

O réxime xurídico da servidume de protección tras a reforma da Lei de costas

El régimen jurídico de la servidumbre de protección tras la reforma de la Ley de costas

The legal system of the right of protection after the reform the Law of Coasts

50 Regap

M.^a DEL CARMEN RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO

Contratada interina e investigadora da Área de Dereito Administrativo Universidade da Coruña (Galicia, España)
maria.rodriguez.martin-retortillo@udc.es

Recibido: 08/10/2015 | Aceptado: 21/01/2016

Regap



ESTUDIOS

Resumo: O estudo efectuado destaca o carácter primordial da costa e a importancia da súa preservación no marco dun desenvolvemento sustentable. Para iso cómpre analizar a Lei de costas de 1988 e a súa controvertida reforma contida na Lei 2/2013, valorar a súa incidencia polo que respecta á delimitación do dominio público marítimo-terrestre e á regulación das servidumes. Así mesmo, procede dedicar unha especial atención á servidume de protección, incidindo na súa xustificación e motivación, estudando a súa configuración, facultades e limitacións, aludindo con carácter específico ao réxime da disposición transitoria terceira da Lei de costas, así como á situación dos núcleos tradicionais de costa pola singularidade que presentan.

Palabras clave: costa, litoral, reforma, servidume de protección, sustentabilidade.

Resumen: El estudio efectuado destaca el carácter primordial de la costa y la importancia de su preservación en el marco de un desarrollo sostenible. Para ello es preciso analizar la Ley de costas de 1988 y su controvertida reforma contenida en la Ley 2/2013, valorando su incidencia por lo que respecta a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre y a la regulación de las servidumbres. Asimismo, procede dedicar una especial atención a la servidumbre de protección, incidiendo en su justificación y motivación, estudiando su configuración, facultades y limitaciones, aludiendo con carácter específico al régimen de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas, así como a la situación de los núcleos tradicionales de costa por la singularidad que presentan.

Palabras clave: costa, litoral, reforma, servidumbre de protección, sostenibilidad.

Abstract: The present study aims to highlight the essential character of the coast and the importance of its preservation in the context of sustainable development. It is therefore important to analyze the Law of Coasts of 1988 and its controversial reform contained in the Law 2/2013, assessing its impact with respect to the delimitation of maritime-terrestrial public domain and the regulations of the rights of coasts. This implies careful examination of the right of protection, focusing on the causes and justification through the study of its configuration, powers and limitations, referring specifically to the special system of the Temporary Regulation number three of the Law of Coasts and the case of traditional areas of coast because of its singularity.

Key words: coast, seaboard, reform, right of protection, sustainability.

Sumario: 1 Consideracións xerais. 2 Natureza xurídica e configuración das servidumes de costas. 3 Estudo especial da servidume de protección. 3.1 Concepto e extensión. 3.1.1 O réxime especial da disposición transitoria terceira da Lei de costas. 3.1.2 O caso dos núcleos tradicionais de costa 3.2 Facultades e limitacións. 4 Reflexións finais. 5 Bibliografía.

1 Consideracións xerais

A transcendencia do estudo que aquí se propón explícase polas especiais características da morfoloxía galega, que poñen de manifesto o carácter primordial da costa e a importancia da súa protección no marco dun desenvolvemento sustentable. En palabras de SANZ LARRUGA, en Galicia a configuración do medio ambiente litoral e dos seus recursos naturais ten unha particular importancia, tanto desde o punto de vista cuantitativo como cualitativamente¹.

De aí a relevancia de efectuar unha análise da Lei de costas de 1988 e da súa recente reforma, todo iso sen perder de vista a perspectiva histórica, que permitirá comprender os motivos que xustifican a súa regulación en cada momento coa finalidade de entender tanto os obxectivos que se perseguen como a xustificación desta polo que respecta á delimitación do dominio público marítimo-terrestre e á regulación das servidumes nunha Comunidade Autónoma caracterizada pola formación de numerosas rías.

Para abordar os obxectivos expostos, non pode obviarse que o concepto de litoral é difícil de esbozar, como pon de manifesto BARRAGÁN MUÑOZ: o litoral é un «concepto borrosamente definido polo que se refire aos seus límites, pois nas súas definicións máis restritivas pode abranguer poucos metros e nas máis amplas varias decenas de quilómetros»². Así, por un lado, o litoral conceptúase como «un conxunto de estruturas económicas, urbanas, ecolóxicas, etc., articuladas nun mesmo ámbito xeográfico e mutuamente relacionadas»³; e, por outro lado, a costa pode ser definida como «estreita franxa (dunhas decenas de metros de amplitude como máximo) que está ou pode estar en contacto co mar»⁴.

Ademais diso, o preámbulo da Lei 2/2013, do 29 de maio, de protección e uso sustentable do litoral (e de modificación da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas), intenta achegar algo de luz á hora de precisar unha definición de litoral «como a franxa de terreo na que se atopa o mar coa terra», clarificando, deste xeito, o que se debe entender como tal. Ao dito concepto voume cinguir no meu estudo, sen perder de vista que o territorio é un “sistema complexo” en que os elementos físico-naturais e antrópicos se relacionan entre si, e do resultado desa interacción xorden a orixinalidade e características que os definen e configuran⁵.

Como lembra a doutrina, o dereito romano considerou sempre o mar e as súas ribeiras como bens inapropiables. A ribeira do mar, *litus maris*, ou *litora maris*, entendeuse como o espazo

1 SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2003, p. 129.

2 BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-tau, Barcelona, 1993, pp. 26-27.

3 GARCÍA ÁLVAREZ, A. (dir.), *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto do Territorio e Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas e Urbanismo, Madrid, 1987, p. 24.

4 *Ibidem*, p. 25.

5 GARCÍA LORCA, A., “Los sistemas de información geográfica como instrumentos de decisión territorial”, Millaruelo Aparicio, J. y Orduña Rebollo, E. (coord.), *Ordenación del territorio y desarrollo sostenible*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2004, p. 247.

de terra que está en contacto co mar, fose de xeito permanente ou esporádico, pero sempre co carácter de terra húmida, mesmo cando fose en potencia, que, ademais de pertencer ao mar, constituía a súa porta de entrada e saída⁶. Deste xeito, no dereito romano, o mar e as súas ribeiras teñen unha consideración que marca toda a concepción posterior:

1) Concíbese o *litus maris* como a superficie de terra cuberta polo mar mesmo cando o faga de xeito esporádico. Así, contense en dous textos en que se reitera esta idea:

- En *Instituta*, de Xustiniano: "*Est autem litus maris quatenus hivernus fluctus maximus excurrit*" (título I, libro II, "*De rerum divisione*").

- No *Digesto*: "*Litus es quosque maximum fluctus a mari pervenit*" (libro 50, tomo 16).

2) Ás ribeiras do mar dáselles natureza de cousas "comúns", o que leva consigo, a diferenza das "públicas", que non pertencen ao pobo romano (*populus romanus*), senón que o seu destino as leva máis alá, e, ao estaren ao servizo de todos, entran no *ius gentium*, aínda que o poder político romano poida exercer sobre elas as funcións reitoras e de defensa que implica o que agora chamariamos "soberanía" política.

O carácter inapropiable do *litus maris* parece fóra de toda dúbida; non obstante, os esforzos para buscar argumentos que xustifiquen as apropiacións sobre el levaron a interpretar algúns textos romanos en sentido contrario⁷.

No dereito medieval español destacan as referencias contidas n'As *partidas* de Afonso X O Sabio, que definen e regulan o dominio público marítimo-terrestre seguindo a liña do *Digesto*, polo que cabe aludir a:

- A Lei IV do título XXVIII, partida 3ª, que define a ribeira do mar en termos moi similares a como o fixera a *Instituta* de Xustiniano: «*et todo aquel lugar es llamado ribera de la mar, quanto se cubre del agua della, quando mas cresce en todo el año, quier en tiempo de invierno o de verano*».

- A Lei III do mesmo texto, título XXVIII da partida 3ª, que define o mar e a súa ribeira entre as cousas que comunmente pertencen «*a todas as criaturas que viven neste mundo*»⁸.

A Lei de augas, do 3 de agosto de 1866; a de obras públicas, do 13 de abril de 1877; as de portos, do 7 de maio de 1880 e do 19 de xaneiro de 1928⁹; e a de costas, do 26 de abril de 1969¹⁰, foron configurando un réxime xurídico que culminou na aprobación da Lei de

6 Vid. por todos, GUERRERO MARTÍN, C., *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, Mc Graw Hill, Madrid, 1998, p. 1.

