

La reforma de la ley de costas o la puesta en valor económico del litoral

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario.— 1. INTRODUCCIÓN.—2. ANÁLISIS DE ALGUNAS NOVEDADES DE LA LEY 2/2013, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE COSTAS.—2.1. *Novedades en la determinación del dominio público marítimo-terrestre. La nueva regulación del deslinde de costas.*—2.2. *Modificaciones en el régimen jurídico de las servidumbres. Nuevo régimen de los “núcleos tradicionales de costa”.*—2.3. *Revalorización de los títulos concesionales y novedades en el régimen de usos del dominio público marítimo-terrestre.*—A) La transmisibilidad de las concesiones.—B) Los plazos concesionales.—2.4. *Revalorización de obras e instalaciones preexistentes.*—A) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio público con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988.—B) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de tránsito con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988.—C) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de protección con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988.—2.5. *Otras novedades. En particular, el sistema de impugnación de actos y acuerdos locales (la cláusula “anti-Agarrobito”).*—3. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA LEY 2/2013. LOS DESAFÍOS DE LAS ZONAS COSTERAS ANTE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO.—4. CONCLUSIONES.—A) *La Ley 2/2013 es arbitraria en algunas de sus determinaciones.*—B) *La Ley 2/2013 vulnera el derecho de igualdad ante la ley.*—C) *La Ley 2/2013 es una ley singular de dudosa constitucionalidad.*—D) *La Ley 2/2013 es una ley desafortunada.*—BIBLIOGRAFÍA.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro comentario de la edición anterior de esta obra –subtitulado “Temores y expectativas ante la reforma de la Ley de Costas”– ya dábamos noticia del comienzo de la tramitación parlamentaria del anteproyecto y proyecto de Ley que ha terminado aprobándose por la Cortes Españolas bajo el nombre de “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”. Explicábamos allí la génesis y parte de la tramitación parlamentaria del Proyecto, su justificación por el Gobierno del Estado y las primeras reacciones de grupos sociales y de algunos profesores universitarios.

Una vez publicada la Ley 2/2013 en el BOE de 30 de mayo de 2013 (nº 129) –entrando en vigor al día siguiente, el 31 de mayo– conviene al menos recordar –con NÚÑEZ LOZANO (2013, 14-16)– los hitos más relevantes de su génesis y tramitación: presentación por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del borrador del anteproyecto ante el Consejo de Ministros en julio de 2012; aprobación como proyecto de Ley por el Consejo de Ministros el 10 de octubre de 2012; apertura del plazo de enmiendas el 19 de octubre de 2012; debate de totalidad en el Congreso el 13 de diciembre; entrada del proyecto de Ley en el Senado el 28 de febrero de 2013 y apertura de plazo de enmiendas hasta el 12 de marzo de 2013; emisión del informe de la Ponencia el 11 de abril de 2013; aprobación del dictamen de la Comisión por el Pleno del Senado el 24 de abril de 2013; y aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados el 9 de mayo de 2013.

El rechazo unánime de los grupos ecologistas a esta reforma de la Ley 22/1988 fue escenificada por un intento frustrado de los activistas de *Greenpeace* de encaramarse al tejado del Congreso de los Diputados, el mismo 9 de mayo de 2013, para protestar por reforma que acababa de aprobarse en el mismo Congreso con el único apoyo del Grupo Popular, la abstención de CIU y la negativa del resto de los grupos parlamentarios. Asimismo alguna de las plataformas de afectados como la *Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas* manifestó su disconformidad y decepción con el contenido de la reforma por su temor a que pudiera convertirse en un “instrumento de arbitrariedad” (cfr. <http://www.afectadosleydecostas.net/>).

Pocos meses después, el 18 de octubre de 2013 (nº 250) se publicó en el BOE las providencias del Tribunal Constitucional por las que se admiten a trámite los recursos de inconstitucionalidad contras varios artículos de la Ley 2/2013 presentados por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (nº 5020-2103), por el Consejo de Gobierno de Andalucía (nº 4906-2013), por el Gobierno de Canarias (nº 5009-2013), y por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista (nº 5012-2013). Y el BOE de 1 de noviembre de 2013 (nº 262) publicaba el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Cataluña (nº 4912-2013).

La Ley 2/2013 consta de dos únicos artículos: el primero por el que se reforma la Ley de Costas de 1988 consistente en la modificación de 38 artículos y dos disposiciones transitorias (la 1ª y la 4ª) y a la que se incorporan tres nuevas disposiciones adicionales (10ª, 11ª y 12ª); y el segundo artículo sobre la “prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior”. También recoge la citada Ley otras disposiciones sobre el régimen singular de Formentera (adicional 4ª), sobre el “derecho de reintegro” (adicionales 5ª y 6ª), y la exclusión del dominio público de determinados núcleos (adicional 7ª). Todo lo cual manifiesta una deficiente técnica legislativa al

tener que manejarse a partir de ahora dos cuerpos legales: el texto consolidado de la Ley de Costas y los “retales” de la Ley 2/2013 (MENÉNDEZ REXACH, 2014).

La disposición final de la Ley 2/2013 otorga un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para que el Gobierno apruebe la revisión del Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988 y dicte disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de la Ley. El plazo se cumplió el último día del año 2013 sin que al tiempo de escribir este trabajo (mediados de febrero de 2014) aquella revisión reglamentaria se haya producido. Llamadas explícitas (unas trece) de la Ley 2/2013 al reglamento que afectan a cuestiones tan importantes –por poner dos ejemplos– como el establecimiento de los criterios técnicos para determinar el límite constituido por el alcance de las olas en los mayores temporales conocidos o el régimen de reducción de la extensión de la zona de servidumbre de protección en los márgenes de los ríos.

Para el estudio de la Ley 2/2013 que realizamos a continuación –de forma necesariamente compendiada– para destacar los aspectos más relevantes y novedosos de la reforma de la Ley de Costas, hemos utilizado fundamentalmente la ponencia que presentamos la Profesora Marta GARCÍA PÉREZ y yo mismo en el IX Congreso Nacional de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado en Santiago de Compostela el pasado día 7 de febrero de 2014. No obstante, en su elaboración hemos tenido en cuenta todas las novedades doctrinales que se han publicado en el último año sobre esta materia y que recogemos en el apartado de bibliografía.

