

# **LA REFORMA DEL DERECHO DE COSTAS EN ESPAÑA: ALGUNOS ASPECTOS DE INTERÉS DESDE EL ANÁLISIS COMPARADO**

Universidad de la Sapienza, Roma, 24 de noviembre de 2014.

*Blanca Lozano Cutanda*

*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco*

*Consejera Académica de Gómez-Acebo & Pombo*

## **ABSTRACT**

La disciplina in ordine al demanio pubblico marittimo-terrestre ha avuto in Spagna una regolamentazione giuridica stabile con l'approvazione della Legge sulle coste del 28 luglio 1988, che contrastava con la scarsa e mutevole legislazione italiana sui lidi. Tuttavia, questa situazione è mutata con la recente modifica della Legge spagnola sulle coste mediante legge 29 maggio 2013, n. 2, sulla protezione e uso sostenibile del litorale, e col relativo Regolamento di attuazione, che introducono una parziale ma sostanziale modifica al regime del demanio costiero. Conseguentemente, la regolamentazione sul litorale spagnolo si è avvicinata a quella italiana in vari punti, quale ad esempio la definizione di demanio marittimo-terrestre. Inoltre, sorgono alcuni problemi comuni, come il caso, relativamente alle concessioni demaniali per la restaurazione sui lidi, della compatibilità della sua proroga automatica (che la Legge n. 2/2013 concede per trenta anni) con i postulati della Direttiva sui servizi. (a cura della Dott.ssa Celeste Chiariello).

## **RESUMEN**

La legislación sobre el dominio público marítimo-terrestre ha tenido en España un marco jurídico estable desde la aprobación de la Ley de Costas de 28 de julio 1988, que contrastaba con la escasa y cambiante legislación sobre las playas en Italia. Sin embargo, esta situación se ha visto alterada por la reciente modificación de la Ley española de Costas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y su Reglamento de desarrollo, que introducen una modificación parcial pero muy profunda en el régimen del dominio costero. Como consecuencia de este cambio normativo, la regulación del litoral español se ha aproximado a la existente en Italia en varios puntos, como la propia definición del demanio marítimo-terrestre, y se plantean, además, algunos problemas comunes, como es el caso, en relación a las concesiones demaniales para usos de restauración en las playas, de la compatibilidad de su prórroga automática (que la Ley 2/2013 otorga por treinta años) con los postulados de la Directiva de Servicios.

**SUMARIO. I.- INTRODUCCIÓN. II.- DELIMITACIÓN Y COMPETENCIAS SOBRE EL DEMANIO MARÍTIMO EN ITALIA Y EN ESPAÑA. III.- LOS**

PROBLEMAS QUE PLANTEA EL DEMANIO MARÍTIMO EN ESPAÑA E ITALIA A LA LUZ DE LA RECIENTE REFORMA DE LA LEY DE COSTAS. 1.- Diferencias en cuanto al marco regulatorio: estabilidad regulatoria versus ausencia de regulación orgánica y el “terremoto normativo” de la Ley 2/2013. 2.- Diferencias en cuanto a la conflictividad en el litoral: presión del uso residencial versus servicios balnearios y el “potencial económico” del nuevo régimen jurídico español de las concesiones demaniales

## I.- INTRODUCCIÓN

Tanto Italia como España comparten un litoral muy bello y soleado, de enorme atractivo turístico, e incluso tienen una extensión muy parecida de costa, de unos 8.000 km. Estos privilegiadísimos litorales que tenemos se ven, sin embargo, amenazados por la presión económica, de los usos turísticos o de las urbanizaciones, y ello hace recaer sobre los poderes públicos el difícil reto de lograr un desarrollo sostenible.

El punto de partida jurídico para abordar estos problemas es el mismo en ambos países, pues compartimos la caracterización como bien demanial de la ribera del mar, pero luego nuestras respectivas legislaciones presentan características diferenciadas, y distintos son también los principales conflictos que se suscitan en el litoral.

Sin embargo, la reciente reforma de la Ley de Costas española de 1988 por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y su muy reciente Reglamento, aprobado por Real Decreto de 10 de octubre de este año, ha venido en algunos puntos a acercar ambas regulaciones y a plantear cuestiones comunes muy interesantes. No es nuestra intención explicar ni enjuiciar aquí todas modificaciones que ha introducido la Ley 2/2013 en la Ley de Costas de 1988, de las que ya se han ocupado varios estudios doctrinales<sup>1</sup>, sino apuntar algunas de las que nos parecen más relevantes o interesantes desde la perspectiva del derecho comparado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, J. GONZÁLEZ GARCÍA, “Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de ley de reforma de la ley de costas”, *Revista de urbanismo y edificación*, Nº. 26, 2012, págs. 53 y ss. ; M. GARCÍA PÉREZ, “La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, octubre de 2012; M. C. NÚÑEZ LOZANO, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013; B. LOZANO CUTANDA, “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas”, en *Diario La Ley*, núm. 8127, Sección Tribuna, 16 de julio de 2013 (accesible en Internet), y “La reforma de las “otras” costas: el previsible incremento de la litigiosidad en el litoral español”, en *Otrosí. Revista del Colegio de Abogados de Madrid*, núm. 6, 2014; E. CALVO ROJAS, “La reforma de la Ley de Costas”, *El Derecho*, Revista de Jurisprudencia (accesible en Internet), núm. 1 de 5 de septiembre de 2013; E. ARANA GARCÍA y A. NAVARRO ORTEGA, “La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: ¿un giro a lo desconocido?”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, 2013; J. R. RODRIGUEZ CARBAJO, “La Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas”, I y II, *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2013F. PÉREZ GÁLVEZ (director), *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- El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013; E. DESDENTADO DAROCA, “La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 193, 2014; A. MENÉNDEZ REXACH, “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, en *La nueva regulación de las Costas*, obra colectiva coordinada por J. L. CARRO, J. FERREIRA y A. NOGUEIRA, INAP, 2014; M. GARCÍA PÉREZ y F. J. SANZ LARRUGA,

## II. DELIMITACIÓN Y COMPETENCIAS SOBRE EL DEMANIO MARÍTIMO EN ITALIA Y EN ESPAÑA

En España e Italia compartimos la misma caracterización como bien de dominio público del litoral. En ambos países, el dominio público del litoral, destinado al uso público, está formado por determinados bienes que se definen por su naturaleza, como son la ribera del mar, que es la zona hasta donde alcanzan los temporales, y las playas.