7 *Ibidem*, p. 2.

8 *Ibidem*, p. 5.

9 Destacouse dela que «o seu contido marcou unha concepción do dominio público marítimo-terrestre moi similar á do século XIX e sentou criterio polo que se rexeu a política legislativa nas nosas costas durante o período de tempo en que máis intensamente se produciu o desenvolvemento turístico e a expansión urbanística nas beiras do mar, provocando unha desprotección do dominio público sobre o que se consumaron con frecuencia as grandes especulacións inmobiliarias. Con ela resulta doada a apropiación do dominio público, a súa destrución ambiental e a produción de males de imposible ou difícil reparación». *Ibidem*, p. 21.

10 Esta lei merece unha atención especial, xa que ata entón non aparece na nosa historia legislativa a primeira lei destinada especificamente ás costas, posto que as leis anteriores só se ocuparon delas de forma complementaria, xa que se referían a estas de forma tanxencial e facendo unha ordenación mínima e insuficiente. *Ibidem*, p. 25.
Críticouse, malia todo, que a eficacia desta lei, máis que para a defensa e protección do patrimonio colectivo, serviu para todo o contrario: facilitou que o dereito de propiedade primase sobre o dominio público. *Ibidem*, p. 27.

costas de 1988. Esta está caracterizada por unha progresiva ampliación do dominio público marítimo-terrestre e a súa consagración como ben *extra commercium*, cunha dobre consecuencia recoñecible en varios textos legais: a) por unha parte, non serán posibles apropiacións sobre eles, sexa cal fose o medio empregado, nin tampouco a usucapión servirá de vía para convertelos en propiedade; b) por outra, os que sendo obxecto dun dereito de propiedade, cando pola súa natureza física ou polo seu destino se integren nesta categoría, deixarán de ser propiedade para os seus donos, producíndose unha “expropiación” que deberá ser compensada aos titulares do dereito de propiedade co contravalor que corresponda como prezo xusto¹¹.

Sen dúbida, o punto álxido de protección de bens de dominio público marítimo-terrestre atópase na regulación contida no artigo 132 da Constitución española de 1978¹²:

«1. A lei regulará o réxime xurídico dos bens de dominio público e dos comunais, inspirándose nos principios de inalienabilidade, imprescritibilidade e inembargabilidade, así como a súa desafectación.

2. Son bens de dominio público estatal os que determine a lei e, en todo caso, a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona económica e a plataforma continental.

3. Por lei regularanse o Patrimonio do Estado e o Patrimonio Nacional, a súa administración, defensa e conservación».

O constituínte non se conformou con exixir que sexa a lei a que determine os bens que adquiren a natureza de dominio público, senón que require que sexa a propia lei a que regule o seu réxime xurídico e, á par, impúxolle un contido substantivo ou material mínimo na súa realización: o respecto e realización dos principios tradicionais do dominio público que cabe resumir na idea de extracomercialidade, debendo ter en conta tamén os restantes límites e orientacións ou directrices xenéricas que derivan da propia Constitución¹³.

Deste xeito, a Constitución determina a incompatibilidade entre estes bens e a existencia sobre eles do dereito de propiedade. En consecuencia, non deben aceptarse os enclaves de propiedade privada dentro do dominio público marítimo-terrestre, nin a adquisición deste dereito nin outro a través da usucapión¹⁴. O contido do artigo 132 no seu apartado segundo debeuse, sen dúbida, á necesidade de prestar unha especial protección á parte máis débil e vulnerable do dominio público, o marítimo-terrestre e, especialmente, á zona marítimo-terrestre e ás praias.

11 GUERRERO MARTÍN, C., *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, cit., p. 47.

12 En efecto, a temática de dominio público marítima é obxecto de incorporación por primeira vez na nosa historia constitucional neste artigo, xa que en ningunha outra ocasión histórica se produce a incorporación do dominio público a un texto constitucional, como expuxo PÉREZ CONEJO, L., en *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Editorial Comares, S.L., Granada, 1999, p. 9. Para completar o estudo deste precepto constitucional, *vid.* SAINZ MORENO, F., “Comentarios al artículo 132”; Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, tomo X (artigos 128 a 142), *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1985, pp. 125 e ss.; GARRIDO FALLA, F., “Comentarios al artículo 132 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 1384 e ss.; FONT I LLOVET, T., “La ordenación constitucional del dominio público”, *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje a García de Enterría*, tomo V, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3917 e ss.

13 RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Playas y costas en el derecho español. A propósito de la Ley de costas de 1988*, Editorial Bosch, S. A., Barcelona, 2010, p. 66.

14 GUERRERO MARTÍN, C., *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, cit., p. 42.

O carácter de dominio público inmediato dos bens a que fai alusión o artigo 132.2 da Constitución ten unha consecuencia fundamental no recoñecemento da dita cualificación xurídica aos espazos que conforman e conformaban a zona marítimo-terrestre e as praias: estes bens forman parte do dominio público marítimo-terrestre mesmo cando a súa situación física actual non se corresponda coa descrición legal. As características naturais xeomorfolóxicas dos bens afectos ao dominio público marítimo-terrestre son as determinantes desa cualificación xurídica como dominio público estatal por mandato directo da norma constitucional, sen prexuízo de que a Lei de costas e o seu regulamento concreten de forma determinante os criterios que cumpra considerar para establecer o que se deba entender por aquelas pertenzas que a propia Constitución menciona¹⁵. Neste sentido, a xurisprudencia constitucional resaltou que, «desde o momento mesmo da promulgación do texto constitucional, todos os espazos enumerados no artigo 132.2 se integran no dominio público do Estado, aínda que se lle encomende ao legislador o establecemento do seu réxime xurídico e, por suposto, a actuacións posteriores da Administración a delimitación dos seus confíns» (STC 149/1991, do 4 de xullo, FX oitavo).

Polo tanto, destacouse que coa Constitución española de 1978 «queda superada, en definitiva, a apreciación do litoral como espazo idóneo para a realización de todo tipo de usos e actividades, situación esta que se viu reforzada e avalada durante os anos sesenta por tres leis: a Lei de centros e zonas de interese turístico, do 28 de decembro de 1963 (...); a Lei de portos deportivos, do 26 de abril de 1969 (...); e tamén a Lei de costas de 1969»¹⁶.

Deste xeito, a doutrina máis recoñecida sostivo que a determinación como pertenzas de dominio público de distintos grupos de bens constituíu unha das medidas ou técnicas preventivas que tradicionalmente se utilizaron para preservar o medio ambiente, sobre todo no que se refire á utilización racional dos recursos naturais¹⁷.

Tamén se fixo fincapé na conexión existente entre os artigos 45.2 e 132.2 CE, ao constituír os bens a que este último artigo se refire un conxunto de recursos naturais que precisan protección co obxectivo de mellorar a calidade de vida dos cidadáns¹⁸.

Ao fío do exposto, apuntouse que a razón básica destas previsións constitucionais se atopa na extraordinaria importancia tanto cuantitativa como cualitativa dos bens que conforman o dominio público, así como na función pública á que están directamente ligados (afectación) e, principalmente, no feito de que esta categoría é un réxime xurídico exorbitante¹⁹.

A definición e enumeración dos espazos costeiros que integran o dominio público marítimo-terrestre, a través da descrición das súas circunstancias físicas, constitúe un elemento impres-

15 AGUDO GONZÁLEZ, J., "Concepto constitucional; Bienes que lo integran (artículo 3 LC); (artigos 4 e 6 RC). Doctrina constitucional en la materia (problemas de constitucionalidad y su solución)", "El concepto de dominio público marítimo-terrestre", Sánchez Goyanes, E. (dir.), *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010, p. 207.

16 SOCÍAS CAMACHO, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, p. 27.

17 *Ibidem*, p. 27.

18 Vid. BLASCO DÍAZ, J. L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 37 a 40; BASSOLS COMA, M., "El derecho de propiedad y la conservación del medio ambiente", *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo comparado*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 730; LÓPEZ RAMÓN, F., "Dominio público y protección del medio ambiente", *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, 1988, pp. 596 e ss.; FONT I LLOVET, T., "La ordenación constitucional del dominio público", *cit.*, pp. 3917 a 3942.

