revista de Administración Pública*, nº 139, 1996, pág. 8, y el mismo autor en “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de la Ley de Costas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 159, 1988, págs. 372-376.

contrarios a esa declaración y terminaban cediendo a su presión, incluyendo alguna cláusula de reconocimiento de esos intereses”<sup>3</sup>.

La nueva Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, quizás constituya el mejor ejemplo de la incapacidad del legislador de resistir a la presión de determinados grupos de intereses privados. El título de la misma, totalmente erróneo con su contenido y finalidad, oculta, tomando prestado el calificativo que le dedica GARCÍA PÉREZ, un auténtico “lobo con piel de cordero”<sup>4</sup>, “pues su preocupación principal no es la protección del dominio público, sino la tutela de determinados grupos de intereses privados que el Legislador no tiene inconveniente alguno en identificar”<sup>5</sup>. “Se trata de una nueva norma muy controvertida tanto desde el punto de vista formal, por la deficiente técnica legislativa que utiliza, como desde el punto de vista material, en relación a su contenido”<sup>6</sup>.

La norma lleva a cabo una redefinición del dominio público marítimo-terrestre<sup>7</sup> claramente orientada a su reducción en beneficio de los intereses económicos de grupos privados. De esta forma, la Ley 2/2013 modifica, en primer lugar, el artículo 3.1 de la Ley de costas que delimita la ribera del mar y de las rías, y que presenta como principal novedad que el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos se calculará de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, por lo que habrá que esperar a que vea la luz el reglamento de desarrollo de la anterior norma para determinar dichos criterios. Inexplicablemente, 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, y en el caso de las dunas, se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Como ha advertido parte de la doctrina, “se puede dar la paradoja de que, incluso, en las dunas sobre las que durante años se han realizado actuaciones de conservación y reparación por parte de la Dirección General de la

---

<sup>3</sup> SAINZ MORENO, F., “Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre”, *Revista de Administración Pública*, nº 99, 1982, pág. 202.

<sup>4</sup> GARCÍA PÉREZ, M., “La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero”, *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, 2012.

<sup>5</sup> MENÉNDEZ REXACH, A., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, *Ponencia presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 2014, pág. 10.

<sup>6</sup> ARANA GARCÍA, E. y NAVARRO ORTEGA, A., “La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 97, 2013, pág. 26.

<sup>7</sup> Cabe destacar que es con la Ley de Costas cuando el dominio público marítimo-terrestre se afirma, por vez primera, sin excepciones civilistas. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El deslinde de las costas*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 37.

Sostenibilidad de la Costa y del mar, pasen a ser excluidas del dominio público. Con esta disposición se cuestiona el valor ambiental y regenerador que tienen algunos de estos espacios para la preservación de la dinámica litoral”<sup>8</sup>.

El artículo 4.3 de la Ley de Costas establece como bienes demaniales los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso tendrán esta consideración los terrenos inundados que sean navegables, frente a la anterior redacción que incluía todos terrenos invadidos por el mar que pasasen a formar parte de su lecho por cualquier causa. En este orden de cosas, el anterior artículo debe de ser conectado con el apartado 5 de la disposición transitoria primera, la cual dispone que si los terrenos 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.

La nueva redacción del artículo 6 LC permite a los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, llevar a cabo obras de defensa, si bien con la modificación del precepto se ha suprimido el inciso que señalaba “siempre que no ocupen playa”, por lo que todo parece indicar que a raíz de la nueva regulación será posible llevar a cabo obras que supongan la ocupación de ciertas zonas de la playa, con el único límite de lo que se considere un perjuicio para la misma.

## **B. Los procedimientos de deslinde especial previstos en la Ley de protección y uso sostenible del litoral**

“El deslinde es una de las prerrogativas que tiene la Administración pública para la defensa de sus bienes, consistente en la potestad de fijar con certeza los límites físicos concretos de las dependencias públicas respecto de las fincas colindantes que pertenezcan a particulares o a otras Administraciones públicas”<sup>9</sup>, constituyendo “la administrativización de una institución de Derecho Privado”<sup>10</sup>. No obstante lo anterior, el listado de supuestos especiales de deslinde que contempla la nueva Ley de protección y uso sostenible del litoral, poco o nada tiene que ver con la defensa de los bienes públicos al traspasarlos a la propiedad de los particulares.

---

<sup>8</sup> ARANA GARCÍA, E. y NAVARRO ORTEGA, A, op. cit., pág. 28.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, pág. 30.

<sup>10</sup> RIVERO YSERN, E., “Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 52.

Son siete disposiciones adicionales las encargadas de llevar a cabo los procedimientos de deslinde especial contemplados por la Ley 2/2013, caracterizadas algunas de ellas por, además de incidir con insistencia en la reducción del dominio público marítimo-terrestre, “la arbitraria, singular y discriminatoria”<sup>11</sup> forma en que se producen los deslindes, por tratar situaciones idénticas de distinta forma.