2. ANÁLISIS DE ALGUNAS NOVEDADES DE LA LEY 2/2013, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE COSTAS

2.1. NOVEDADES EN LA DETERMINACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE. LA NUEVA REGULACIÓN DEL DESLINDE DE COSTAS

La Ley 2/2013 modifica, en primer lugar, la determinación de la ribera del mar (art. 3), con las siguientes novedades: se incluye una importante especificación respecto al límite interior de la zona marítimo-terrestre cuando se fije con referencia a las olas en los mayores temporales conocidos (apartado 1.a) que se remite a “los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente”; se modifica el régimen de los terrenos inundados (apartados 1.a); y se matiza la integración de las dunas en la ribera del mar (apartado 1.b) frente al criterio refrendado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Además, la Ley modifica la consideración demanial de los terrenos invadidos por el mar (art. 4.3) y el régimen de las obras de defensa (art. 6). En este punto es muy significativa y cuestionable la exclusión del dominio público de los terrenos destinados salinas y cultivos marinos aunque sean naturalmente inundables (cfr. la reformada Disposición Transitoria 1^a, 5 de la Ley de Costas).

Estas modificaciones se acompañan en la nueva Ley de novedades en el procedimiento de deslinde, fundamentalmente las siguientes: la inscripción obligatoria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, una vez practicado el deslinde (nuevo apartado 2 del art. 11, en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2013, que dispone un plazo de dos años para cumplir con la obligación de inscripción); la exigencia de anotación marginal en el Registro de la propiedad de la incoación del procedimiento de deslinde (art. 12.4); y la inmatriculación obligatoria de los bienes de dominio público deslindados (art. 13.2). Estas novedades nos parecen muy positivas ya que permiten reforzar la seguridad jurídica en los procesos de delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

A lo anterior que se añade un nuevo artículo 13 bis, en el que se recoge que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre (apartado 1). Al propio tiempo se regulan dos cuestiones: los derechos de ocupación y aprovechamiento de los titulares de terrenos que, tras la revisión del deslinde, se incorporen al demanio, a quienes se otorgará una concesión por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon (apartado 2); y las obras que pueden realizarse en los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección (apartado 3).

Finalmente, el nuevo artículo 13 ter regula la declaración en situación de regresión grave de aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifica un retroceso en la línea de la orilla, así como sus efectos (apartados 1 a 7). Sobre este precepto trataremos con algún desarrollo al final de este comentario en relación con la novedosa previsión que contiene la Ley 2/2013 en relación con el cambio climático.

Estas modificaciones de la Ley de Costas no agotan la reforma. La Ley 2/2013, con su singular sistemática, recoge otras consideraciones que elevan exponencialmente el efecto de las nuevas reglas de determinación del demanio.

En primer lugar, la Ley establece que la Administración General del Estado “deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados” por la nueva definición del dominio público marítimo-terrestre (disposición adicional segunda).

En segundo lugar, respecto a los bienes que tras el deslinde dejen de pertenecer al dominio público marítimo-terrestre, se establece el reintegro a quienes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 eran propietarios con título inscrito en el Registro de la Propiedad (disposición adicional quinta); y, singularmente, el “reintegro” de los terrenos situados en urbanizaciones marítimo-terrestres que dejen de ser de dominio público a quienes eran sus titulares inscritos en el Registro de la propiedad a la entrada en vigor de esta nueva Ley (disposición adicional sexta).

En tercer lugar, se establecen algunas reglas especiales de deslinde: el de algunos paseos marítimos construidos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 (disposición adicional tercera); el deslinde de la Isla de Formentera (disposición adicional cuarta); y el de las urbanizaciones marítimo-terrestres (disposición adicional 10).

Por último, se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos de determinados núcleos de población que figuran en el anexo de la Ley, que podrán ser transmitidos a sus ocupantes (disposición adicional séptima). Se trata éste último de un insólito supuesto de “deslinde por ley”, a la que se incorpora la planimetría correspondiente (MENÉNDEZ REXACH, 2014). En esta exclusión y en las anteriores reglas especiales de deslinde se encuentra, a nuestro juicio, el “talón de Aquiles” de la Ley 2/2013, por tratarse de una ley singular que no cumple los parámetros de constitucionalidad que viene exigiendo para este tipo de normas el Tribunal Constitucional.

¿Qué valoración puede hacerse de una modificación como la expuesta? Las reflexiones son muchas y de signo muy diverso.

Comenzando por las consideraciones de tipo general, debemos advertir que poco tiene que ver el régimen enunciado con el título de la norma que le da cobertura. En su día, nos referimos a la ley como “un lobo con piel de cordero” (GARCÍA PÉREZ, 2012) o como la “apertura de la caja de Pandora” (SANZ LARRUGA, 2013), con la intención de hacer referencia a una preocupación, entonces provocada por un texto en fase de redacción, que no hizo sino confirmarse en el texto definitivo: la nueva determinación del dominio público marítimo-terrestre provoca, cualquiera que sea el escenario imaginado, una reducción de la franja demanial que hace caer en saco roto algunas aspiraciones proteccionistas del legislador de 1988. Asumido ese coste, y siendo conscientes de que es una opción de política legislativa –que debería haberse reflejado en el título y en el preámbulo de la ley–, es más difícil afrontar otro tipo de determinaciones. Como las que nos abocan a una nueva etapa de re-deslinde, en un momento en que parecía culminar una historia interminable de impugnaciones a lo largo de la franja litoral.

Y, por encima de todas estas consideraciones, cobra especial fuerza una impresión que habrá de ser calibrada por el Tribunal Constitucional en su día: estamos ante una *ley singular, arbitraria y discriminatoria* en algunas de sus determinaciones como destacaremos al final de este comentario.

2.2. MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SERVIDUMBRES. NUEVO RÉGIMEN DE LOS “NÚCLEOS TRADICIONALES DE COSTA”

La Ley 2/2013 ha provocado ligeros cambios en la regulación general de la servidumbre de protección:

- Se matiza la prohibición referida a las “actividades que impliquen destrucción de yacimientos de áridos”, que ahora se concreta con el inciso “naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas” (art. 25.1.c).