19 FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., "El patrimonio de las Administraciones públicas: concepto y principios generales (artículos 5 a 8)", Mestre Delgado, J. F. (dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, La Ley, Madrid, 2004, p. 161.

cindible e o punto de partida do sistema de protección que a Lei de costas de 1988 instaura, xa que o configura como un primeiro mecanismo de protección do litoral. A lei define en primeiro termo o dominio público marítimo-terrestre e logo protéxeo²⁰.

Unha das medidas de protección do dominio público marítimo-terrestre é precisamente o establecemento de zonas de servidume –que non forman parte del–, cuxo réxime xurídico se abordará nas epígrafes seguintes.

2 Natureza xurídica e configuración das servidumes de costas

As *Partidas* xa establecían limitacións por motivos de interese comunal ou público sobre os terreos lindeiros con algúns bens de dominio público, aínda que sen referirse á zona costeira²¹.

Foi a Lei de augas de 1866 a que estableceu por primeira vez sobre os predios costeiros as servidumes de salvamento e vixilancia litoral²², concretándose posteriormente a través das leis de portos de 1880 e de 1928. Nos antecedentes legais máis remotos destaca a ausencia da “servidume de paso”, que se introduciu máis tarde na Lei de costas de 1969, así como a omisión da “servidume de protección”, que se regulou por primeira vez na Lei de costas de 1988²³.

Nas súas orixes, as servidumes explícanse a partir da estrutura do dereito real de servidume predial recollida no Código civil, que, como é sabido, contén varios elementos:

a) A relación xurídica que se establece entre os suxeitos titulares do predio que a soporta (“servente”) e o que se beneficia dela (“dominante”), nas chamadas “prediais”, ou a persoa que se beneficia nas “persoais”.

b) O contido obrigacional que se lle impón ao titular que a soporta pola súa condición de tal. Pode consistir nunha obriga de “facer” ou de “non facer”. Sen o establecemento da servidume non existiría tal obriga.

c) A “utilidade” que xustifica como razón estas obrigas.

d) O “título” en virtude do que se constitúe este dereito²⁴.

As servidumes que serán obxecto de estudo neste traballo entran dentro da categoría de servidumes legais ao seren establecidas por lei, tal como indica o artigo 536 do Código civil, e teñen por obxecto a utilidade pública, tal como estipula o 549 do Código civil.

Non obstante, na actualidade estas servidumes encaixan con naturalidade nas chamadas “servidumes administrativas”, que traen causa directa da función social da propiedade, nos

20 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M., *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1999, p. 64.

Fíxose fincapé en que a peza fundamental da LC e elemento de referencia en toda ela é o dominio público marítimo-terrestre, de titularidade estatal. Vid. MEILÁN GIL, J. L., “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de costas”, Sánchez Goyanes, E. (dir.), *El derecho de costas en España*, cit., p. 61.

21 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M., *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, cit., p. 201.

22 MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 66.

23 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M., *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, cit., p. 201.

24 GUERRERO MARTÍN, C., *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, cit., p. 173.

termos establecidos no artigo 33 da Constitución. A xurisprudencia constitucional remarcou que “a suxeición, con carácter xeral, dos terreos lindeiros co dominio público ás servidumes e limitacións do dominio que regula a lei trae razón de ser, como antes se dixo, da propia natureza, características e función social dos bens que integran o dominio público marítimo-terrestre, o que obriga a limitar o uso que poida facerse de tales terreos lindeiros, ao abeiro, xenericamente, do título resultante do artigo 149.1.23 CE.” (STC 149/1991 do 4 de xullo, FX terceiro).

Polo tanto, a suxeición dos terreos lindeiros co dominio público ás servidumes e limitacións que establece a Lei de costas trae razón de ser da propia natureza, características e función social dos bens que o integran, e ten como finalidade específica e determinada legalmente a seguinte: a protección do dominio público marítimo-terrestre, que comprende a defensa da súa integridade e dos fins de uso xeral a que está destinado, a preservación das súas características e elementos naturais e a prevención das prexudiciais consecuencias de obras e instalacións. Neste sentido, a Lei de costas contén no artigo 20 unha auténtica declaración de intencións cando postula que a protección do dominio público marítimo-terrestre comprende:

- a) a defensa da súa integridade e dos fins de uso xeral a que está destinado;
- b) a preservación das súas características e elementos naturais; e
- c) a prevención das prexudiciais consecuencias de obras e instalacións.

O establecemento das servidumes de costas foi fundamentado polo Tribunal Constitucional en que, «tanto para asegurar a integridade física e as características propias da zona marítimo-terrestre como para garantir a súa accesibilidade, é imprescindible impor servidumes sobre os terreos lindeiros e limitar as facultades dominicais dos seus propietarios, afectando así, de maneira importante, ao dereito que garante o artigo 33.1 e 2 da CE (...) É, sen dúbida, a protección da natureza a finalidade inmediata que perseguen as normas mediante as que se establecen limitacións no uso dos terreos lindeiros co fin de preservar as características propias (mesmo, claro está, os valores paisaxísticos) da zona marítimo-terrestre e, polo tanto, é a partir desa finalidade primaria como se deben articular, para respectar a delimitación competencial que impón o bloque da constitucionalidade, a obriga que ao legislador estatal lle impón o artigo 132.2 de la CE e as competencias asumidas polas comunidades autónomas» (STC 149/1991, do 4 de xullo, FX primeiro).

As afirmacións anteriores teñen consecuencias xurídicas importantes. A principal é que, a diferenza das expropiacións, non son indemnizables, salvo que se demostre a súa individualidade ou singularidade e que o dano ou perda causado no inmovible de propiedade particular se poida considerar gravemente desproporcionado e atente contra o seu contido esencial²⁵.

Desde unha perspectiva competencial, as afirmacións anteriores son tamén relevantes. En palabras do TC, «só ao Estado lle corresponde establecer limitacións e servidumes sobre os terreos lindeiros ao dominio público marítimo-terrestre e, entre elas, a servidume de protección. Exerce, para o efecto, o Estado a súa competencia para establecer unha lexislación básica en materia de medio ambiente (ex artigo 149.1.23 CE), en conexión coa súa competencia (ex artigo 149.1.1 CE) para fixar en condicións de igualdade o exercicio do

25 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M., *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, cit., p. 188.

dereito de propiedade en todo o territorio, de maneira que as comunidades autónomas non poden establecer ningunha disposición ao respecto, nin sequera para reproducir con exactitude as previsións estatais, xa que a dita operación quedaría vedada pola doutrina sobre a *lex repetita* sistematizada pola STC 341/2005, do 21 de decembro, f. 9, e cuxa orixe última está na STC 10/1982, do 23 de marzo, f. 8, segundo a cal “a reprodución de normas estatais en normas autonómicas é inconstitucional cando a Comunidade Autónoma carece da correspondente competencia, salvo que (...) a reiteración da norma estatal sexa imprescindible para o entendemento do precepto (como postula a STC 47/2004, do 25 de marzo, f. 8)”» (STC 87/2012, do 18 de abril (FX quinto), cuxa doutrina serviu de base para a STC 137/2012, do 19 de xuño).

A Lei de costas regula as limitacións sobre os terreos lindeiros do dominio público marítimo-terrestre, debuxando con claridade catro franxas de terreo²⁶, algunhas superpostas, sometidas a condicións de uso diversas: a servidume de protección (artigos 23 a 26), a servidume de tránsito (artigo 27), a servidume de acceso ao mar (artigo 28) e a zona de influencia (artigo 30)²⁷. Todas estas servidumes decláranse imprescritibles, prevalecendo sobre a interposición de calquera acción, e impóñense a todos os terreos lindeiros co dominio público, coa única excepción daqueles expresamente declarados de interese para a seguridade e a defensa nacional, conforme a súa lexislación específica.

3 Estudo especial da servidume de protección

3.1 Concepto e extensión

Apuntouse por parte do Tribunal Constitucional que, en puridade, non estamos ante unha auténtica servidume *–iura in re aliena–*, senón ante un límite ou unha limitación ao dereito de propiedade relacionado coa súa función social²⁸.

