

# Una revisión crítica (tras más de un lustro) de la llamada reforma de la Ley de Costas

Gimeno-Hernández, Antonio R.<sup>a</sup>; Lendínez-Armenteros, José C.<sup>b</sup> y Moreno-Blasco, Luis<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Gobierno de Canarias, [agimher@gobiernodecanarias.org](mailto:agimher@gobiernodecanarias.org), <sup>b</sup> RAYA-ingeniería, [masterlez@gmail.com](mailto:masterlez@gmail.com), y <sup>c</sup> Universidad Politécnica de Madrid, [luisjuan.moreno@upm.es](mailto:luisjuan.moreno@upm.es)

## 1. Introducción

Hace cinco años, en 2013, en España se amplió el marco legislativo relacionado con las costas. Hasta entonces, desde 1988 (hace ya tres décadas), en el nivel jerárquico normativo correspondientes a las leyes ordinarias (no orgánicas), solo existía la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* (en adelante LC88), y como antecedente legislativo de ésta, la *Ley de Costas de 1965*. En estas mismas Jornadas celebradas en Cartagena abordamos el contenido de esta última, que posiblemente es la primera legislación, a nivel mundial, cuyo objeto se centra en este ámbito concreto.

Así, en España durante un cuarto de siglo, es decir, desde el año 1988 (julio) al 2013 (mayo) la gestión del ámbito litoral en relación con las costas se realizaba de conformidad con una sola ley, la ya citada LC88 (matizada tras la Sentencia de Tribunal Constitucional de 1991, en adelante STC91) y, desde hace un lustro, además de la anterior, es de aplicación otra ley, la *Ley 2/2013, de 30 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*.

En esta ponencia, los autores realizarán un análisis crítico de la conocida como reforma de la ley de costas, transcurridos casi seis años de su aplicación –al tiempo de celebrarse las presentes Jornadas en mayo de 2019–, tras la entrada en vigor de la *Ley 2/2013, de 30 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. Este análisis crítico, habida cuenta de su extensión, estará centrado, conforme al objeto de la LC88 recogido en su artículo 1, en lo relativo a la determinación (DET) del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) y a la protección (PRO) del mismo, esto a las limitaciones a la propiedad o servidumbres legales, dejando el análisis crítico de la utilización (UTI) y la policía (POL) del demanio para las siguientes jornadas, en su caso.

## 2. Estructura y contenido de la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y modificación de la LC88

Esta ley se estructura, de forma básica, en un cuerpo de articulado y otro de disposiciones. El primero consta de tan solo dos (2) artículos, mientras que el segundo, el cuerpo de disposiciones, se compone de nueve (9) adicionales, cinco (5) transitorias, una final única y cuatro (4) finales.

El primer artículo se ocupa de las modificaciones a introducir en la LC88, incluyendo un total de 43 apartados. De estos apartados, y de conformidad con lo expuesto en el punto introductorio, los apartados segundo al noveno (un total de 8) guardan relación con la DET del DPMT, modificando seis artículos existentes e introduciendo dos artículos nuevos (13-bis y 13-ter); mientras que en relación con la PRO del DPMT, solo los apartados décimo y undécimo modifican aspectos de la Zona de Servidumbre de Protección (ZSP) en relación con la anchura de la misma en los ríos donde se haga sensible el efecto de las mareas y en relación con los usos permitidos en la ZSP.

El segundo artículo se ocupa de las prórrogas de las concesiones de DPMT por lo que no es objeto de análisis en esta primera ponencia.

De las nueve Disposiciones Transitorias, las siete primeras se refieren a la DET:

DA-1. Publicación de la LÍNEA DE DESLINDE

DA-2. Revisión de los DESLINDES

DA-3. Deslinde en determinados PASEOS MARÍTIMOS

DA-4. Deslinde de la isla de FORMENTERA

DA-5. Reintegro del Dominio de los terrenos que dejan de formar parte del DPMT

DA-6. Reintegro del Dominio de los terrenos de las Urbanizaciones Marítimo-Terrestres que dejan de formar parte del DPMT

DA-7. Exclusión de determinados Núcleos de Población del DPMT

Finalmente, de las cinco Disposiciones Transitorias, la primera guarda relación con la PRO y la cuarta con la DET:

DT-1. Aplicación DT.-3.3 LC88 (condiciones para fijar en suelos clasificados como no urbanos en 1988 una anchura de la ZSP de 20 metros en vez de 100 metros)

DT-4. Inscripción de los bienes de dominio público

### **3. Sentencias del Tribunal Constitucional**

En la ponencia se repasarán sentencias relacionadas con el contenido sintetizado en el punto anterior, con especial atención a los fundamentos jurídicos 9 y 10 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2016, de 17 de marzo, que declara de DA-7 y DA-8 conformes con la Constitución siempre que se interpreten en los términos señalados en dichos fundamentos jurídicos; anulando casi totalmente la DA-4 y la DA-9 (no incluida en el objeto de la presente ponencia)

### **4. Análisis crítico del “texto consolidado”**

Finalmente, a una vez aplicado el tamiz de las Sentencias del Tribunal Constitucional, en la ponencia se analizarán y comentarán cómo quedan ambos “textos consolidados”, tanto de la *Ley 2/2013, de 30 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, como de la LC88 tras las modificaciones introducidas por la anterior.

Se detallarán las reformas que conservan y consolidan el carácter ambientalista y proteccionista de la LC88 y, también aquellas otras que se apartan de dicho carácter e introducen usos y conceptos que nos llevan a disminuir la racionalidad del uso del DPMT que recoge el artículo segundo de la LC88, como, por ejemplo, la diferenciación entre playas urbanas y naturales, como si fueran características antagónicas, obligándonos a realizar una suerte de “trampas en el solitario” al aplicarlas en la gestión de costas.