- Entre los usos permitidos (art. 25.2) se incluye expresamente a los “establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas” como ejemplo de “instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”.
- Se ha sustituido la autorización autonómica sobre los usos en la servidumbre de protección por una declaración responsable en el caso de obras siempre que cumplan las exigencias legales (artículo 13bis, apartado 3º).
- Se añade un nuevo apartado (artículo 25.4) en el que se dispone que “reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección”.

Junto a estos cambios, poco significativos, hay importantísimas novedades salpicadas a lo largo del texto legal. Nos referimos, en particular, a un supuesto en el que la servidumbre de protección puede llegar a reducirse a veinte metros en la desembocadura de los ríos, si bien se requiere el acuerdo de las tres Administraciones territoriales competentes (cfr. nuevo apartado 3º del artículo 23 de la Ley de Costas).

Por lo que se refiere al nuevo régimen jurídico de los “núcleos tradicionales de costa” –que recoge la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 2/2013– el legislador estatal pretende hacer frente a un conflicto que dura ya décadas y que afecta a determinados núcleos de población, particularmente de Galicia y Canarias, en los que confluyen condiciones singulares que han provocado un mal funcionamiento de los sistemas de protección del litoral recogidos en la Ley de Costas. Las dificultades interpretativas en la aplicación de la Disposición Transitoria 3ª de la Ley de Costas (que implicaba la reducción a veinte metros de la servidumbre de protección en terrenos calificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de 1988) y los intentos de dichas Comunidades Autónomas –mediante disposiciones de rango legal que fueron declaradas inconstitucionales por el Alto Tribunal (cfr. las SSTC 87/2012 y 137/2012)–. Nos parece acertado este intento del legislador de resolver un problema que generaba una desigualdad injustificada entre núcleos o áreas de características fácticas idénticas, si bien, tal como está redactado la citada Disposición Transitoria 1ª, se plantean ciertas dudas de interpretación en cuanto al alcance que se atribuye al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado y las competencias de delimitación urbanística de las Comunidades Autónomas.

2.3. REVALORIZACIÓN DE LOS TÍTULOS CONCESIONALES Y NOVEDADES EN EL RÉGIMEN DE USOS DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

A) La transmisibilidad de las concesiones

Las novedades son, en primer lugar, el establecimiento de la regla de la transmisibilidad de las concesiones, hasta entonces limitada a los actos *mortis causa*; en segundo lugar, la ampliación del plazo de comunicación a la Administración de la voluntad de

subrogarse *mortis causa*, que pasa de un año a cuatro. El nuevo régimen recupera una tradición legislativa que se remonta a la Ley General de Obras Públicas, que proclamaba la libre transmisibilidad de las concesiones sin más requisito que la notificación a la Administración concedente (artículo 103).

Las reclamaciones de los afectados llegaron a instancias comunitarias y, a partir del *Informe Auken*, se inició un interesante debate sobre la necesidad de compensar justamente a los afectados por la Ley de Costas. Una de las vías exploradas, que se formuló como disposición final 4ª del Proyecto de Ley de Navegación Marítima, fue, precisamente, la regulación de la transmisibilidad de las concesiones nacidas de la transitoria mientras estuviese abierto el plazo concesional. Era una forma de poner en valor los derechos de ocupación y aprovechamiento, que pasaba por permitir sobre ellos negocios jurídicos siempre que se respetasen las condiciones de uso impuestas por la propia Ley de Costas. Pero, insistimos, era una reforma razonable referida al tipo de afectados por la transitoria de la Ley; en muchos casos, propietarios de segundas residencias adquiridas legítimamente de acuerdo con la legislación vigente en el momento de hacer la adquisición. ¿Qué razón habría de existir para impedirles transmitir su derecho de uso privativo y recuperar al menos una parte de la inversión que en su día habían realizado?

La Ley 2/2013 va mucho más allá. Regula la transmisibilidad de estas concesiones, pero también la de todas las demás. Esta medida, unida a la que ahora analizaremos – la ampliación de los plazos concesionales y la prórroga de las concesiones existentes –, solo puede verse como una forma de favorecer la explotación privativa de la costa, bastante alejada del buen propósito enunciado en el título que da nombre a la Ley 2/2013.

B) Los plazos concesionales

La Ley 2/2013 contempla dos tipos de medidas referidas a la duración de las concesiones otorgadas para la utilización privativa del dominio público marítimo-terrestre: se amplían los plazos de las autorizaciones (art. 52.4) y de las concesiones (art. 66.2), y se admite la prórroga de las concesiones preexistentes a la entrada en vigor de la Ley (art. 2 de la Ley 2/2013).

La prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior tiene mayor calado. La idea central se recoge en el apartado 1 del artículo segundo de la Ley 2/2013:

“Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.

La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión.

Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos”.

El precepto contempla la posibilidad, no la exigencia, de una prórroga de títulos preexistentes. Es decir, los concesionarios que hayan obtenido sus títulos al amparo de cualquier normativa anterior a la Ley 2/2013 –incluidos los beneficiarios de una concesión compensatoria obtenida al amparo de la transitoria primera– pueden solicitar la correspondiente prórroga, salvo que se trate de concesionarios en zona de servicio de los puertos, que se regulan por su legislación específica.

Debe tenerse en cuenta que las concesiones anteriores a la Ley de Costas de 1988 no podrán prorrogarse salvo que se adapten a lo establecido en dicha Ley, por aplicación de la disposición transitoria sexta,¹ de la Ley de Costas de 1988, que no ha sido modificada, y a cuyo tenor:

“En ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de concesión existente a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongán a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen”.

De la regulación que sigue a este primer apartado del artículo 2 de la Ley 2/2013, llama poderosamente la atención el plazo máximo para la prórroga de setenta y cinco años:

“2. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años...”.

Nótese que no se refiere a la duración máxima del uso privativo (es decir, el resultado de sumar el plazo establecido en el título y en la prórroga), sino a la duración de la prórroga; plazo que vendrá a sumarse al que ya se haya consumido hasta el momento de la solicitud de la prórroga y que podrá llevarnos, de hecho, a periodos de disfrute privativo superiores a los máximos permitidos en la propia Ley, cuando dispone, con carácter general, que “el plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso (¿?) podrá exceder de setenta y cinco años” (artículo 66.2 de la Ley).