Utilizando as explicacións dadas polo TS, podemos afirmar que «(...) a Lei de costas mantén a tradición das nosas leis anteriores ao suxeitar os terreos lindeiros co dominio público a determinadas limitacións –prohibicións á construción ou realización de determinadas actividades–, cambiando a rancia terminoloxía de “servidume de salvamento” pola de “protección”, acorde coa súa finalidade de conservar na súa integridade o dominio público marítimo-terrestre e de contribuír á axeitada protección dun medio natural tan sensible, como a experiencia puxo de relevo, segundo indica a exposición de motivos da citada Lei de costas. De maneira que, seguindo coa citada exposición, a garantía da conservación do dominio público marítimo-terrestre non pode obterse só mediante unha acción eficaz sobre

26 Para a correcta comprensión da regulación das figuras analizadas neste traballo, cómpre citar a disposición adicional primeira da Lei de costas pola súa extraordinaria relevancia á hora de interpretar as distancias recollidas ao longo do articulado da lei: as servidumes considéranse aplicadas en proxección horizontal e os termos exterior e interior considéranse referidos cara ao mar e cara á terra, respectivamente.

27 GARCÍA PÉREZ, M., “Las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar y la zona de influencia”, Sánchez Goyanes, E. (dir.), *El derecho de costas en España*, cit., p. 573.

28 *Vid.* STC 37/1987, do 26 de marzo, sobre a Lei de reforma agraria andaluza de 1984, FX noveno. *Vid.* NOGUERA DE LA MUELA, B. *Las servidumbres de la Ley de costas de 1988*, prólogo de TORNOS MAS, J., Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 91-62 y 103-104.

a estreita franxa que ten esa cualificación xurídica, senón que resulta tamén imprescindible a actuación sobre a franxa privada lindeira...»²⁹.

A anchura desta zona de servidume está determinada na Lei de costas entre 20 e 200 metros, segundo as características do tramo de costa afectado³⁰.

Así, o artigo 23 da Lei de costas indica que a servidume de protección recae sobre unha zona de 100 metros medida cara ao interior desde o límite interior da ribeira do mar, aínda que por acordo da Administración do Estado, a da Comunidade Autónoma e o Concello correspondente pode ampliarse ata un máximo doutros 100 metros, cando sexa necesario para asegurar a efectividade da servidume, en atención ás peculiaridades do tramo de costa de que se trate³¹.

Por acordo das tres administracións, a servidume de protección tamén pode ser reducida ata unha anchura de vinte metros. Trátase dun suposto introducido na Lei 2/2013 que merece unha atención particular, sobre todo pola incidencia que pode chegar a ter en certos lugares do territorio español, como en Galicia³², onde a penetración da auga do mar no territorio –formando as coñecidas rías³³– é moi acusada e prodúcese ás veces moitísimos quilómetros cara ao interior. En ocasións, non se alcanza a enxergar o efecto que poida ter a imposición da limitación respecto á protección da ribeira do mar e intúese que existen outros instrumentos (servidumes en materia de augas ou limitacións de protección ambiental) máis idóneos para protexer un contorno de importantes calidades naturais. En tales casos, compréndese que a Lei de costas considere como posibilidade excepcional a redución da anchura da servidume de protección de 100 a 20 metros «nas marxes dos ríos ata onde sexan sensibles as mareas» para evitar que nos tramos afastados da desembocadura se xere, por defecto, unha servidume de 100 metros³⁴. Agora ben, sendo a medida razoable, debe

Regap



ESTUDIOS

29 Vid. STS do 14 de xaneiro de 2009, FX quinto.

30 En palabras do TS, «a anchura desta zona de servidume de protección ha de ser, loxicamente, convencional, ben que debe fixarse conxugando con carácter xeral unha profundidade de 100 metros, aínda que nas zonas xa urbanizadas se mantén a anchura de 20 metros da anterior servidume de salvamento, como no seu articulado dispón o artigo 23 da Lei de costas. Ao servizo de tal finalidade, o réxime xurídico da zona de servidume de protección tradúcese en importantes limitacións que actúan como prohibicións no artigo 25.1.a) da Lei de costas, impedindo nesta zona as edificacións destinadas a residencia ou habitación» (STS do 14 de xaneiro de 2009, FX quinto).

31 A xurisprudencia constitucional aclarou que «a constitucionalidade da posibilidade de que a extensión da servidume de protección quede ampliada ata un máximo doutros 100 metros xustifícase, en efecto, na competencia do Estado para ditar a lexislación básica sobre protección do medio ambiente que, neste caso, necesariamente se ha de traducir nunha habilitación á potestade executiva da Administración do Estado para, segundo as posibilidades do tramo de costa de que se trate, adoptar a decisión máis axeitada e conveniente co fin de asegurar a efectividade da servidume. Tal habilitación non resulta contraria ao carácter básico da norma, nin moito menos vulnera o ámbito competencial autonómico, unha vez que, en todo caso, é preciso o acordo da Comunidade Autónoma e do Concello correspondente» (STC 149/1991, do 4 de xullo, FX terceiro).

32 É relevante resaltar que, dos 4.996 quilómetros de lonxitude do litoral peninsular español, é a Comunidade Autónoma que máis extensión ten (un total de 1.720), o que supón case o 35% do litoral español, descontando o pertencente ás comunidades autónomas insulares. Cfr. MULERO MENDIGORRI, A., *Introdución al medio ambiente en España, Ariel-Geografía*, Madrid, 1999, p. 185.

33 Na súa costa poden distinguirse 5 áreas: o “arco cantábrico” ou “Rías Altas”; o “arco ártabro”, o “arco de Fisterra”; o “arco das Rías Baixas” e o “arco miniano-duriense”. Cfr. PENAS LADO, E., *Elementos para unha ordenación integral dos usos do medio litoral de Galicia*, Consellería de Pesca, Acuicultura e Marisqueo, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2000, pp. 30 e 31.

34 A diferenza entre as marxes dos ríos e as rías foi posta de manifesto pola xurisprudencia. É ilustrativa, entre outras, a sentenza do Tribunal Supremo do 27 de xuño de 2008 (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), que resolve o Recurso de casación núm. 4182/2004: a Sala da Audiencia razoou que, «con carácter xeral, o dominio público marítimo terrestre inclúe a zona marítimo-terrestre que comprende os terreos ata onde se supera o límite da liña de preamar máxima viva equinoctial, que se estende polas marxes dos ríos ata o sitio onde se faga sensible o efecto das mareas, ex artigo 3.1.a) da Lei de costas. Esta sensibilidade ao efecto das mareas concrétese efectivamente á zona das marxes, entendendo por tal a liña que separa a auga da terra, ou as extremidades polas que discorre a auga (...). Neste sentido, debe sinalarse que o indicado artigo non establece unha concorrencia de carácter exclusivo do efecto das mareas para que os terreos pertencen ao dominio público costeiro, senón que abonda con que, calquera que sexa a súa causa ou a causa que coaduxve a tal resultado,

adoptarse con precaución. Como sinalan SANZ LARRUGA e GARCÍA PÉREZ, río e ría son dúas realidades xeomorfolóxicas distintas e só ao primeiro, aos ríos, se refire a posibilidade de reducir a zona de servidume a vinte metros³⁵.

Pero, sen dúbida, a disposición máis transcendental no que á anchura da servidume de protección se refire é a disposición transitoria terceira da Lei de costas e, por relación, a disposición transitoria primeira da Lei 2/2013. A primeira regula a anchura da servidume de protección en atención ás características do solo no momento de entrada en vigor da Lei de costas, é dicir, o 29 de xullo de 1988; a segunda regula un suposto particular, de grande incidencia en Galicia e Canarias, que é o dos chamados núcleos tradicionais de costa, que serán obxecto de análise a continuación.

3.1.1 O réxime especial da disposición transitoria terceira da Lei de costas

- Por un lado, o seu apartado primeiro dispón a aplicación das **disposicións contidas no título II sobre as zonas de servidume de protección e de influencia aos terreos** que no momento de entrada en vigor desta lei estivesen clasificados como solo urbanizable non programado e solo non urbanizable, e engade que as posteriores revisións da ordenación que prevean a futura urbanización dos ditos terreos e o seu conseqüente cambio de clasificación deberán respectar integramente as mencionadas disposicións.

O seu apartado terceiro estipula a suxeición dos terreos clasificados como solo urbano á entrada en vigor desta lei ás servidumes establecidas nela, coa excepción de que a anchura da servidume de protección será de 20 metros. Malia iso, impón o respecto aos usos e construcións existentes, así como ás autorizacións xa outorgadas, nos termos previstos na disposición transitoria cuarta. Así mesmo, engade que «se poderán autorizar novos usos e construcións de conformidade cos plans de ordenación en vigor, sempre que se garanta a efectividade da servidume e non se prexudique o dominio público marítimo-terrestre (...)».