Interesa señalar que en España, además de definir y proteger el dominio público marítimo-terrestre, la Ley de Costas otorgó una protección especial a la denominada servidumbre de protección. La Ley de Costas de 1988 se dictó, como hemos adelantado, con la finalidad de proteger el litoral español de los abusos del urbanismo salvaje, que ya había acabado con la belleza de muchas de nuestras costas, y para ello, además de definir de un modo muy amplio el dominio marítimo y creó además una zona, llamada de servidumbre de protección, en la que los usos están muy limitados.

Esta servidumbre de protección abarca 100 metros medidos desde la ribera del mar, y 20 metros cuando se trate de núcleos urbanizados, y en esta zona están muy restringidos los usos. La Ley de Costas establece así que los usos admisibles en la servidumbre de protección son los que no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas (art. 25.2 LC). Ahora, con la reforma de 2013, se han añadido los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas.

Pero en esta ponencia nos vamos a centrar en los bienes caracterizados como de dominio público, esto es la zona marítimo-terrestre y las playas, desde la perspectiva del análisis comparado del derecho español y el italiano.

En cuanto a la delimitación de este dominio público, en Italia el art. 822 del Código Civil dispone que *“appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti”*.

Las normas no proporcionan la definición de estos conceptos, pero la necesidad de individualizar los ámbitos aplicativos del dominio público ha inducido a la doctrina y la jurisprudencia colmar la laguna, y el resultado ha sido una definición muy similar a la contenida en la Ley de Costas española, en especial tras la reciente modificación de la Ley de Costas de 1988 por la Ley 2/2013.

---

“Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, en *La nueva regulación de las Costas, cit.*, ; S. GONZÁLEZ VARAS, “Las claves del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Costas”, en *Diario La Ley*, núm. 8401, 17 de octubre de 2014.

<sup>2</sup> Para el conocimiento de la situación actual del Derecho de costas en Italia, nos ha resultado muy clarificadora la obra *Spiagge in cerca di regole*, a cura di M. DI BENEDETTO, Il Mulino, Roma, 2011, así como el artículo de M. DE BENEDETTO y F. DI LASCIO, “La regulación de las concesiones demaniales en las playas: ¿un caso de “falsos amigos” jurídicos entre la normativa española e italiana”, en la obra colectiva *La nueva regulación de las Costas, cit.*, pp. 163 y ss.

En efecto, en Italia se considera que la ribera del mar (el “lido del mare”, que la legislación española denomina “zona marítimo terrestre”), comprende la zona de la ribera del mar bañada por las aguas hasta el punto que llega a cubrirse en los mayores temporales, estivales e invernales, excluidas las tempestades. Las playas comprenden el terreno de tierra firme contiguo a la ribera del mar que resulte de la retirada de las aguas pero siempre que sea idóneo para los usos públicos del mar.

En España, el ámbito del dominio marítimo era, de partida, más amplio que en Italia, tanto por lo que respecta a la ribera del mar como a las playas, pero se ha visto reducido con la modificación operada por la Ley 2/2013 y el Reglamento recientemente aprobado.

Por lo que atañe a la ribera del mar, el concepto en España era muy amplio pues comprendía, según la redacción de la Ley de Costas de 1988, hasta donde alcanzasen las olas en los mayores temporales conocidos, aunque luego fue acotado por el reglamento de 1989 para excluir los fenómenos meteorológicos extremos, tales como los “tsunamis” u olas aisladas extraordinarias. Sin embargo, el nuevo Reglamento de la Ley de Costas aprobado el 10 de octubre de 2014 define los temporales conocidos como el límite hasta donde lleguen las olas del mar en 5 ocasiones en 5 años. Esta regla, conocida como “regla cinco más cinco”, equivale prácticamente a la de los temporales ordinarios que se aplica en el derecho italiano.

Por su parte, las playas se definen como un terreno contiguo a la ribera del mar, al que pueden no llegar las olas pero que está formado por materiales sueltos, tales como arena o guijarros, y, además, se incluyen las dunas en el dominio público, aunque con precisiones.

En la Ley de Costas de 1988 las dunas se consideraban de dominio público cuando no estuviesen cubiertas de vegetación en todo caso, y aun estando cubiertas hasta el límite en que resultasen necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

Este concepto provocaba que en algunas playas españolas, fundamentalmente en la costa de Huelva y en Canarias, que tienen muchas dunas, grandes extensiones fueran consideradas como dominio público aunque estuvieran muy lejos de la ribera del mar.

Ahora, la reforma de la Ley de Costas ha intentado reducir este concepto, pues el Reglamento dispone que las dunas de arena sólo se consideran del dominio público hasta donde resulten necesarias para garantizar la estabilidad de la playa, y las dunas cubiertas de vegetación en más del 75% se excluyen del dominio público. Para evitar que se obtenga fraudulentamente este porcentaje (difícil de medir, por otro lado), el Reglamento precisa que en su cálculo “no se computarán las revegetaciones realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo”.