¿Era necesario establecer un límite máximo que supera cualquier otro existente sobre parcelas de dominio público? ¿Por qué determinar el destino de todas estas dependencias por plazos tan extensos? Puede contestarse a esta cuestión señalando que la Ley no obliga a otorgar prórroga ni, de otorgarse, que ésta sea por el plazo máximo, tal y como expresamente se señala en el apartado 3 del artículo 2:

“3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. *En función de los usos*, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal”¹.

1. En sentido similar, el nuevo art. 66.2 de la Ley de Costas queda redactado de la siguiente manera: “El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años. *Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen ...*”.

Sin embargo, habría sido prudente imponer un plazo máximo de disfrute total del aprovechamiento privativo de setenta y cinco años, sumado plazo inicial y prórroga, suficiente, por otra parte, para lograr el objetivo de revalorización de la costa perseguido por el legislador.

En definitiva, la regulación de los plazos concesionales nos lleva a la misma reflexión que tantas otras medidas incorporadas a la Ley 2/2013: el legislador incurre en excesos innecesarios, en un claro –y exclusivo?– intento de revitalizar económicamente el litoral. Nuestra reflexión excede de las consideraciones jurídicas y se dirige hacia el modelo que deseamos para la explotación de nuestro litoral. A ello hacía referencia la Exposición de Motivos de la vigente Ley de Costas, al alertarnos de la “privatización de hecho” que supuso el otorgamiento de determinadas concesiones y que parece ignorar el legislador.

2.4. REVALORIZACIÓN DE OBRAS E INSTALACIONES PREEXISTENTES

A) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio público con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988

De acuerdo con el nuevo tenor del apartado 2.a) de la transitoria cuarta, las obras e instalaciones construidas en terrenos de dominio al amparo de licencia municipal y título estatal anterior a la Ley de Costas de 1988, que sean contrarias a lo dispuesto en esa Ley, serán demolidas al extinguirse la concesión. A esta afirmación, coincidente con la regulación precedente, se añade lo siguiente:

“Mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes”.

El nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta señala, además, que las obras deberán suponer una mejora en la eficiencia energética y emplear tecnologías que permitan garantizar un ahorro efectivo en el consumo de agua. La autorización de las obras corresponderá al órgano urbanístico competente. Pero el cumplimiento de las condiciones legales de que las obras “no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie”, mejoren la eficiencia energética y garanticen ahorro de agua se acreditará mediante una declaración responsable que los titulares habrán de presentar ante la Administración del Estado.

B) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de tránsito con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988

Como en el caso ya estudiado de obras en instalaciones en el dominio público, la principal novedad es también, en este caso, la ampliación notable de las actuaciones permitidas sobre las construcciones e instalaciones preexistentes ubicadas en esta zona. Se indica en la nueva regulación que sus titulares “podrán realizar las obras de re-

paración, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie en las construcciones existentes”. Pero no es ésta la única novedad. Señala el nuevo texto que “tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano administrativo competente, sin que con carácter previo la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito quede garantizada”; informe que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurren dos meses desde su solicitud sin que hay sido emitido. Si se compara este precepto con el anterior de 1988, se observa que la técnica autorizatoria se ha sustituido por otra meramente informante –medida razonable y dentro de los principios de simplificación del procedimiento que deben ser tenidos en cuenta en las nuevas normativas–. Además, se intuye una ligera diferencia entre la exigencia establecida para otorgar aquella autorización estatal conforme a la normativa de 1988 –no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesario una localización alternativa de la servidumbre– y el contenido del informe favorable –que la servidumbre de tránsito queda garantizada, exigencia que no tiene por qué cumplirse con una localización alternativa–.

Por lo demás, resulta aplicable lo ya dicho respecto a las exigencias de eficiencia energética y ahorro de agua, que, junto con la declaración de que las obras no suponen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes, deberán constituir el contenido de la declaración responsable que habrá de presentarse por el interesado ante los órganos autonómicos competentes (apartado 3 de la transitoria cuarta).

C) El nuevo régimen de las obras e instalaciones construidas en zona de servidumbre de protección con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas de 1988

La letra c) del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta establece que “en el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las distintas clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie en las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta ley” (letra c).

Por lo demás, resulta aplicable a este supuesto el nuevo apartado 3 de la disposición transitoria cuarta, por lo que hacemos extensible al mismo las consideraciones hechas en los casos anteriores.

2.5. OTRAS NOVEDADES. EN PARTICULAR, EL SISTEMA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS Y ACUERDOS LOCALES (LA CLÁUSULA “ANTI-AGARROBICO”)

La Ley 2/2013 introduce en la Ley de Costas otras novedades en el régimen económico-financiero como el “canon por la concesión o autorización de ocupación o

aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, extensamente regulado en el nuevo artículo 84 de la Ley de Costas (aunque dichos cánones ya estaban previstos en el Reglamento para la ejecución de la Ley) y las nuevas “contribuciones especiales” del nuevo artículo 87bis de la Ley de Costas “cuando de las ejecución de las obras que se realicen en el dominio público marítimo-terrestre para su protección, defensa o mejora, o para la de los terrenos colindantes, resulte la obtención por personas físicas o jurídicas de un beneficio especial...”.

Mas llamativa es la introducción por la Ley 2/2013, de la denominada cláusula “anti-Algarrobico” –en el nuevo apartado 2º del artículo 119 de la Ley de Costas– consistente en la atribución al Delegado del Gobierno de la facultad de suspender, por el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de “los actos y acuerdos adoptados por las Entidades Locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la ley” (sobre prohibiciones en la zona de servidumbre de protección). Una fórmula bienintencionada para tratar evitar supuestos de mala administración como el sucedido con el hotel “Azata del Sol” construido ilegalmente en la playa del Algarrobico, en el término municipal de Carboneras (provincia de Almería), pero que, según la opinión de la mejor doctrina plantea serias dudas de inconstitucionalidad y se formula en contradicción con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas (MENÉNDEZ REXACH, 2014).

3. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA LEY 2/2013. LOS DESAFÍOS DE LAS ZONAS COSTERAS ANTE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Cualquiera que comience leyendo la Exposición de Motivos de la Ley podría llegar a la conclusión de que nos encontramos ante una Ley que hace honor a su título. Lo cierto es que los primeros párrafos dibujan un panorama muy proteccionista o, si se prefiere, ambientalista, con el artículo 45 por bandera y la sostenibilidad como eje de la reforma, y se concluye lapidariamente:

“En suma, esta reforma pretende sentar las bases de un uso del litoral que sea sostenible en el tiempo y respetuoso con la protección medioambiental. Con este fin, los cambios que se introducen otorgan certeza y claridad, al tiempo que resuelven los problemas que a corto plazo planteaba la legislación anterior, preservando la franja litoral”.

Pues bien, puede afirmarse sin temor de llegar a un conclusión sesgada o parcial que los pretendidos ánimos protectores o ambientalistas no se corresponden con el verdadero contenido de su texto. En este sentido son unánimes las opiniones no sólo de los ecologistas, sino de los primeros comentarios de la Ley 2/2013. El *leitmotiv* de la Ley no es la sostenibilidad ambiental del litoral, sino una decidida puesta en valor económico de la costa, que puede llegar a romper el proclamado equilibrio entre la actividad económica y la protección ambiental, es decir, lo que se viene denominando –desde la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992– “desarrollo sostenible”.

En las páginas precedentes hemos analizado muchas de las novedades introducidas por la Ley 2/2013. De una valoración global de lo expuesto, mal podría defenderse que la Ley 2/2013 alcance mayores cotas de protección de la costa que la Ley de 1988: la desafectación de los bienes de dominio público que quedan al interior de determinados paseos marítimos; los plazos de setenta y cinco años para las nuevas concesiones compensatorias; la posibilidad de prorrogar usos privativos preexistentes por setenta y cinco años, que se suman al tiempo ya disfrutado; la posibilidad de reducción de la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos; la permisión de nuevas actuaciones sobre obras e instalaciones preexistentes a 1988 en zonas de dominio público y de servidumbre ..., etcétera, son ejemplos más que suficientes sobre los que no es preciso volver.

Pero sí podemos dar un paso más: resta por analizar las técnicas específicas de sostenibilidad ambiental recogidas en la nueva Ley. Son escasas pero es necesario evaluarlas. En primer lugar, debe aludirse al control ambiental de las actividades (IPCC) y usos que se desarrollan en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección (cfr. la nueva disposición Transitoria 1ª, 2 y el art. 2º de la Ley 2/2013) donde su mantenimiento se hace depender del informe determinante del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y en el que la prórroga estatal de las concesiones lo es, en nuestra opinión, a los solos efectos de ocupación del dominio público. En segundo lugar, nos referimos al tratamiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales (cfr. Disposición Adicional 9ª) en la que se introduce una criticable solución de excepcionar la ejecución de determinada resolución judicial de reubicación de las EDAR (como el caso de “Vuelta Ostrera” en Cantabria). En tercer lugar, es destacable la diferencia de tratamiento que se da al uso de las playas, según se trate de “tramos naturales de las playas” o de “tramos urbanos” para los que se introduce un régimen más atemperado y flexible de protección (cfr. art. 33,6 párrafo 1º). Por último, calibraremos seguidamente, con algo más de extensión, el tratamiento de los efectos del cambio climático en la nueva Ley.

Las referencias de la Ley 2/2013 al fenómeno del cambio climático son casi las únicas manifestaciones de su pretendida sostenibilidad ambiental. Se trata de una inclusión tardía, realizada en la última fase de su tramitación parlamentaria –mediante las enmiendas nº 176 y 180 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado–, presumiblemente motivada por las críticas vertidas al proyecto de Ley. Dichas referencias que aparecen en la Ley 2/2013 pueden sistematizarse del modo siguiente:

- Se modifica el artículo 2.a) de la Ley de Costas, referido a los fines de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre, para incluir, junto a los de determinación, conservación, protección y restauración, uno nuevo: “cuando proceda”, el de “adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático”.
- Se reconoce una facultad “a los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales”,

para “construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes” (art. 6.1 de la Ley de Costas).

- Se establece el régimen jurídico de los “tramos del dominio público marítimo-terrestre que están en situación de regresión grave” (art. 13.ter de la Ley de Costas).
- En sede del régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre se establecen las siguientes reglas orientadas por los efectos del cambio climático:

1º) En relación con los proyectos de las obras que se realicen sobre el dominio público marítimo-terrestre, deberán prever su adaptación “al entorno en que se encuentren situadas y en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de ésta”, así como “contener una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos en que se va a situar la obra...” (art. 44.2 de la Ley de Costas).

2º) En cuanto al régimen de las autorizaciones se prevé su revocación unilateral por la Administración “en cualquier momento, sin indemnización, cuando (...) los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance...” (art. 55.1 de la Ley de Costas).

3º) Por lo que se refiere al régimen de las concesiones, al regular sus plazos se prevé la posibilidad de que se amplíen (sin sobrepasar el máximo de 75 años) “cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración” (art. 66.2 de la Ley de Costas).

4º) Para los adjudicatarios de los concursos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones se establece, entre otras condiciones, la obligación de “adoptar las medidas requeridas por la Administración de adaptación a la subida del nivel del mar, los cambios en la dirección del oleaje u otros efectos del cambio climático” (art. 76.m de la Ley de Costas).

- Finalmente, la Ley 2/2013 establece en su disposición adicional octava la exigencia de la elaboración de determinados instrumentos de protección frente a las incidencias del cambio climático por parte de las siguientes Administraciones territoriales:

1º) Una “estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático”, que deberá elaborar el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, y que deberá someterse a evaluación ambiental estratégica. En dicha Estrategia deberá contenerse como mínimo la indicación de “los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos” (apartado 1).

2º) Un “Plan de adaptación” de los terrenos sobre los que se hayan adscrito terrenos de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas, conforme al art. 49 de la Ley de Costas, que deberán presentar las mismas a la aprobación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Dicho Plan de adaptación se ha de referir no sólo a los terrenos sino también a “las estructuras construidas sobre ellos para hacer frente a los posibles efectos del cambio climático”.