A xurisprudencia do Tribunal Supremo «propugna unha interpretación restritiva da disposición transitoria terceira, apartado 3 LC. A dita interpretación imponse, con maior razón, tras a nova redacción que lle deu o artigo 120 da Lei 53/2002, do 30 de decembro. A posibilidade de novas construcións na zona de servidume de protección que se contempla nesa disposición ten un carácter marcadamente excepcional fronte á regra xeral establecida no artigo 25 da mesma Lei de costas, cuxo apartado 1.a) dispón que na zona de servidume de protección están prohibidas as edificacións destinadas a residencia ou habitación [Sentenza desta Sala do 29 de xuño de 2009 (Casación 1397/2005) e as que nela se citan]. A defensa desta “servidume de protección” prodúcese porque a Lei de costas prosegue a tradición do noso dereito de suxeitar os terreos lindeiros co dominio público a limitacións da propiedade, cambiando a denominación anterior da “servidume de salvamento” pola de “servidume de protección” para protexer un medio natural moi sensible á degradación pola acción humana.

o sitio sexa sensible ao efecto das mareas (...).» Así mesmo, cando o artigo 3.1.a) da Lei de costas 22/88 inclúe como zona de dominio público marítimo-terrestre «a zona que se estende tamén polas marxes dos ríos ata o sitio onde se faga sensible o efecto das mareas» esta sentenza do Tribunal Supremo indica que non distingue a causa pola que as mareas se fan sensibles nesa zona, de igual xeito que na ribeira do mar a zona chega ata «onde alcanzan as ondas nos maiores temporais coñecidos». Conclúe afirmando que son as mareas as que, no suposto das ribeiras das rías, definen o dominio público, calquera que sexa a causa da marea.

35 GARCÍA PÉREZ, M. e SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 2014.

Non se trata en realidade de *iura in re aliena* ou de auténticas servidumes, senón de límites do dereito de propiedade lindeiro co dominio público costeiro en atención á función social desta. A servidume de protección ten a finalidade de protexer o dominio público prohibindo determinadas actividades enormemente daniñas para el e, de forma moi especial, as construcións. Por iso, o artigo 23 da Lei de costas dispón que a servidume de protección recaerá sobre unha zona de 100 metros medida cara ao interior desde o límite interior da ribeira do mar, e prevé, mesmo, que esa zona poderá ser ampliada pola Administración do Estado, de acordo coa da Comunidade Autónoma e o Concello correspondente, ata un máximo doutros 100 metros, cando sexa necesario para asegurar a efectividade da servidume, en atención ás peculiaridades do tramo de costa de que se trate. A disposición transitoria terceira, apartado 3 da LC, en excepción ao anterior, mantén a anchura de 20 metros da servidume anterior de salvamento, cando se trata de solo urbano»³⁶.

- Por outro lado, o seu apartado quinto sinala que as servidumes de paso ao mar actualmente existentes manteranse nos termos en que foron impostas.

Como sinalou a xurisprudencia, hai que ter en conta que «a finalidade das normas transitorias é atemperar ou mitigar os efectos derivados da entrada en vigor da lei e non converter o dito réxime nunha regulación paralela e, en todo caso, allea aos principios, finalidade e exixencias derivadas do réxime que crea a Lei de costas de 1988»³⁷.

3.1.2 O caso dos núcleos tradicionais de costa

Un dos aspectos fundamentais da Lei 2/2013 recae na disposición transitoria primeira, que reza o seguinte polo que respecta á aplicación da disposición transitoria terceira, apartado 3, da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas:

- No prazo de dous anos desde a entrada en vigor desta lei, poderase instar que o réxime previsto na disposición transitoria terceira, apartado 3, da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas, se aplique igualmente aos núcleos ou áreas que, no momento da súa entrada en vigor, non estivesen clasificados como solo urbano pero que reunisen algún dos seguintes requisitos:

a) En municipios con planeamento, os terreos que, ou conten con acceso rodado, abastecemento de auga, evacuación de augas residuais e subministración de enerxía eléctrica e estivesen consolidados pola edificación en polo menos un terzo da súa superficie, ou, carecendo dalgún dos requisitos mencionados, estivesen comprendidos en áreas consolidadas pola edificación como mínimo en dúas terceiras partes da súa superficie, de conformidade coa ordenación de aplicación.

b) En municipios sen planeamento, os terreos que, ou conten con acceso rodado, abastecemento de auga, evacuación de augas residuais e subministración de enerxía eléctrica e estivesen consolidados pola edificación en polo menos un terzo da súa superficie, ou, carecendo dalgún dos requisitos mencionados, estivesen comprendidos en áreas consolidadas pola edificación como mínimo na metade da súa superficie.

36 Vid. STS (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 30 xuño de 2011, FX quinto.

37 Vid. STS (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 6 novembro de 2008, FX cuarto.

- Esta disposición aplicarase aos núcleos ou áreas delimitados polo planeamento, e, en defecto deste, serán delimitados pola Administración urbanística competente; en ambos os dous casos, con informe previo favorable do Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente, que deberá pronunciarse sobre a delimitación e compatibilidade de tales núcleos ou áreas coa integridade e defensa do dominio público marítimo-terrestre (en caso de que non se emitise no prazo estipulado, entenderase que é favorable).

- As administracións urbanísticas que xa delimitasen ou clasificasen como solo urbano os núcleos ou áreas a que se refire o apartado primeiro desta disposición deberán solicitarlle ao Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente o informe previsto no apartado segundo no prazo de tres meses desde a entrada en vigor desta lei (en caso de que non se emitise nese prazo, entenderase que é favorable).

- Non obstante, nos núcleos e áreas a que se refire esta disposición, non se poderán autorizar novas construcións das prohibidas no artigo 25 da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas.

3.2 Facultades e limitacións

Polo que respecta ás implicacións que a servidume de protección supón, o artigo 24 da Lei de costas aclara que nos terreos comprendidos nesta zona se poderán realizar cultivos e plantacións sen necesidade de autorización ningunha, sen prexuízo do establecido no artigo 27, e engade que nos primeiros 20 metros desta zona se poderán depositar temporalmente obxectos ou materiais botados polo mar e realizar operacións de salvamento marítimo, pero non se poderán levar a cabo cerramentos, salvo nas condicións que se determinen regulamentariamente.

Á súa vez, o artigo 47.4 do Real decreto 876/2014, do 10 de outubro, polo que se aproba o Regulamento xeral de costas³⁸, indica que só se autorizarán os cerramentos relativos ás paredes das edificacións debidamente autorizadas, os valados perimetrais de peche de parcelas lindeiros co dominio público marítimo-terrestre, que se poderán executar de acordo co determinado no planeamento urbanístico municipal (coa excepción de que só poderán ser totalmente opacos ata unha altura máxima dun metro) e os vinculados ás concesións en dominio público marítimo-terrestre coas características que se determinen no título concesional.

En todo caso, recalca que deberá quedar libre a zona afectada pola servidume de tránsito.

En canto ás prohibicións no ámbito da servidume de protección, aparecen enumeradas no artigo 25 da Lei de costas como segue:

a) As edificacións cuxo destino é o de residencia ou habitación.

b) A construción ou a modificación de vías de transporte interurbanas e as de intensidade de tráfico superior á que se determine regulamentariamente, así como das súas áreas de servizo.

38 Publicado no BOE n.º 247 o 11 de outubro de 2014.

c) As actividades que leven consigo a destrución de xacementos de áridos *naturais ou non consolidados, entendéndose por tales os lugares onde existen acumulacións de materiais detríticos tipo areas ou gravas*³⁹.

d) O tendido aéreo das liñas eléctricas de alta tensión.

e) A vertedura tanto de residuos sólidos como de entullos e augas residuais sen depuración.

f) A publicidade mediante carteis ou valos, ou por medios acústicos ou audiovisuais.