La primera de las disposiciones adicionales dispone la publicación de las líneas de deslinde en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, mientras que la segunda prevé que Administración General del Estado proceda iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la Ley de protección y uso sostenible del litoral. Esta última disposición adicional anuncia la antesala de lo pretendido por las disposiciones adicionales quinta y sexta, las cuales prevén el reintegro del dominio de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre a los antiguos propietarios o a sus causahabientes, en clara sintonía con el espíritu y finalidad de la norma, que no es otro que el de favorecer los intereses privados a la protección de las costas.

De esta forma, la disposición adicional sexta determina que 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, a lo que hay que añadir lo previsto por la disposición adicional séptima, la cual dictamina que 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.

Estos reintegros del dominio público marítimo-terrestre constituyen otro de los instrumentos utilizados por el legislador para “privatizar” el litoral español y excluirlo injustificadamente de la protección jurídica de la que disfrutaba. No obstante, los efectos negativos no acaban aquí, ya que dichos

---

<sup>11</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”, *Ponencia presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 2014, pág. 21.

reintegros suponen la pérdida del dinero público invertido en la delimitación, recuperación y conservación del dominio público marítimo-terrestre que ahora se desprotege e implica aumentar el gasto de dinero público en nuevos deslindes e indemnizaciones de quienes en su momento sí acataron la Ley<sup>12</sup>.

Por otra parte, la disposición adicional tercera se encarga del deslinde de los paseos marítimos, estableciendo que la línea exterior de los mismos<sup>13</sup> que hayan sido construidos por la Administración General del Estado o por otras administraciones públicas con la autorización de aquella, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y la entrada en vigor de la presente Ley, se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar. 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.

La anterior disposición adicional conlleva una limitación en la extensión de la ribera del mar, pero lo más grave de su tenor es la posibilidad que brinda a la Administración General del Estado para poder desafectar los terrenos situados en el interior de los paseos marítimos. Ello no hace sino demostrar la poca sensibilidad de la Ley 2/2013 con el imparable avance del cambio climático, en el que según Greenpeace sus efectos “pueden suponer importantes cambios en el rebase e inundación en estructuras, como puertos, diques de contención, o paseos marítimos entre otros. Estas variaciones serán más notables en el Mediterráneo, sobre todo en la zona comprendida entre Málaga y Algeciras, donde se pueden alcanzar hasta variaciones del 250% con respecto a las cotas de inundación y rebase actuales”<sup>14</sup>. Con estas perspectivas para el futuro, parece cuanto menos irresponsable adoptar medidas como estas, en las que no solo supondrá una mayor urbanización de la ya masificada costa, sino que expone a numerosos riesgos la protección y la seguridad de las personas y los bienes que ocupen esos terrenos.

Pero sin duda, de todas las disposiciones adicionales que regulan los procedimientos especiales de deslinde, encontramos dos que brillan por su carácter arbitrario y singular, y por poner en peligro los principios de

---

<sup>12</sup> Véase el informe de Greenpeace “*Destrucción a toda costa: análisis del litoral a escala municipal*”, 2013.

<sup>13</sup> A efectos de la Ley de protección y uso sostenible del litoral no se considerarán paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto una alteración del terreno que les sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes.

<sup>14</sup> Véase el informe de Greenpeace “*Destrucción a toda costa: análisis del litoral a escala municipal*”, 2013.

seguridad jurídica e igualdad<sup>15</sup>, como son las disposiciones adicionales cuarta y séptima.

Es la primera de las anteriores, la disposición adicional cuarta, la que regula el deslinde de la isla de Formentera. De una forma singular y bajo el pretexto de la especial configuración geomorfológica de dicha isla, dispone que 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.

Es cuanto menos difícil encontrar una justificación al anterior deslinde, más aún cuando la Ley no aporta ningún argumento ni motivo científico para tal catalogación y supone la desprotección de una parte muy importante de la superficie de Formentera, una isla de un valor ambiental y ecológico muy importante, que queda a disposición de la especulación del ladrillo.

Tal vez, la explicación a esta arbitraria decisión del legislador la encontremos en los apartados segundo y cuarto de la disposición adicional que prevén que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, la Administración General del Estado practicará el correspondiente deslinde, y que 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 dejen de formar parte del dominio público serán reintegrados en el dominio de aquellos bienes, probablemente como una solución frente al emplazamiento realizado a las Autoridades españolas desde instancias comunitarias en el Informe de *Margrete Auken*, de 20 de febrero de 2009 -procedimiento 2008/2248(INI), para que solucionasen los problemas derivados de las propiedades adquiridas por ciudadanos de la Unión en las costas Españolas, y especialmente en Formentera, y que habían sido declaradas como construcciones ilegales por la Ley de Costas.