Sin desconocer el valor que supone que sea una de las primeras leyes que aborda con naturalidad la reacción jurídica ante realidad científica los efectos del cambio climático, ¿aporta realmente muchas novedades? Coincidimos con NÚÑEZ LOZANO (2013) en que las novedades en este punto son “relativas”, puesto que “ya el art. 41 LC permitía extinguir de manera anticipada el título de ocupación (...) y al amparo del art. 74.4 de la Ley de Costas, es posible denegar las concesiones y autorizaciones por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre”.

En lo relativo a los instrumentos estratégicos, es llamativo que el legislador no haya hecho al menos referencia al novedoso régimen sobre evaluación y gestión del riesgo de inundaciones introducido por el Real Decreto 903/2010 de 9 de julio, que, a su vez constituye la transposición en España de la Directiva 2007/60/CE. En esta temática de las inundaciones como riesgo natural que cada vez produce mayores daños materiales, la normativa comunitaria introduce un interesante “enfoque holístico e integrado” (*holistic and integrated approach*) en el que, por supuesto, se contemplan los supuestos de “inundación de las zonas costeras”. Pero, de otra parte, en nuestro país existe desde principios de los años noventa del siglo XX una línea de trabajo desarrollada por la “Oficina Española del Cambio Climático” creada en 2001 y consolidada a partir del 2003. Esta Oficina impulsó diferentes instrumentos y actuaciones entre los que destacamos los que nos parecen más relevantes a los efectos de este estudio:

- En el año 2005, se aprobó el informe titulado “Evaluación Preliminar de los impactos en España por Efecto del Cambio Climático”, del Ministerio de Medio Ambiente, entre cuyas principales conclusiones y recomendaciones se hacía referencia a las “zonas costeras”, subrayando que uno de los principales problemas de cambio climático en las zonas costeras españolas se relaciona con el posible ascenso del nivel medio del mar.
- En julio de 2006 se aprobó el “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático”. Este Plan se presenta como el “marco para la coordinación entre Administraciones Públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático”. En su apartado 4.5. hay una exhaustiva información sobre los impactos advertidos en las zonas costeras.
- Para el seguimiento del Plan Nacional se elaboraron varios “Informes de seguimiento” y “programas de trabajo”. En el segundo Informe se informa sobre el pro-

yecto “Cambio Climático en la Costa Española” (C3E) ejecutado por la Universidad de Cantabria.

- En mayo de 2012, la Oficina Española de Cambio Climático hizo público el documento “Evidencias del Cambio Climático y sus efectos en España”. Igualmente, las referencias a las “costas y medio marino” son significativas de los impactos del cambio climático.

La disposición adicional octava, en su apartado 1, debería haberse referido seguramente al “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático” y no a la “Estrategia” que, en todo caso, sería un apartado del Plan Nacional (todavía vigente). Y, de otra parte, la referencia contenida en de la misma disposición adicional octava, apartado 2, a los planes de adaptación que deben elaborar las Comunidades Autónomas sobre los terrenos que utilicen por adscripción, puede plantear algún problema de falta de encaje en el sistema competencial, tal como sugiere alguna de las Comunidades Autónomas que han recurrido ante el Tribunal Constitucional la Ley 2/2013.

Una última reflexión de carácter general. Tenemos la convicción, compartida con otros especialistas, de que, antes que abrir tan generosamente los límites en el desarrollo económico de la costa, debería haberse esperado a tener un conocimiento más completo de los riesgos y vulnerabilidades de las zonas costeras ante el cambio climático. O, al menos, haber meditado más pausadamente la relajación protectora que introduce la Ley ante hechos que pueden llegar a ser irreversibles (como la regresión costera en algunos lugares del litoral) y que, pese a la imposición de las contribuciones especiales (para la ejecución de las obras de protección, mejora o defensa del dominio públicos marítimo-terrestre), resultan inasumibles para el erario público.

4. CONCLUSIONES

La Ley de Costas ha sufrido durante sus primeros veinticinco años embates muy duros y con justificaciones muy diversas. El contraste entre las exigencias de los ecologistas respecto al caso del Algarrobico y las planteadas en instancias internacionales por los propietarios afectados por la Ley de Costas reflejan que el texto legal no fue neutro ni cómodo en su aplicación práctica.

Desde una perspectiva medioambiental, se venía reclamando un tratamiento integrado de la zona costera, una mayor vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, la ejecución de demoliciones pendientes y el fin del desarrollismo desenfreñado. Por su parte, los antiguos propietarios de enclaves en el dominio público marítimo-terrestre, los titulares de obras e instalaciones construidas en el demanio o en las zonas de servidumbre, los habitantes de determinados núcleos tradicionales de costa y numerosos afectados por deslindes tildados de arbitrarios o desproporcionados mantuvieron una posición muy diferente, centrada en la reivindicación de sus derechos e intereses patrimoniales sobre el litoral. Éstos últimos han marcado definitivamente el rumbo de la modificación operada, aunque el legislador haya querido maquillar el re-

sultado con la etiqueta de “ley de protección y uso sostenible del litoral”. MENÉNDEZ REXACH califica la reforma de la Ley de Costas como “un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, caracterizada “por favorecer sin pudor a grupos de intereses privados en detrimento de la protección del dominio público marítimo-terrestre y su destino normal al uso público” (2014).

Una Ley sobre la que todavía habrá que hacer muchas valoraciones, una vez que se conozca su desarrollo reglamentario y se hayan resuelto los recursos de inconstitucionalidad. Entre tanto, valgan las consideraciones que se hacen a continuación como conclusiones, aunque sean a veces, por necesidad, provisionales.

A) LA LEY 2/2013 ES ARBITRARIA EN ALGUNAS DE SUS DETERMINACIONES

La invocación del principio de arbitrariedad de los poderes públicos en referencia al Legislativo exige una dosis de cautela importante. El Tribunal Constitucional se aproxima al control de la arbitrariedad del legislador con una predisposición limitativa muy llamativa, que expresa sin cortapisas: la noción de arbitrariedad aplicada sobre el Poder Legislativo no es coincidente con la que se viene reconociendo respecto de otros poderes públicos.

Dice el TC que “desde un punto de vista material, la arbitrariedad tiene que resultar bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada”, pero en ningún caso de una discrepancia política respecto a su contenido. Además, se exige a quien invoque la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad un razonamiento en detalle, ofreciendo una justificación convincente que permita destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada. Y, desde luego, no es imprescindible la justificación de cada una de las medidas adoptadas en la exposición de motivos o preámbulo de la norma.