O TS afirmou que «a servidume de protección ten a finalidade, en definitiva, de protexer o dominio público marítimo-terrestre, prohibindo determinadas actividades nocivas para este e, de forma moi especial, previr os riscos derivados dunha actividade urbanística indiscriminada»⁴⁰. Nesta mesma liña sentenciou que «é evidente que o lexislador quixo que non se constrúa na zona de servidume de protección, respectando transitoriamente por excepción as construcións xa existentes, e mesmo permitindo excepcionalmente as novas construcións para evitar que, ao construír recuando sobre a liña antes existente (tratándose de edificación continua), se producise un efecto antiestético, creándose *ex novo* medianeiras á vista pública na fachada marítima. Por iso, exíxese que se trate de edificios pechados e con medianeira, e en ningún caso se permite para edificación illada»⁴¹.

Con carácter ordinario, unicamente se permiten as obras, instalacións e actividades que, pola súa natureza, non poidan ter outra situación (a Lei 2/2013 engade expresamente como exemplos os establecementos de cultivo mariño ou as salinas marítimas) ou presten servizos necesarios ou convenientes para o uso do dominio público marítimo-terrestre, así como as instalacións deportivas descubertas. En todo caso, recálcase que a execución de terrapléns, desmontes⁴² ou corta de árbores⁴³ deberían cumprir as condicións determinadas regulamentariamente para garantir a protección do dominio público.

Neste sentido, a xurisprudencia aclarou que «o contido do artigo 25.2 da Lei de costas –que se trate de “obras, instalacións e actividades que, pola súa propia natureza, non poidan ter outra localización ou presten servizos necesarios ou convenientes para o uso do dominio público marítimo terrestre” – nos sitúa na órbita dos conceptos xurídicos indeterminados, que debemos perfilar na súa aplicación ao caso concreto. Iso obríganos a tomar en consideración os principios que resultan de aplicación, o réxime xurídico aplicable, as limitacións establecidas por este e o específico modo de utilización do dominio público, pois só así –

39 A frase en cursiva foi incluída pola Lei 2/2013.

40 *Vid.* STS (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) do 21 de decembro de 2012, FX quinto.

41 *Vid.* STS (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) do 6 de novembro de 2008, FX primeiro.

42 Neste sentido, cabe aludir ao artigo 47.2 do regulamento, que preceptúa:

«A execución de terrapléns e desmontes deberá cumprir as seguintes condicións para garantir a protección do dominio público (artigo 25.2 da Lei 22/1988, do 28 de xullo):

- a) Só poderá permitirse a execución de desmontes e terrapléns con autorización previa.
- b) Só poderá autorizarse cando a altura daqueles sexa inferior a 3 metros, non prexudique a paisaxe e se realice un axeitado tratamento dos seus noiros con plantacións e recubrimentos.
- c) A partir da dita altura, deberá realizarse unha avaliación previa da súa necesidade e a súa incidencia sobre o dominio público marítimo-terrestre e sobre a zona de servidume de protección».

43 O 47.3 do regulamento sinala ao respecto que «a corta de árbores se poderá permitir sempre que sexa compatible coa protección do dominio público, cando exista autorización previa do órgano competente en materia forestal e non mingüe significativamente as masas arboradas, debendo recollerse expresamente na autorización a exigencia de reforestación eficaz con especies autóctonas, que non danen a paisaxe e o equilibrio ecolóxico».

non pola invocación de meras razóns de oportunidade— se garante que unicamente sexan autorizadas instalacións ou servizos que, ademais de non estaren prohibidos, non consintan outra localización ou sexan necesarios ou, cando menos, convenientes para o uso do dominio público marítimo. Esta última, o carácter necesario ou conveniente do servizo, é unha apreciación que só pode concretarse atendendo aos fins e obxectivos propios da protección, que o noso ordenamento xurídico dispensa, nos termos antes expostos, ao dominio público. Do mesmo xeito que a necesidade da localización na zona de servidume de protección necesita dunha xustificación e explicación concreta, sen xenéricas evocacións, que permita saber que os fins da actividade (...) non se poidan cumprir se a localización se realiza extramuros da dita zona de servidume. (...) Coincidimos, neste sentido, polo tanto, coa Sala de instancia en que non se xustificou en debida forma que as obras e instalacións pretendidas non poidan ter outra localización que a prevista na zona de servidume de protección, e cando engade que tampouco se acreditou que a través desa actuación se presten servizos “necesarios ou convenientes para o uso do dominio público marítimo-terrestre”. Como pon de manifesto o tribunal a *quo*, a xustificación non pode ser a dos feitos consumados, é dicir, que non exista outra localización para o uso comercial porque as localizacións xa están executadas, pois a xustificación debe establecerse desde a xénese da decisión, isto é, desde que se fixo a planificación. E ningunha xustificación razoable se proporciona, por outro lado, respecto de que ese centro comercial preste servizos “necesarios ou convenientes para o uso do dominio público marítimo-terrestre”, pois favorecer o uso comercial turístico non impón necesariamente a súa localización en zona de servidume de protección»⁴⁴.

Continuando co estudo da regulación legal, o Consello de Ministros poderá autorizar as actividades e instalacións a que se refiren as letras b) e d) do apartado 1 deste artigo excepcionalmente e por razóns de utilidade pública debidamente acreditadas. Na mesma forma, poderán ser autorizadas as edificacións a que se refire a letra a) e as instalacións industriais en que non concorran os requisitos do apartado 2, que fosen de excepcional importancia e que, por razóns económicas xustificadas, fose conveniente a súa localización no litoral, sempre que, en ambos os dous casos, se localicen en zonas de servidume correspondentes a tramos de costa que non constitúan praia nin zonas húmidas ou outros ámbitos de especial protección. Así mesmo, apunta a necesidade de que as actuacións autorizadas conforme o previsto neste apartado terceiro da lei se acomoden ao planeamento urbanístico aprobado polas administracións competentes⁴⁵.

Do mesmo xeito, cabe aludir a que «o expresado artigo 25 establece as prohibicións propias da zona de servidume de protección. Esta previsión ten un carácter xeral e, polo tanto, refírese a esta franxa de terreo calquera que sexa a clasificación urbanística do solo. Sendo unha cuestión diferente, que non afecta a esta prohibición xeral do artigo 25, que o réxime transitorio estableza determinados supostos de feito ou xurídicos aos que se una, en cada caso, unha consecuencia xurídica, como sucede coa transitoria terceira da Lei de costas»⁴⁶.

Tras a modificación da Lei de costas, introdúcese un novo apartado 4 no que estipula que «reglamentariamente se establecerán as condicións en que se poderá autorizar a publi-

44 *Vid.* STS (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) do 21 de decembro de 2012, FX quinto.

45 O número 3 do artigo 25 foi declarado constitucional por Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991, do 4 de xullo, se se interpreta no sentido fixado no seu fundamento xurídico 3.D.c

46 *Vid.* STS (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) do 6 de novembro de 2008, FX terceiro.

dade a que se refire a letra f) do apartado 1 deste artigo sempre que sexa parte integrante ou acompañe instalacións ou actividades permitidas e non sexa incompatible coa finalidade da servidume de protección».

Polo que respecta ao regulamento, o seu artigo 46 establece o seguinte sobre este extremo:

1º) A prohibición das edificacións destinadas a residencia ou habitación a que se refire a letra a) do apartado 1 inclúe as hoteleiras e exclúe as acampadas⁴⁷ e os campamentos ou cámpings⁴⁸ debidamente autorizados con instalacións desmontables.

2º) A prohibición de construción ou modificación de vías de transporte a que se refire a letra b) do apartado 1 entenderase para aquelas cuxo trazado discorra lonxitudinalmente ao longo da zona de servidume de protección, exceptuando aquelas en que a súa incidencia sexa transversal, accidental ou puntual e as de intensidade de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual no caso de estradas e as súas áreas de servizo.

3º) Non se entenderá incluído dentro da prohibición de destrución de depósitos de áridos a que se refire a letra c) do apartado 1 o seu aproveitamento para a súa achega ás praias.

4º) Non se considerarán incluídos na prohibición de publicidade a que se refire a letra f) do apartado 1 os supostos do artigo 81.4 deste regulamento⁴⁹, sempre que sexa compatible coa protección do dominio público marítimo-terrestre.

Por último, na lei a dita sección péchase co artigo 26, cuxo primeiro inciso, que foi declarado inconstitucional, declaraba que os usos permitidos na zona de servidume de protección estarían suxeitos a autorización da Administración do Estado, que se outorgará con suxeición ao disposto nesta lei, e nas normas que se diten, se é o caso, de acordo co previsto no artigo 22, e engadía a posibilidade de establecer así mesmo as condicións que se consideren necesarias para a protección do dominio público⁵⁰. O dito precepto postula a obrigatoriedade de dispor do correspondente título administrativo outorgado conforme esta lei con carácter previo en caso de que a actividade solicitada estivese vinculada directamente á utilización do dominio público marítimo-terrestre.