---

<sup>15</sup> Vid. GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J., *op. cit.* pág. 21 y ARANA GARCÍA, E. y NAVARRO ORTEGA, A., *op. cit.* pág. 41.

Por último, la disposición adicional séptima complementa la arbitraria y singular regulación de los procedimientos especiales de deslinde, excluyendo del dominio público marítimo-terrestre los terrenos correspondientes a doce municipios enumerados en un Anexo de la Ley 2/2013, lo que supone un flagrante trato de desigualdad frente a otros municipios que comparten las mismas características y no se encuentran enumerados en dicho Anexo. La única forma de que se justifique el paso de este dominio público natural al patrimonio privado es su “degradación”, en palabras de SAINZ MORENO, “que haya perdido sus características naturales”<sup>16</sup>, aquellas circunstancias físicas o naturales cuya existencia determina su afectación en virtud de Ley. Sólo cuando este demanio ha sido previamente degradado es posible su prescripción”<sup>17</sup>

Por su parte, los terrenos excluidos 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. A estos efectos, por Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se determinará el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

### **III. LA PROPUESTA EUROPEA PARA APROBAR UNA DIRECTIVA SOBRE GESTIÓN INTEGRADA DE COSTAS**

Existe en estos momentos en el marco Comunitario una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que tiene como finalidad establecer un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas. En las siguientes líneas se analiza la segunda vertiente de la propuesta de directiva, es decir, la parte concerniente a la gestión integrada de las costas.

La gestión integrada de las costas es un instrumento de gestión integrada de todos los procesos políticos que afectan a la zona costera, y que permite abordar de forma coordinada las interacciones tierra-mar de las actividades costeras con vistas a garantizar el desarrollo sostenible de las zonas

---

<sup>16</sup> Algunos autores se han preguntado acerca de si existen bien dominiales por naturaleza o dominio público natural. Véase al respecto GUAITA, A., *Derecho Administrativo. Agua, montes, minas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 22.

<sup>17</sup> SAINZ MORENO, F., *op. cit.*, págs. 237 y 238. También puede verse al respecto el magistral trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., *Dos estudios sobre usucapción en Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1974.

costeras y marinas. Su función es propiciar que las decisiones en materia de gestión o de desarrollo se adopten de manera coherente en todos los sectores, de tal forma que se fomente el crecimiento sostenible de las economías costeras y el aprovechamiento de los recursos que afloran en las mismas de forma respetuosa con el medio ambiente.

Cada Estado miembro tendrá la obligación de elaborar y aplicar una o varias estrategias de gestión integrada de las costas, y prestarán la debida atención a las particularidades de las regiones y subregiones, a los respectivos sectores de actividad, a las zonas costeras afectadas y a los posibles efectos del cambio climático.

Las estrategias de gestión integrada de las costas junto con los planes de ordenación marítima, se esforzarán por contribuir al logro de los siguientes objetivos:

- a) garantizar el suministro energético de la Unión, promoviendo el desarrollo de fuentes de energía renovables de origen marino, el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables, la interconexión de las redes energéticas y la eficiencia energética;
- b) fomentar el desarrollo del transporte marítimo y proporcionar en toda Europa unas rutas de transporte marítimo eficaces y rentables, favoreciendo asimismo la accesibilidad de los puertos y la seguridad del transporte;
- c) promover el desarrollo y el crecimiento sostenibles del sector de la pesca y de la acuicultura, impulsando asimismo el empleo en el sector pesquero y en los sectores afines;
- d) garantizar la conservación, protección y mejora del medio ambiente, así como el aprovechamiento prudente y racional de los recursos naturales, con miras, en particular, a alcanzar el buen estado medioambiental, detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios de los ecosistemas y reducir los riesgos de contaminación marina;
- e) lograr que las zonas marinas y costeras sean resistentes al cambio climático.

En cuanto al contenido de las estrategias de gestión integrada de las costas deberá de ser, como mínimo, de un inventario de las medidas existentes aplicadas en las zonas costeras y un análisis de la necesidad de adoptar medidas adicionales con vistas al logro de los objetivos enunciados en el anterior párrafo. Las estrategias contemplarán la aplicación integrada e intersectorial de las políticas y tendrán en cuenta las interacciones entre las actividades terrestres y marítimas.

En el momento de elaborar las estrategias de gestión integrada de las costas, los Estados miembros tendrán en cuenta, al menos, las siguientes actividades:

- a) utilización de recursos naturales específicos, incluidas las instalaciones para la extracción de energía y la producción de energía renovable;
- b) desarrollo de infraestructuras, instalaciones energéticas, transportes, puertos, obras marítimas y otras estructuras, incluidas las infraestructuras verdes;
- c) agricultura y actividades industriales;
- d) pesca y acuicultura;
- e) conservación, restauración y gestión de ecosistemas costeros, servicios de los ecosistemas y naturaleza, paisajes costeros e islas;
- f) mitigación y adaptación al cambio climático.