Algunas de las consideraciones que hemos realizado sobre el contenido de la Ley 2/2013 culminan con una tacha de arbitrariedad: la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos afectados por la transitoria primera de la Ley de Costas sobre los que se hayan realizado obras e instalaciones destinadas a actividades de cultivos marinos o salinas marítimas cuando son naturalmente inundables; el deslinde especial de la isla de Formentera; y la exclusión de doce núcleos del dominio público marítimo-terrestre.

B) LA LEY 2/2013 VULNERA EL DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Si bien no es un tema pacífico, creemos que es posible diferenciar o, al menos, dar sustantividad propia, a los principios de interdicción de la arbitrariedad y de igualdad ante la Ley. Aunque la ley ofrezca justificaciones “razonables” de algunas de las medidas adoptadas, y aun cuando la invocación de la arbitrariedad se haga indemostrable y, por tanto, no llegue a tener más consecuencias que el reproche social al Legislador, la norma legal puede vulnerar el derecho a la igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

Nos parece interesante rescatar, en este sentido, el voto particular emitido a propósito de la STC 75/1983, en el que se señalaba que:

“Para que una eventual desigualdad entre ciudadanos que ocupan situaciones iguales quede excluida del artículo 14 de la Constitución, *no basta que la opción elegida por el legislador o la norma dictada presenten una justificación razonable*. No basta justificar la ratio de la norma, porque, si así fuera, la regla de la igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución se confundiría por completo con la regla de la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.

El artículo 14 de la Constitución contiene tres figuras distintas:

a) Un principio general del derecho, de suerte que cualquier excepción a él tiene que ser sometida a una “estricta” interpretación “restrictiva”.

b) Un derecho subjetivo de los ciudadanos que les permite recabar de los Tribunales la tutela y protección para que la igualdad rota sea restablecida.

c) Una limitación del poder legislativo, que impide que el legislador pueda dictar normas jurídicas introduciendo desigualdades.

No se trata, por consiguiente, de justificar la razón de ser de la norma para hacer posible la desigualdad, sino de justificar la ruptura de la igualdad en sí misma, que sólo puede encontrarse en una tutela de bienes jurídicos, que estén constitucionalmente protegidos y tengan carácter superior a los que resultan sacrificados, siempre que se dé una regla de proporcionalidad entre el bien protegido y el derecho sacrificado.

... [L]as desigualdades exigen una justificación suficiente, que no puede consistir tan sólo en la exposición de algún argumento en favor de las normas que las contienen, pues ello sólo serviría, como ya se ha dicho, para contrarrestar la posible acusación de arbitrariedad, vedada al legislador por el artículo 9.3 de la Constitución. La justificación implica como mínimo que la disposición en cuestión sea *adecuada y proporcionada con el fin* que persiga y que la norma desigualitaria lo sea con *carácter de generalidad* o constituya una *excepción justificada, y que ese fin sea de rango constitucional equiparable a la igualdad*”.

El voto particular nos parece impecable y muy útil para valorar la Ley 2/2013. Desde luego, es discriminatoria la disposición adicional séptima, que excluye doce núcleos de población del demanio, que también hemos tachado de arbitraria. Como afirmamos en su momento, tal vez exista una razón para justificar que en cada uno de estos núcleos la aplicación de la Ley de Costas genera situaciones irrazonables. Probablemente pueda llegar a considerarse, por existir esta justificación, que la exclusión practicada por la adicional no es arbitraria. Pero, aun entonces, podrá decirse que la norma es discriminatoria, por cuanto establece desigualdades evidentes respecto a otros muchos núcleos que, probablemente en condiciones idénticas, no han recibido un mismo trato por parte del legislador.

C) LA LEY 2/2013 ES UNA LEY SINGULAR DE DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre las llamadas leyes “singulares”, “de caso único”. En su STC 166/1986, de 19 de diciem-

bre, se refirió a ellas como “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”. En esa misma sentencia, el TC declaró superada la resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de Leyes: “el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”. Ahora bien, “ello no quiere, sin embargo, decir que las Leyes singulares sean totalmente equiparables a las Leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que *se configura como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites ... en el marco de nuestro Derecho Constitucional*” (FJ 10).

Recientemente, el TC ha dictado la sentencia 129/2013, de 4 de junio, relativa a una ley autonómica, la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma. En ella no solo se resume la doctrina constitucional sobre los límites que enmarcan la constitucionalidad de las leyes singulares, sino que se hacen algunas consideraciones muy interesantes para afrontar la posible inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 2/2013. En particular, respecto a la disposición adicional de la Ley, que declaró Proyecto regional la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), lo que suponía “la aptitud para su inmediato funcionamiento, así como para la ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en el proyecto”. La peculiaridad del caso radicaba en que dicha planta había sido clausurada con anterioridad, habiendo recaído sentencia firme del TS en el año 2001 que confirmaba su cierre. El TC dicta una sentencia muy interesante, que puede extrapolarse, con las cautelas precisas, a alguno de los preceptos de la comentada Ley 2/2013, sobre todo en el análisis de la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva como consecuencia del dictado de una ley autoaplicativa, es decir, que no requiere del dictado de un acto administrativo de aplicación:

“Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación ... *La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria –control de los elementos reglados de los actos de aplicación–, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quién la lleve a cabo ...*”.

La reflexión del TC nos conduce sin grandes esfuerzos al deslinde legislativo operado por la disposición adicional séptima, que excluye del dominio público marítimo-terrestre ciertos núcleos en una operación que hemos denominado deslinde legal del demanio.

D) LA LEY 2/2013 ES UNA LEY DESAFORTUNADA

En este punto, y después del análisis realizado, estamos en condiciones de afirmar que la Ley 2/2013 es desafortunada en su título, en su preámbulo, en su estructura y en su contenido.