Cabe citar que una playa espacialmente famosa formada por dunas en España es la de Maspalomas en la Isla de Gran Canaria. Pero, en este caso, no existe peligro de que el área protegida se vea reducida por la nueva regulación, porque las famosas dunas de Maspalomas están declaradas como espacio natural protegido. .

La Ley del 2013 ha incluido también otros preceptos que van a permitir reducir el espacio de la ribera del mar y las playas españolas. Uno de los más criticados por la doctrina ha sido la fijación de un criterio legal y un tanto arbitrario, en cuanto no responde a la naturaleza de los bienes que se excluyen del dominio público. Se trata de la previsión, contenida en una de sus disposiciones adicionales de que en los tramos de costa en que se hayan construido paseos marítimos por la Administración entre la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 y la nueva Ley la línea exterior del paseo marítimo (que deberá suponer una alteración del terreno, excluyéndose expresamente las pasarelas o caminos de madera), “se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar”.

Por tanto, los terrenos situados al interior de estos paseos, aunque tengan las características de playa o zona marítimo-terrestre, podrán por ser desafectados por la Administración del Estado y pasar luego a la propiedad privada.

Estos y otros conceptos incorporados por la reforma del 2013, pueden dar lugar a modificaciones de la extensión de las zonas demaniales de la ribera del mar o de las playas, y la Ley, ordena en estos casos la revisión de los deslindes ya practicados, y dice que si hubiera titulares privados anteriores a la Ley del 1988 sobre los terrenos excluidos podrán ser “reintegrados” en la propiedad de los bienes.

Por lo tanto, puede concluirse que el concepto de dominio público de la zona marítimo-terrestre y de las playas se ha reducido en España como consecuencia de la reforma de 2013, y actualmente se aproxima más al existente en Italia.

El segundo aspecto que ha tenido también una evolución relativamente semejante en Italia y en España es el de la titularidad de los bienes.

En ambos países, la titularidad se le atribuye originariamente al Estado y la Administración del Estado todavía hoy conserva diversas funciones y competencias.

Así, en España la Administración general del Estado se reserva las competencias para delimitar el dominio marítimo, que se lleva a cabo mediante un procedimiento específico denominado “deslinde”.

También corresponde en principio en exclusiva al Estado el otorgamiento de las concesiones para ocupaciones en el demanio marítimo. En cuanto a las autorizaciones para la explotación de servicios de temporada en las playas, que sólo requieran instalaciones desmontables, la Ley de Costas siguió el régimen jurídico de Francia: se otorgan por la Administración General del Estado a los Ayuntamientos que lo soliciten y éstos podrán, a su vez, optar por explotarlos a través de terceros, con el procedimiento que expondremos más adelante.

Sin embargo, en las reformas de los Estatutos de Autonomía que han tenido lugar en España a partir del año 2006, han sido varias las Comunidades Autónomas que han asumido, como “competencia exclusiva”, la “gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones”, lo que les ha llevado a solicitar al Estado la transferencia de esta competencia. Así se ha hecho ya en dos importantes áreas costeras, la de Cataluña y la de Andalucía, mediante los reales decretos de traspasos de funciones y servicios en

materia de ordenación del litoral a la Cataluña en 2007<sup>3</sup> y a Andalucía en 2011<sup>4</sup>, y es previsible que otras Comunidades Autónomas sigan el mismo ejemplo.

Mediante estos reales decretos de traspaso de competencias se han cedido a la Cataluña y a Andalucía las funciones y servicios en materia de ordenación del litoral, relativos tanto a las autorizaciones por usos especiales (aquellos en los que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad), como las autorizaciones de ocupación del dominio marítimo, ya sea con instalaciones desmontables o con instalaciones fijas. En Andalucía, la Administración del Estado deberá emitir un informe preceptivo sobre la garantía, tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de autorización del uso o del otorgamiento del título. El cobro de los cánones por estos usos y ocupaciones plantea una problemática especial, pues en principio siguen correspondiendo al Estado, aunque en Andalucía se prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma establezca “otros gravámenes”, al los que se añaden los pagos por las licencias de actividad que pueden cobrar los Ayuntamientos cuando no gestionen directamente los usos o servicios: un “negocio redondo”, por tanto, para todas las Administraciones públicas.

En Italia, la descentralización parece encontrarse más avanzada. Originariamente, partía del mismo sistema de retención en el Estado de la titularidad y de todas las competencias sobre el demanio marítimo, siendo competentes las Capitanerie di porto para otorgar las concesiones sobre el dominio marítimo, pero, como expone la doctrina italiana<sup>5</sup>, en los últimos años ha tenido lugar un proceso de descentralización que ha conducido al decreto legislativo de 28 de mayo de 2010, que lleva a cabo lo que se ha denominado “federalismo demanial” y que supone la atribución de determinados bienes demaniales a los entes territoriales (ciudades, provincias, ciudades metropolitanas y Ayuntamientos). Entre los bienes transferidos se incluyen “i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali” (art. 5). El Estado se reserva, en todo caso, las funciones relativas a la utilización del demanio marítimo y las zonas del mar territorial para las finalidades de la provisión de fuentes de energía así como a los puertos adscritos a la defensa militar y a la seguridad del Estado y a los puertos de relevancia internacional y nacional. Esta reserva de la competencia sobre los puertos es similar en España, donde el Estado tiene competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, regulada en una Ley específica, la Ley de Puertos (actualmente, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011).