Es interesante la previsión que hace el artículo 9 de la Propuesta de Directiva para que los Estados miembros establezcan los medios necesarios para hacer posible la participación pública de todas las partes interesadas en la elaboración de los planes de ordenación marítima y las estrategias de gestión integrada de las costas desde sus fases iniciales.

La gestión integrada de las costas deviene en un instrumento importante, a través del cual las instituciones Comunitarias podrán ejercer determinadas funciones de coordinación y control que en cierta forma permitan evitar el deterioro de la costa debido a su urbanización indiscriminada y a la explotación económica no sostenible, algo que choca de facto con las intenciones formuladas por la nueva Ley de protección y uso sostenible del litoral.

#### **IV. CONCLUSIONES: LA LEY 2/2013 PRIMA LA REVALORIZACIÓN ECONÓMICA DE LA COSTA FRENTE A SU PRESERVACIÓN Y PROTECCIÓN**

En este trabajo de investigación hemos intentado llevar a cabo un estudio que pusiera de manifiesto los constantes ataques de la nueva Ley 2/2013, que paradójicamente es rotulada como de “protección y uso sostenible del litoral”, contra el dominio público marítimo-terrestre. Dichos

ataques pueden observarse en la nueva redefinición del dominio público marítimo-terrestre, claramente reduccionista frente a la definición proclamada por la Ley de Costas, y que son reafirmados por la singularidad y arbitrariedad de los procedimientos de deslinde especial contemplados por la nueva Ley.

Todo ello nos lleva a concluir que la verdadera vocación de la Ley 2/2013, no es otra que la de dar satisfacción a los intereses económicos privados y alentar el crecimiento desmedido de las obras urbanizadoras en el litoral. No encontramos aquí la inspiración del criterio del interés público que debe de insuflar la defensa del dominio público marítimo-terrestre, y “que por supuesto debe de prevalecer sobre los intereses particulares”<sup>18</sup>, con la finalidad de garantizar “la conservación de las cualidades materiales de los bienes de esa condición”, objeto principal “de la policía demanial”<sup>19</sup>.

Cada vez son más las voces que anuncian que la “adopción de medidas de todo tipo contra los efectos del cambio climático en el litoral español es una imperiosa necesidad”<sup>20</sup>. Sin embargo, con la reducción de la zona demanial marítimo-terrestre y la realización de nuevos deslindes injustificados se da un importante paso hacia atrás, ya que no sólo se expone la integridad de las costas, sino que existe un grave peligro para las personas y bienes que ocupen dichos territorios ante la constante y creciente amenaza del cambio climático, además de la pérdida del dinero público invertido en la delimitación, recuperación y conservación del dominio público marítimo-terrestre que ahora se desprotege, al tiempo que implica aumentar el gasto de dinero público en nuevos deslindes e indemnizaciones de quienes en su momento sí acataron la Ley

En contraposición a lo anterior, desde instancias Comunitarias ha sido formulada una propuesta de Directiva que prevé la gestión integrada de las costas con la finalidad de alcanzar un desarrollo sostenible, única forma de mitigar los efectos del cambio climático y de preservar los litorales.

---

<sup>18</sup> MARTÍNEZ ESCUDERO, L., *Playas y costas*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970, pág. 170.

<sup>19</sup> GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre: estudio especial de la concesión demanial*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 108.

<sup>20</sup> NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y MONTES WORBOYS, F., “Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración realmente eficaces contra los efectos del cambio climático”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 84, 2012, Pág. 140.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E. y NAVARRO ORTEGA, A., “La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 97, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., *Dos estudios sobre usucapión en Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1974.

GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre: estudio especial de la concesión demanial*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

-”La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero”, *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, 2012.

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”, *Ponencia presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 2014.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El deslinde de las costas*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

GUAITA, A., *Derecho Administrativo. Agua, montes, minas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982.

LEGUINA VILLA, J., “Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar”, *Revista de Administración Pública*, nº 65.

MARTÍNEZ ESCUDERO, L., *Playas y costas*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970.

MELIÁN GIL, J. L., “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de la Ley de Costas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 159, 1988.

- “El dominio público natural y la legislación de costas”, *Revista de Administración Pública*, nº 139, 1996.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, *Ponencia presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 2014.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y MONTES WORBOYS, F., “Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración realmente eficaces contra los efectos del cambio climático”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 84, 2012.

RIVERO YSERN, E., “Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 52.

SAINZ MORENO, F., “Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre”, *Revista de Administración Pública*, nº 99, 1982.