La Ley 2/2013 no es una norma de protección y uso sostenible del litoral. En primer lugar, no es una ley sobre el litoral; una simple comprobación numérica nos da un dato muy revelador: si en la exposición de motivos se cita quince veces la expresión “litoral”, solo se utiliza una vez en el articulado, en la disposición adicional octava, a propósito del cambio climático. En segundo lugar, no es una ley protectora del litoral: ninguna de las medidas relativas a la determinación del dominio público marítimo-terrestre va orientada a ampliar la franja demanial, sino todo lo contrario. En tercer lugar, el uso sostenible que se enuncia en el título solo se entiende si se refiere a la sostenibilidad económica; los añadidos sobre el cambio climático o los adornos relativos a la eficiencia energética de los edificios y el ahorro de agua no justifican un título (o como dice MENENDEZ REXACH, “salvo que se entienda por *sostenible* la prolongación tan diltada de las ocupaciones provativas (concesiones) actuales y futuras”).

La ley 2/2013 es técnicamente mejorable. Su estructura es compleja: dos artículos (de los cuales, el primero contiene cuarenta y tres apartados), nueve disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y cuatro finales. Su alcance, muy dispar: produce efectos sobre situaciones consolidadas antes de 1988, ignora relaciones jurídicas que han desplegado su eficacia durante años y propone medidas *ad futurum* cuya ejecución depende de actuaciones que deberían haber precedido en el tiempo a la reforma legal.

La ley 2/2013 es, sobre todo, desafortunada en su contenido. Es una ley tributaria de la presión de algunos colectivos. No es ésta una nota negativa en sí misma, pero sí lo es en la medida en que ha provocado que la Ley tenga un sesgo claramente privatizador. Al menos, en una parte de su articulado, nada desdeñable, el legislador se ha rendido a la presión de grupos de afectados que presentaron sus reivindicaciones dentro y fuera de España, adoptando algunas medidas razonables y otras claramente excesivas o desviadas de la finalidad que debe tener una norma de rango legal que pretende proteger el litoral.

El momento en que se aprueba la Ley ha marcado, sin duda, su carácter. La crisis económica marca inexorablemente los pasos del Poder Legislativo y no sería razonable denostar la adopción de medidas que pueden fomentar la recuperación económica. Por eso, los datos ofrecidos por el Ministro del ramo cuando justificó algunas

medidas sobre el litoral en la posible generación de empleo y la revitalización de negocios jurídicos, casi siempre vinculados al sector turístico, justifican, a nuestro modo de ver, algunas novedades introducidas en el texto legal. Pero, con todo, la operación debe realizarse con la cobertura de dos principios que han sido despreciados: en primer lugar, la transparencia, que debería llevar a llamar a las cosas por su nombre y a reconocer, tras el texto aprobado, un propósito claramente revitalizador de la costa; en segundo lugar, la proporcionalidad, que exige que las medidas adoptadas sean ponderadas y adecuadas para alcanzar el fin previsto, evitando excesos innecesarios. En definitiva, podríamos aceptar que la crisis nos empuja a una utilización mercantilista del litoral, pero en cualquier caso debería llevarse a cabo durante el tiempo estrictamente necesario. La opción del legislador fue otra, y ha predeterminado el futuro del litoral para lo que queda de siglo, dejando poco margen a las generaciones venideras.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE I FONT, J. M. (2013): “L’impacte de la reforma de la Llei de Costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l’espai protegit a les invasions competencials”, *Revista Catalana de Dret Públic* n° 47, pp. 140-158.
- ARANA GARCÍA, E. y NAVARRO ORTEGA, A. (2013): La Ley de Protección y uso sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?, *Revista Vasca de Administración Pública* 97, pp. 21-60.
- CARLÓN RUIZ, M. (2013): *La disciplina urbanística de las costas*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2012): “La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de corde-ro”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 31, pp. 60-73
- GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2014): “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 julio, de Costas”, Ponencia presentada al *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, febrero de 2014.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2012): “Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n° 26, pp. 53-75
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (2013): “La nueva Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: ¿ajuste a la realidad, impotencia o fracaso de la Ley de 1988; refuerzo indirectamente de sus claves compensatorias y limitadoras de la propiedad en las servidumbres?”, *Diario de Derecho Municipal*, de 15 de julio de 2013.
- LOZANO CUTANDA, B. (2013): “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas”, *Diario La Ley*, n° 8096 (3 de junio de 2013), pp. 1-10

- MENÉNDEZ REXACH, A. (2013): “Costas”, *Derecho de los Bienes Públicos*, (Dir. L. PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA), II, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2ª edición, pp. 251-339
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): “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, febrero de 2014.
- MUNAR FULLANA, J. (2013): “El régimen de actuaciones admisibles en las construcciones e instalaciones preexistentes a la vigencia de la Ley de Costas”, *La Página de Medio Ambiente*, 1-39
- MUÑOZ AMOR, M^a del Mar (2013): “Comentario 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”, *Práctica Urbanística*, nº 123, pp. 1-17.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y MONTES WORBY, F. (2012): “Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de modificación de la Ley de Costas”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, pp. 135-176
- NOGUERA DE LA MUELA, B. y AGUIRRE I FONT, J. M. (2013): “Costas y Urbanismo: de la Ley de Costas al proyecto de Ley de Protección y Uso sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, en *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (Coords.). Marcial Pons, Madrid, pp. 301-344
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo blanch, Valencia.
- PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (Dir.) (2013): *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid.
- PRIETO, F. (2013): *Costas inteligentes. Visión para un futuro sostenible en 2030*, Greenpeace España, 2013. Estudio disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/Costas%20Inteligentes%20F.%20Prieto.pdf>
- RIVAS ANDRÉZ, R. (2013): “Las marinas y el nuevo “estacionamiento náutico” como derecho real, legal y administrativo en la reformada Ley de Costas”, *Diario La Ley*, nº 8214.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. (2013): “La Ley de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas (I)”, *Actualidad Administrativa*, nº 7-8, julio-agosto, pp. 1-21
- SANZ LARRUGA, F.J. (2013): “La reforma de la Ley de Costas o la apertura de la Caja de Pandora”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 25, pp. 11-20

SANZ LARRUGA, F. J. (2013): “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (Coords.). Marcial Pons, Madrid, pp. 345-365

SANZ LARRUGA, F. J. (2013): “Costas y litoral: temores y expectativas ante la reforma de la Ley de Costas”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, Coord. por F. LÓPEZ RAMÓN, Thomson-Aranzadi, pp. 375-396

ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral*. Una propuesta de gestión integrada, La Ley, Madrid.