47 Matiza que se debe entender por acampada a instalación de tendas de campaña ou de vehículos ou remolques habitables.

48 Aclara que se entenderá por campamento ou cámping a acampada organizada dotada dos servizos e subministracións establecidas pola normativa vixente.

49 O artigo 81 do regulamento, no seu primeiro apartado, establece a prohibición da publicidade permanente a través de carteis ou valos ou por medios acústicos ou audiovisuais.

Excepcionalmente, e nas condicións que se establecen nos apartados seguintes, indica que se poderá autorizar a publicidade sempre que sexa parte integrante ou acompañe instalacións ou actividades permitidas no dominio público marítimo-terrestre e sexa compatible coa súa protección.

Polo que respecta ao apartado número 4, postula o seguinte:

«Poderase permitir, con carácter excepcional, de acordo co disposto no apartado 1, nos seguintes supostos:

- a) Rótulos indicadores de establecementos debidamente autorizados, sempre que se coloquen na súa fachada e non supoñan unha redución do campo visual xerado polo volume da propia edificación ou instalación. Nas mesmas condicións, poderán admitirse rótulos ou carteis doutras marcas expedidas no establecemento.
- b) Nos valos cuxa colocación resulte necesaria para a funcionalidade da instalación ou para o desenvolvemento de actividades.
- c) Elementos publicitarios dos patrocinadores das actividades lúdicas ou deportivas que estean debidamente autorizadas, sempre que se integren ou acompañen os elementos autorizados para a súa realización.

Os medios publicitarios utilizados non poderán implicar unha redución adicional do campo visual, producir ruído nin vibracións nin romper a harmonía da paisaxe».

50 O número 1 do artigo 26 foi declarado inconstitucional pola Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991, do 4 de xullo.

Así mesmo, cabe traer a colación o artigo 15 da lei pola súa transcendencia no ámbito que se está a analizar, xa que establece que cando se trate de inscribir no rexistro da propiedade predios situados na zona de servidume de protección a que se refire o artigo 23, na descrição daqueles precisárase se lindan ou non co dominio público marítimo-terrestre, podendo producirse as seguintes situacións:

a) En caso de que a resposta sexa afirmativa, non poderá practicarse a inscrición se non se xunta ao título a certificación da Administración do Estado que acredite que non se invade o dominio público.

b) Se a resposta é negativa ou non se fai declaración ningunha a este respecto, o rexistrador requirirá o interesado para que identifique e localice o predio no plano proporcionado para iso pola Administración do Estado.

Se da dita identificación resultase que non lindan, o rexistrador practicará a inscrición facendo constar nela ese extremo.

Non obstante, se, a pesar desa identificación ou por non poder levarse a efecto, o rexistrador sospeitase unha posible invasión do dominio público marítimo-terrestre, porá a solicitude de inscrición en coñecemento da Administración do Estado, deixándoa entre tanto en suspenso ata que aquela expida certificación favorable. Unha vez transcorridos trinta días desde a petición de oficio da certificación sen que se recibise contestación, poderá procederse á inscrición.

Finalmente, se non estivese aprobado o deslinde, iniciárase o correspondente procedemento a custa do interesado dentro dun prazo que non poderá ser superior a tres meses desde a correspondente solicitude, quedando entre tanto en suspenso a inscrición solicitada.

Un aspecto que cómpre analizar é o réxime xurídico das obras e instalacións xa existentes na zona de servidume de protección á entrada en vigor da lei de 1988.

En primeiro lugar, cabe aludir á modificación da letra b) do apartado 2 da disposición transitoria cuarta da Lei de costas pola Lei 2/2013, xa que esta estipula que, «se se sitúan na zona de servidume de tránsito, os titulares das construcións e instalacións poderán realizar as obras de reparación, mellora, consolidación e modernización sempre que non impliquen aumento de volume, altura nin superficie das construcións existentes e sen que o incremento de valor que aquelas comporten poida ser tido en conta para os efectos expropiatorios». E continúa dicindo que as ditas obras non poderán ser autorizadas polo órgano urbanístico competente sen que, con carácter previo, a Administración do Estado emita un informe favorable no que conste que a servidume de tránsito queda garantida.

Á súa vez, cabe resaltar a modificación da letra c) do apartado 2 da disposición transitoria cuarta da Lei de costas levada a cabo pola Lei 2/2013, que estipula que «no resto da zona de servidume de protección e nos termos en que esta se aplica ás diferentes clases de solo conforme o establecido na disposición transitoria terceira, poderán realizarse obras de reparación, mellora, consolidación e modernización sempre que non impliquen aumento de volume, altura nin superficie das construcións existentes e sen que o incremento de valor que aquelas comporten poida ser tido en conta para os efectos expropiatorios».

Outra novidade da Lei 2/2013 é a introdución dun novo apartado terceiro que antes non existía, en virtude do cal as obras a que se refire o apartado segundo desta disposición transitoria cuarta, cando lles sexa aplicable, deberán:

- Por un lado, supor unha mellora na eficiencia enerxética. Para iso terán que obter unha cualificación enerxética final que alcance unha mellora de dúas letras ou unha letra B, o que se acreditará mediante a certificación de eficiencia enerxética, de conformidade co previsto no Real decreto 235/2013, do 5 de abril, ou o que calquera outra norma poida establecer no futuro para a certificación de edificios existentes.

- Por outro lado, empregar os mecanismos, sistemas, instalacións e equipamentos individuais e/ou colectivos que supoñan un aforro efectivo no consumo de auga.

Así mesmo, «non poderán ser autorizadas polo órgano urbanístico competente sen que os titulares das concesións acrediten ter presentado ante a Administración do Estado e os das construcións e instalacións ante os órganos competentes das comunidades autónomas unha declaración responsable en que de xeito expreso e claro manifesten que tales obras non suporán un aumento do volume, altura nin superficie das construcións existentes e que cumpren cos requisitos establecidos anteriormente sobre eficiencia enerxética e aforro de auga, cando lles sexan de aplicación».

Pola súa banda, a disposición transitoria sétima da Lei de costas engadía no seu primeiro apartado, declarado inconstitucional, que, nos casos de obras, instalacións ou actividades en zona de servidume de protección en tramos de costa non deslindados conforme o previsto nesta lei, a Administración do Estado exixirá a autorización a que se refire o artigo 26, para cuxo efecto definirá provisionalmente, e fará pública acompañada do correspondente plano, a liña probable de deslinde e a extensión da zona de servidume no prazo máximo dun mes; non obstante, en caso de discrepancia, o outorgamento da autorización quedará condicionado á aprobación previa ou simultánea do deslinde, que se tramitará con carácter preferente⁵¹.

Non obstante, cando se pretenda a ocupación de terreos de dominio público aínda non deslindados segundo o previsto nesta lei, o petionario deberá solicitar o deslinde á súa custa, simultaneamente coa solicitude de concesión ou autorización, podendo tramitarse ao mesmo tempo ambos os dous expedientes de deslinde e concesión, tendo en conta que, en caso de solicitude de concesión, o seu outorgamento non poderá ser previo á aprobación do deslinde.

Do mesmo xeito, as obras que vaian realizar as administracións públicas non poderán executarse sen que exista deslinde aprobado.

Por último, tamén se debe facer referencia ao disposto na disposición adicional terceira da Lei de costas cando declara de utilidade pública, para os efectos de expropiación, os terreos de propiedade particular a que se refire a disposición transitoria segunda, así como os incluídos na zona de servidume de protección que se estimen necesarios para a defensa e uso do dominio público marítimo-terrestre.

51 Número 1 da disposición transitoria sétima declarado inconstitucional pola Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991, do 4 de xullo, no relativo á autorización da Administración do Estado, en canto lle atribúen á Administración do Estado o outorgamento de autorizacións na zona de protección.

4 Reflexións finais

A Lei 2/2013, do 29 de maio, de protección e uso sustentable do litoral e de modificación da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas, suscitou unha ardua polémica desde o instante mesmo da súa xestión. Por iso existe división de opinións no que ao seu contido se refire, xa que foi gabada por uns e fortemente criticada por outros.