Con esta nueva regulación, en Italia se transfiere la competencia para otorgar las concesiones demaniales a estos entes territoriales, aunque los bienes siguen sujetos a los

---

<sup>3</sup> Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas).

<sup>4</sup> Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

<sup>5</sup> Vid., los artículos incluidos en la obra *Spiagge in cerca di regole*, cit. y, en especial, M. BOCINA, “La regolazione estatale in materia di concessione di spiaggia. Dall’unità del Codice de la Navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio”.

principios propios del demanio público, fundamentalmente su carácter inalienable y se hace además mención a la tutela de la concurrencia. Dice así el art. 4.1 del Decreto Legislativo que los bienes transferidos “estano assoggettati al regime stabilito dal codice civile, nonche' alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza”. Esta última mención tiene importancia por lo problemática que resulta la garantía de la libre concurrencia en las concesiones de estos bienes, como se expondrá a continuación.

### III.- LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA EL DEMANIO MARÍTIMO EN ESPAÑA E ITALIA A LA LUZ DE LA RECIENTE REFORMA DE LA LEY DE COSTAS

Dos son, fundamentalmente, las diferencias “de partida” entre ambos países pero ambas, como pasamos a exponer, se han visto alteradas con la reciente modificación de la Ley de Costas por la Ley 2/2013 y su Reglamento de desarrollo, de tal suerte que ambos derechos de costas han pasado de ser bastante distintos a compartir, cada vez más, cuestiones y problemas comunes.

#### **1.- Diferencias en cuanto al marco regulatorio: estabilidad regulatoria versus ausencia de regulación orgánica y el “terremoto normativo” de la Ley 2/2013**

En Italia no existe una legislación general de Costas. Junto a los artículos del libro tercero del Código Civil que regulan en dominio marítimo, las normas reguladoras de esta materia se contienen en el Codice della Navigazione (RD de 3 de marzo de 1942), pero esta regulación ha sido modificada por numerosas normas posteriores, hasta el punto de que hoy se plantea la necesidad de que se apruebe una regulación orgánica en la materia siguiendo la Ley de costas española. Muy expresivo me parece en este sentido, el título de la obra de a cura de Maria Benedetto, que he manejado para esta ponencia, “*Spiagge in cerca de regole*”.

En España, por el contrario, hemos gozado de una regulación muy estable a nivel de legislación básica estatal desde 1988, La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 vino a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 132 de la Constitución, que dispone que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Esta Ley puso el acento en hacer efectivo este carácter demanial e indisponible del dominio público marítimo terrestre y de protegerlo frente a la presión urbanizadora, y durante más de veinticinco años esta legislación se ha mantenido estable.

Esta estabilidad ha sido, sin embargo, alterada por la Ley 2/2013, que introduce una modificación parcial pero muy profunda en el régimen del dominio costero, aún más

acentuada por su Reglamento, hasta el punto de que se puede hablar de un cambio de modelo en la protección del litoral de consecuencias imprevisibles.

Esta modificación se ha llevado a cabo, además, con una muy deficiente técnica normativa, pues la Ley 2/2013 no sustituye a la Ley anterior sino que modifica la mayoría de sus preceptos sin contemplar siquiera la aprobación de un Texto Refundido. La Ley consta así de dos artículos: el primero modifica 43 artículos de la Ley de Costas de 1988 (de sus 119 artículos), y el segundo regula la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior; además, la Ley incluye varias disposiciones adicionales, que suponen también modificaciones de la Ley de Costas.

Sostiene la Exposición de Motivos de la Ley 2/2013 que la aplicación de la Ley de Costas de 1988 “ha dado lugar a una litigiosidad crónica” y que, “frente a esta situación, la presente reforma proporciona seguridad jurídica estableciendo un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo”.

La realidad es, sin embargo, muy distinta, pues, tras la declaración por el Tribunal Constitucional de la adecuación a la Constitución de la legislación de Costas de 1988 (SSTC 149/1991 y STC 198/1991), los tribunales habían confirmado en la mayor parte de sus resoluciones las actuaciones de la Administración, y existía una jurisprudencia muy consolidada sobre cuestiones claves del demanio costero.

La nueva Ley, completada ahora por su recién aprobado Reglamento, ha reabierto muchas de estas cuestiones, a instancias, fundamentalmente, de un grupo de perjudicados que hicieron lobby a nivel europeo, como luego se expondrá, pero es previsible que ahora sean muchos más los interesados en instar procedimientos administrativos para que se les reconozcan derechos o intereses en el litoral, y que ello provoque un incremento de la litigiosidad sobre el litoral español.

La reforma ha sido muy criticada por la doctrina, hasta el punto de que el director del Grupo de Investigación “Observatorio del Litoral” de la Universidad de A Coruña, en Galicia, Francisco SANZ LARRUGA, emite este juicio: “*el texto legal es muy desafortunado: desafortunado en su título, en su Exposición de Motivos, en su sistemática y, sobre todo, desafortunado en su contenido*”<sup>6</sup>.

De hecho, la conflictividad generada por la reforma de la Ley de Costas no se ha hecho esperar, pues la propia Ley 21/2013 ha sido ya objeto de varios recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, admitidos a trámite y pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional.

En estos recursos se plantea, entre otras muchas cuestiones, las desigualdades de trato en las que incurre la Ley 2/2013, pues su disposición adicional séptima excluye doce núcleos de población, los que se enumeran en su anexo, del dominio marítimo en la extensión que fijan los propios planes que incluye la Ley: ¿Por qué estos núcleos de población y no otros? Esta “exclusión del demanio por Ley” podría vulnerar el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 14 de la Constitución española.

---

<sup>6</sup> J. Sanz Larruga y M. García Pérez, “Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, en *La nueva Regulación de las Costas*, cit.

Y aún más sorprendente es la delimitación singular del demanio marítimo de la Isla de Formentera. En uno de los espacios costeros mejor preservados de las Islas Baleares, cediendo a la presión de un poderoso grupo económico, la disposición adicional cuarta de la Ley fija un conjunto de reglas singulares para definir el demanio marítimo, pretendidamente justificadas en “la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera” (¿?), que eliminan algunos de los criterios de delimitación que hemos expuesto (así, por ejemplo, las dunas no se consideran, en ningún caso, como integradas en el demanio, pues las playas se definen como “arenales o pedregales en superficie casi plana”)<sup>7</sup>.

## **2. Diferencias en cuanto a la conflictividad en el litoral: presión del uso residencial *versus* servicios balnearios y el “potencial económico” del nuevo régimen jurídico español de las concesiones demaniales**

En España, la edificación intensiva sobre la costa ha servido fundamentalmente a fines residenciales. Cuando se aprobó la Ley de Costas de 1988, la mayor preocupación del legislador era evitar que la ribera del mar siguiera siendo “asaltada” por las construcciones, que ya habían deteriorado buena parte del paisaje del litoral español.

Para proteger la Costa de la urbanización, la Ley de Costas definió de un modo más amplio del existente lo que debía considerarse dominio público (definición que, como se ha expuesto, se ha visto reducida por la Ley 2/2013, aunque no a los límites estrictos anteriores a la Ley de Costas). A quienes tenían propiedades que pasaron a situarse, como consecuencia de esta nueva definición, en el dominio marítimo, la Ley de Costas les convirtió el derecho de propiedad en una concesión, por un plazo de 30 años ampliable en algunos casos a otros 30.

Esta conversión del derecho de propiedad en una concesión fue recurrida al Tribunal Constitucional, por considerarse que vulneraba el derecho fundamental de propiedad, pero el Tribunal Constitucional confirmó en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, su adecuación a la Constitución, estimando que se trataba de una compensación razonable. La Sentencia reconoció así que “la conversión del título que faculta para la ocupación y aprovechamiento del dominio público es, simultáneamente un acto de privación de derechos y una compensación por tal privación”, y estimó que tal compensación podía calificarse de razonable atendiendo a las circunstancias concurrentes: singularidad de las

---

<sup>7</sup> La disposición adicional cuarta de la Ley, dedicada al “deslinde de la isla de Formentera”, dispone así:

1. Con carácter excepcional y debido a la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera, 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, entendiendo 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”.

El Tribunal Constitucional ha admitido el recurso de inconstitucionalidad contra este precepto, por Providencia de 8 de octubre de 2013.

propiedades a las que se aplica, el mantenimiento de su disfrute privado, aunque fuera a título distinto, durante un prolongado plazo; el hecho de que, en todo caso, los bienes de haberse mantenido su propiedad, hubieran quedado sujetos a fuertes restricciones por su situación en el dominio público.

Sin embargo, los afectados por esta conversión siguieron pensando que esa compensación no equivalía al “precio” de los bienes expropiados y sus protestas adquirieron más fuerza a medida que se acercaba 2018, año en el que la Administración tenía que decidir si renovaba o no las concesiones y podía optar por no renovarlas y derribar las viviendas en el litoral.

Las reclamaciones de un grupo de afectados europeos, fundamentalmente ingleses y alemanes, a los que posiblemente no se les informó adecuadamente de la situación jurídica de las viviendas que adquirirían, llegaron a las instancias europeas y dieron lugar a que en el Informe del Parlamento Europeo conocido como “Informe Auken” (por el nombre de la diputada europea de los verdes que lo promovió), se instara a las autoridades españolas a “que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero” (Informe de 20 de febrero de 2009, sobre “el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas”).

Esta pretensión se reducía a los abusos cometidos contra quienes “han adquirido propiedades en España de buena fe, actuando conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, sólo para descubrir más adelante que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a la demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse”, pero bien se podía haber solventado mediante una prórroga de las concesiones destinadas a vivienda en la Costa y la posibilidad de su transmisión inter vivos.

Sin embargo, la Ley 2/2013 ha ido mucho más allá, y, bajo el pretexto del Informe Auken, ha acometido en realidad un cambio de modelo en relación al demanio litoral, “privatizándolo” en gran medida y reduciendo su protección, hasta en su misma delimitación como ha quedado expuesto. Ello resulta paradójico, si se tiene en cuenta que el Informe Auken denuncia, fundamentalmente, la “destrucción masiva” del litoral español como consecuencia de la especulación urbanística. Veamos lo que dice el considerando Aj de este Informe:

*“las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no sólo al frágil medio ambiente costero, la mayor parte del cual está nominalmente protegido en virtud de la Directivas sobre hábitats/Natura 2000 y aves, como ha ocurrido en casos de urbanizaciones en el Cabo de Gata y Murcia, sino también a la actividad social y cultural de muchas zonas, lo que constituye una pérdida*

*trágica e irreparable de su identidad y legado culturales, así como de su integridad medioambiental, y todo ello principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado”.*

El símbolo de esta destrucción del litoral en las zonas protegidas ha sido el hotel el Algarrobo, construido parcialmente en la playa del mismo nombre del espacio natural protegido de Cabo de Gata, y que los tribunales han declarado ilegal pero no acaban de ordenar la demolición.

Pero, dejando al margen esta cuestión ambiental y preocupante, aquí interesa señalar que, para solucionar el llamado “*efecto 2018*”, la Ley 2/2014 ha otorgado una concesión adicional a todos lo que tenían este tipo de propiedades en el dominio marítimo de 75 años, pero no se ha limitado a otorgar esta prórroga para los usos residenciales, sino que ha hecho extensiva la posibilidad de instar una prórroga automática a todas las concesiones otorgadas durante la vigencia de la Ley de Costas de 1988, aunque no fueran para uso residencial.

El artículo segundo de la Ley se dedica así a las prórrogas de las concesiones y establece que “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”, y precisa que “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”.

Este precepto regula, según la Exposición de Motivos de la Ley, “el nuevo régimen de prórroga extraordinaria y selectiva de las concesiones otorgadas al amparo de la legislación anterior”.

Ahora bien, si tal prórroga extraordinaria puede tener una justificación como compensación a los afectados por la Ley de Costas de 1988 (que vieron convertidos sus títulos de propiedad en una concesión), carece en cambio de toda justificación para el resto de los concesionarios, que obtuvieron su título concesional para actividades lucrativas en el litoral, y cuya duración máxima estaba fijada por la Ley de Costas en 30 años.

El Reglamento aprobado el 10 de octubre de 2014 ha precisado la duración máxima de estas prórrogas del modo que pasamos a exponer.

- a) Este plazo será siempre de 75 años cuando se trate de las concesiones otorgadas como compensación por la pérdida de los derechos de propiedad otorgadas por la Ley de Costas de 1988.

Esta importante ampliación de la posibilidad de prorrogar las concesiones supone una revalorización instantánea de las miles de viviendas, y de los hoteles y negocios que, por estar en zona de dominio público marítimo terrestre, habían sufrido la conversión de sus títulos de propiedad en una concesión conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas. Si al

amplísimo plazo de prórroga se le une la posibilidad de transmitir los títulos inter vivos y de llevar a cabo obras de consolidación y mejora, la concesión resultante resulta bastante equiparable a un título de propiedad, aunque sometida al pago del canon concesional.

- b) En cuanto a las concesiones “ordinarias”, es decir, las nuevas concesiones que se habían otorgado al amparo de la Ley de Costas de 1988, se prorrogarán según los plazos máximos establecidos por el artículo 175 del Reglamento:

“El plazo por el que se prorrogarán las concesiones ordinarias se establecerá de acuerdo con los siguientes usos:

- a) Destinados a vivienda y zonas asociadas: Hasta un máximo de 75 años.
- b) Destinados a actuaciones ambientales: Hasta un máximo de 75 años
- c) Destinados a restauración: Hasta un máximo de 30 años.
- d) Destinados a actividades de explotación económica distintas a la de restauración: Hasta un máximo de 50 años”.

Los actuales titulares de establecimientos de restauración en la costa, conocidos en España como “chiringitos”, pueden estar tranquilos, pues van a disfrutar de una prórroga de hasta 30 años de la concesión. Esta prórroga plantea interrogantes sobre su compatibilidad con los principios de libre concurrencia que establece actualmente el derecho de la Unión europea para las actividades de servicios, como expondremos más adelante.

Nos interesa antes señalar que hasta ahora son relativamente pocas las concesiones otorgadas para ocupaciones fijas en las playas y la ribera del mar destinadas a restauración, por lo que no serán muchos los “chiringitos” que puedan acogerse a esta renovación automática. Así, por ejemplo, en Andalucía, que tiene más de 1000 kilómetros de costa, desde 2011 (año en el que se traspasó la competencia de gestión del litoral del Estado a la Comunidad Autónoma), únicamente se han otorgado 492 concesiones para establecimientos de restauración con instalaciones estables, frente a más de 1.000 para autorizaciones de uso (explotaciones menores y desmontables que se dan por un año para por ejemplo quioscos, o alquiler de hidropedales o juegos, entre otros).

En Italia, por el contrario, la legislación ha sido más permisiva con las instalaciones destinadas a servicios turísticos situadas en las playas, lo que ha dado lugar a un próspero negocio de empresas concesionarias de servicios balearios. Según he podido saber por los medios de comunicación, hay cerca de 30.000 empresas concesionarias de servicios balnearios que dan trabajo a cerca de 300.000 personas.

En España, al menos hasta ahora, el desarrollo de las actividades privadas mediante ocupaciones debe realizarse en principio fuera de las playas.

La Ley de costas establece así que las “edificaciones de servicio de playa se ubicarán, presentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que reglamentariamente se determinen” (art. 33.3).

El Reglamento de desarrollo de la Ley de 1989 permitió, con carácter muy limitado, que se otorgasen autorizaciones o concesiones de ocupación del dominio público “por establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de la playa” (los “chiringuitos”), de tal forma que las instalaciones fijas no podían exceder de una ocupación de 150 metros cuadrados, de los cuales, 100, como máximo, serían cerrados.

Sin embargo, la reforma del 2013 ha flexibilizado la ocupación de la playa, al distinguir dos clases de playas, diferenciando entre tramos urbanos y tramos naturales. Tras esta reforma, el nuevo apartado 6 del art. 33 establece:

“Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Se dotará a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Se regulará la ocupación y uso de los tramos urbanos de las playas de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común”.

El Reglamento, por su parte, dispone que “la catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas se establecerá por la Administración competente en materia de ordenación del territorio, que deberá tener en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección medioambiental” (art. 67).

Además, el art. 69 del Reglamento establece el tipo de usos y ocupaciones que se permiten en ambos tipos de playas, y mientras en las playas naturales se mantiene un régimen restrictivo (únicamente se permiten instalaciones desmontables destinadas a restaurantes cuya ocupación no exceda de 70 metros cuadrados, de los cuales únicamente 20 podrán estar cerrados), en los tramos urbanos se permiten instalaciones fijas, que no excedan de 200 metros cuadrados, de los cuales 150 metros cuadrados podrán ser de edificación cerrada y el resto terraza cerrada mediante elementos desmontables, a los que se pueden añadir otros 70 metros cuadrados de ocupación abierta. Se duplican, de esta forma, los metros cuadrados de ocupación que se admiten en las playas urbanas.

La Ley amplía, por consiguiente, la posibilidad de instalar “chiringuitos” fijos en las playas urbanas, con lo que nos aproximamos más al modelo italiano y nos alejamos del francés, que sirvió de modelo en su día a la Ley de Costas de 1988. En Francia, salvo las estructuras sanitarias y de seguridad, únicamente se permite la instalación en las playas de estructuras móviles o desmontables, que resulten compatibles con la finalidad de uso público del bien demanial.

En todo caso, la normativa española sigue garantizando que todas las playas sean de uso público, y para ello el Reglamento incluye las siguientes prescripciones:

- El art. 65.1 del Reglamento dispone que las playas no serán de uso privado, sin perjuicio de lo establecido en la Ley sobre las reservas demaniales.

Las reservas demaniales están contempladas en el art. 47 de la Ley de Costas y permiten a la Administración del Estado reservarse la utilización total o parcial de

determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia. Las razones para realizar la reserva son muy amplias, pues dispone que “la reserva podrá ser para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios”. Sin embargo, el propio precepto dispone que su duración se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de estos fines, y la somete a determinadas condiciones, entre otras que el principio general del art. 31 que “únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”.

Interesa señalar que la Sentencia del Tribunal Supremo de STS de 19.10.09 (Rec. 446/2007), anuló una reserva del demanio marítimo terrestre al Estado acordada por el Consejo de Ministros para instalar una zona de desarrollo industrial en la Bahía de Cádiz, por considerar que no se cumplían estas condiciones, en particular porque no se justificaba que las actividades industriales y de servicios que se pretendían establecer no pudieran tener, por su naturaleza, otra ubicación fuera del dominio público, y porque se trataba de actuaciones que podían “desnaturalizar los terrenos demaniales haciéndoles perder de forma irreversible aquellas características naturales que determinaron su inclusión en el ámbito del dominio público marítimo terrestre”, no estableciéndose además en el acuerdo el carácter necesariamente temporal de la reserva.

- En su número 2, este artículo dispone que las instalaciones que se permitan “serán de libre acceso público, salvo que por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso”.
- El art. 68 del Reglamento establece, por su parte, la ocupación máxima que podrá realizarse de las playas por las actividades e instalaciones que se autoricen o concedan. Así, para las playas naturales, “la superficie de cada una de esas ocupaciones será la mínima posible y la ocupación total no podrá, en ningún caso, exceder del 10 por ciento de la superficie de la playa en pleamar”, y en las playas urbanas se dispone que “la superficie de cada una de las ocupaciones será la mínima posible y la ocupación total de todas ellas, independientemente de uso al que estén destinadas, no podrá, en ningún caso, exceder del 50 por ciento de la superficie de la playa en pleamar”.

Además de la ampliación de las posibilidades de ocupación de las playas urbanas, otra novedad de la Ley 2/2013 es que “privatiza” los títulos concesionales, al permitir la transmisión inter vivos de las concesiones del demanio marítimo.

Esta es una de las modificaciones más importantes introducidas en el régimen concesional demanial por la Ley 2/2013. La Ley de Costas de 1988 había establecido un principio general de intransmisibilidad de las concesiones inter vivos, del que sólo podían exceptuarse las concesiones que servían de soporte a la prestación de un servicio público, cuando al Administración autorizaba la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio (y otras específicas, como las de explotación de hidrocarburos, previstas en la legislación de minas e hidrocarburos).

A partir de ahora, se “liberaliza” el “mercado de las concesiones”, con el claro propósito de favorecer la explotación privada de la costa.

En Italia, en cambio, la transmisión de la concesión debe ser objeto de solicitud a la Administración y está subordinada a su autorización (art. 46 del Código de la Navegación y art. 30 del Reglamento del Código de la Navegación). Esta diferencia de régimen jurídico de la transmisibilidad de las concesiones ha sido puesta de relieve por M. BENEDETTO y F. DI LASCIO, que señalan que “en Italia no existe hasta el momento una previsión de contenido similar a la española y, por lo tanto, tampoco existe una disciplina expresa del “mercado” de las concesiones del dominio marítimo-terrestre con fines turísticos y recreativos”<sup>8</sup>.

En cuanto al *procedimiento para otorgar las autorizaciones y concesiones*, se requiere en ambos casos la convocatoria de una licitación pública.

En cuanto a las autorizaciones para servicios de temporada, interesa señalar que una de las pocas modificaciones que sufrió la Ley de Costas hasta 2013 fue para introducir la necesidad de un procedimiento de licitación pública para otorgar las autorizaciones de las explotaciones de temporada en las playas.

El art. 53 de la Ley de Costas dispone así que “la explotación de servicios de temporada en las playas, que sólo requieran instalaciones desmontables, serán otorgadas a los Ayuntamientos que lo soliciten, en la forma que se determine reglamentariamente y con sujeción a las condiciones que se establezcan en las normas generales y específicas correspondientes”, pero su párrafo segundo, que fue incorporado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece:

“En caso de que los Ayuntamientos opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros, aquéllos garantizarán que en los correspondientes procedimientos de otorgamiento se respeten los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva”.

En cuanto al otorgamiento de las concesiones para ocupaciones con instalaciones fijas, el nuevo Reglamento de Costas reconoce con carácter general, en la regulación del otorgamiento de autorizaciones o concesiones, que “*en el procedimiento de otorgamiento de títulos cuyas solicitudes se refieran a actividades de servicios, se respetarán los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva*” (art. 158)

Se aprecia aquí la voluntad de la nueva normativa de cumplir con los preceptos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta preocupación por respetar el derecho de la Unión Europea se aprecia también en la exención para los ciudadanos

---

<sup>8</sup> “La regulación de las concesiones demaniales en las playas..., cit”, pág. 169.

Europeos de las limitaciones que establece el Reglamento para que los extranjeros puedan ser titulares de autorizaciones o concesiones en el litoral<sup>9</sup>.

En Italia, la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción por algunas disposiciones relativas al otorgamiento de las concesiones demaniales marítimas, en particular las normas de preferencia del concesionario preexistente (procedimiento de infracción 2008/4908). Según relata la doctrina<sup>10</sup>, este procedimiento de infracción ha dado lugar a la derogación por el Decreto Ley 194/2009 (luego transformado en la Ley 25/2010), del precepto del Código de la Navegazione que así lo preveía (art. 37.2), pero también ha dispuesto la prórroga de todas las concesiones demaniales de uso turístico-recreativo hasta el 21 de diciembre de 2015. El art. 1.18 de la Ley establece así que “il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 e' prorogato fino a tale data”.

Esta prórroga legal, y con más razón aún la de 30 años introducida en España por el nuevo Reglamento de la Ley de Costas para las concesiones relativas a actividades de restauración, resultan criticables a nuestro juicio por cuanto suponen una restricción de la competencia que, al menos en el caso español, no parece encontrar justificación en otorgar un tiempo suficiente a los concesionarios para la amortización de activos, siendo para ello el plazo de 30 años ya otorgado al amparo de la legislación anterior suficientemente amplio.

Interesa señalar que en España la Comisión Nacional de la Competencia (actualmente integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia), se pronunció sobre las prórrogas de plazos concesionales en relación a las concesiones de transporte en autobús de pasajeros, y en un Informe de 2010, afirmó que “la ampliación de plazos supone una fuerte restricción a la competencia en tanto que implica el cierre absoluto del mercado durante todo el tiempo por el que se prorrogan las concesiones, sin que, por otra parte, se encuentre justificación suficiente del recurso a las prórrogas en relación con el objetivo perseguido” (“Informe sobre las prórrogas de las concesiones interurbanas de transporte de viajeros en autobús de titularidad autonómica”, cuyo resumen ejecutivo puede consultarse en Internet).

Es cierto que las circunstancias eran distintas, pues un Reglamento comunitario establecía el plazo máximo de las concesiones y las prórrogas previstas por leyes de las

---

<sup>9</sup> El artículo 153 sobre el otorgamiento de concesiones o autorizaciones a extranjeros no nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, dispone así que “el otorgamiento de concesiones o autorizaciones a extranjeros estará condicionado a la prueba de reciprocidad en sus países de origen para los nacionales españoles. En todo caso, deberán concurrir los siguientes requisitos:

- a) Tener domicilio fiscal en España.
- b) Cumplir las condiciones que la legislación de contratos del Estado requiere para contratar con extranjeros.
- c) Manifiestar su sometimiento a la jurisdicción de los Tribunales españoles para todas las incidencias derivadas del título administrativo que se le otorgue.

(...)

Pero el artículo 154 establece que “se exceptúan de lo establecido en el artículo anterior los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, a reserva de las limitaciones que por razones de orden público, seguridad y salud pública puedan establecerse”

<sup>10</sup> Vid., M. DI BENEDETTO, “Introduzione, cit.”.

Comunidades Autónomas pretendían eludir ese plazo<sup>11</sup>, pero en el caso que nos ocupa la prórroga automática de las concesiones existentes parece también querer eludir el principio de libre concurrencia que establece el propio Reglamento en su art. 158.

En este sentido, las previsiones de la Ley 2/2013 y de su Reglamento, son difícilmente compatibles con lo dispuesto en el art. 6 de la Directiva de Servicios: “Cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas que se pueden utilizar, los Estados miembros aplicarán un procedimiento de selección entre los posibles candidatos en el que se den todas las garantías de imparcialidad y de transparencia y, en concreto, se haga la publicidad adecuada del inicio, el desarrollo y la finalización del procedimiento”; y aún más, en estos casos, “la autorización se concederá *por una duración limitada y adecuada y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática* ni conllevará ningún otro tipo de ventaja para el prestador cesante o personas que estén especialmente vinculadas con él”.

Estas son algunas de las cuestiones jurídicas que ha suscitado la reciente reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013, que, como ha podido apreciarse, ha acercado en algunos puntos la regulación de las costas en España e Italia, dos países que no sólo comparten la extensión y belleza de su litoral, sino también muchos de los problemas que suscita la difícil conciliación entre la protección del litoral como bien ambiental común y las presiones de los intereses privados asociados al disfrute o al aprovechamiento económico de su enorme riqueza.

---

<sup>11</sup> Vid., BLANCA LOZANO, “Libre competencia y sistema concesional en el servicio de transporte de viajeros por carretera”, Análisis de Gómez-Acebo & Pombo, disponible en Internet: [http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/libre\\_competencia\\_y\\_sistema\\_concesional\\_en\\_el\\_servicio\\_de\\_transporte\\_de\\_viajeros\\_por\\_carretera.pdf](http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/libre_competencia_y_sistema_concesional_en_el_servicio_de_transporte_de_viajeros_por_carretera.pdf)