Desde logo, no seu preámbulo, a Lei 2/2013 achega numerosos argumentos para intentar xustificar a nova regulación:

- a) Alude ao valor ambiental da costa e destaca a súa riqueza e diversidade biolóxica.
- b) Indica que o noso litoral é unha das zonas máis densamente poboadas, nas que se concentra gran parte da actividade turística e da relacionada cos cultivos mariños.
- c) Conceptúa a costa como un recurso estratéxico de crucial importancia para o noso país.
- d) Asegura que o reto que hoxe debe encarar a nosa lexislación de costas é conseguir un equilibrio entre un alto nivel de protección e unha actividade respectuosa co medio ambiente, xa que o desenvolvemento sustentable se alimenta da relación recíproca entre a actividade económica e a calidade ambiental. Deste xeito, afirma que un litoral que se manteña ben conservado contribúe ao desenvolvemento económico, e os beneficios deste redundan, á súa vez, na mellora ambiental.
- e) Propugna que esta reforma proporciona seguridade xurídica, establecendo un marco en que as relacións xurídicas no litoral poidan ter continuidade a longo prazo.
- f) Defende que se garante o mantemento da integridade do dominio público marítimo-terrestre a través de regras claras que poidan ser aplicadas.
- g) Apostila que esta se orienta a garantir a protección do litoral e insiste en que consegue outorgar seguridade xurídica.
- h) Afirma que o litoral é un ecosistema sensible e vulnerable que precisa protección, e lograla é un obxectivo fundamental desta reforma. Por iso, indica que a lei refortalece os mecanismos de protección, tanto na súa vertente preventiva como defensiva.
- i) Asegura que pretende dotar as relacións xurídicas que se dan no litoral dunha maior seguridade xurídica, xa que remarca que a súa ausencia xerou problemas que van máis alá dos estritamente xurídicos, e que causaron desconfianza e desconcerto⁵².

52 Neste punto alude a un informe do Parlamento Europeo do 20 de febreiro de 2009, o denominado "Informe *Auken*", que «recoñece e apoia os esforzos das autoridades españolas por protexer o medio costeiro e, alí onde sexa posible, restaurar ese medio de forma favorable para a biodiversidade e a rexeneración das especies autóctonas de fauna e flora, e, neste contexto específico, instaas a que revisen urxentemente e, se é o caso, modifiquen a Lei de costas co fin de protexer os dereitos dos lexítimos propietarios das vivendas e daqueles que posúen pequenas parcelas en zonas da costa que non teñen un impacto negativo sobre o medio costeiro; fai fincapé en que a dita protección non debe concederse a proxectos de desenvolvemento especulativos que non respectan as directivas da UE en materia de medio ambiente; propónse revisar as peticións recibidas sobre este asunto á vista da resposta das autoridades competentes españolas». *Vid.* Informe do Parlamento Europeo sobre o impacto da urbanización extensiva en España nos dereitos individuais dos cidadáns europeos, o medio ambiente e a aplicación do dereito comunitario, con fundamento en determinadas peticións recibidas (2008/2248 (INI); fundamento n.º 22, p. 12).

j) Destaca que a seguridade xurídica é o pilar que sustenta esta reforma, e o seu establecemento resultaba unha tarefa indispensable para superar o marco anterior. Engade que este principio se manifesta na determinación mesma da delimitación do concepto de dominio público marítimo-terrestre, nas melloras introducidas no procedemento de deslinde, na modificación das regras que rexen as concesións e autorizacións, así como nas limitacións á propiedade privada dos terreos contiguos ao dominio público.

k) Defende que esta reforma pretende sentar as bases dun uso do litoral que sexa sustentable no tempo e respectuoso coa protección ambiental. Con este fin, xustifica que os cambios que se introducen outorgan certeza e claridade, ao tempo que resolven os problemas que a curto prazo formulaba a lexislación anterior, preservando a franxa litoral.

l) Finalmente, subliña que esta reforma incorpora á Lei de costas regulacións específicas para afrontar con garantías a loita contra os efectos do cambio climático no litoral, xa que introduce un réxime específico para os tramos do litoral que se atopen en risco grave de regresión.

Isto sucede porque nas áreas así declaradas se limitan as ocupacións e prevese que a Administración poida realizar actuacións de protección, conservación ou restauración, respecto das que poderá establecer contribucións especiais; outra das novidades desta reforma.

Tamén se exige que aos proxectos para a ocupación do dominio público se achegue unha avaliación prospectiva sobre os posibles efectos do cambio climático. Ademais, incorpórase como causa de extinción das concesións o suposto de que as obras ou instalacións estean en risco certo de seren alcanzadas polo mar.

Xunto a estas medidas de carácter xurídico, a Lei imponse ao Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente a obriga de elaborar unha estratexia para a adaptación da costa aos efectos do cambio climático, xa que con iso se conseguirá dispor dun diagnóstico rigoroso dos riscos asociados ao cambio climático que lle afectan á nosa costa, e dunha serie de medidas que permitan mitigalos.

Non obstante, malia o esforzo por remarcar os aspectos positivos da nova versión da lei, esta foi fortemente criticada por considerala menos proteccionista que a súa versión anterior.

Na súa redacción de 1988, a Lei de costas recibiu loanzas e tamén críticas. Significouse, por exemplo, que foi un instrumento idóneo para reforzar a protección do noso litoral e preservar a súa riqueza e valor ambiental, pero non se ignoraron os numerosos conflitos xurisdiccionais que provocou⁵³ ou que se chamaron “danos colaterais” producidos na súa aplicación⁵⁴.

53 Por iso, apuntouse a necesidade de que esta se transformase. Así, MEILÁN GIL sinalaba o seguinte: «(...) o meu parecer é que sería conveniente unha reforma da Lei de costas, mesmo co cambio de nome, para referirse ao litoral, co que se visualizaría máis a nova perspectiva desde a que se actualmente están a considerar as zonas costeiras. O dominio público debe manterse porque a iso obriga a Constitución e non é preciso reformala por este motivo e romper cunha longa tradición. Pero non sería superfluo revisar e mellorar a súa determinación á vista das dificultades e dúbidas que formularon os numerosos conflitos xurisdiccionais, mesmo contando coa presunción de veracidade da Administración no trámite fundamental da proba». Cfr. MEILÁN GIL, J. L., “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de costas”, *cit.*, p. 93.

54 «Danos colaterais” que se concentraron en dous colectivos: dun lado, os cidadáns que viron as súas propiedades privadas transformadas en concesións administrativas, sen outra compensación que o dereito de uso sen pagamento de canon por un tempo máis ou menos longo e con fortes limitacións respecto ao uso dos terreos ocupados; doutro lado, os propietarios lindeiros co dominio público marítimo-terrestre, cuxos dereitos de propiedade foron duramente delimitados a través da imposición de servidumes de tránsito ou protección». Neste punto, GARCÍA PÉREZ, M. afirmou que, «se a reforma formulada se tivese centrado en afrontar estas situacións e, ao tempo, aprobábase algunhas outras medidas de maior protección da costa, non teríamos nada que obxectar. Pero a realidade é moi distinta, e a lectura do texto móstranos que, co pretexto de fortalecer a seguridade xurídica ameazada en casos particulares, pretende acometerse unha reforma

Na súa fase de proxecto e na súa redacción final, o texto foi cualificado de «moi desafortunado: desafortunado no seu título, na súa exposición de motivos, na súa sistemática e, sobre todo, desafortunado no seu contido»⁵⁵. Nesta mesma liña, foi cualificada como «reforma inoportuna e unha ocasión perdida para consolidar o modelo de protección ambiental do noso litoral e para a promoción dunha urbanización costeira sustentable, non só económica, senón ambiental e social», e destacou «o seu carácter discriminatorio ao excluír do dominio público marítimo-terrestre determinados núcleos de poboación (...) sen unha convincente xustificación», ao entender que «a defensa do litoral é perfectamente conciliable (...) co recoñecemento de lexítimos dereitos dos propietarios na costa –como é o caso de Galicia–», xa que «varios intentos se deron con anterioridade para recoñecer a peculiaridade dos seus núcleos tradicionais e isto tería sido posible sen alterar no seu conxunto a filosofía protectionista da Lei de costas de 1988»⁵⁶.

O tempo mostrará o verdadeiro impacto da nova regulación das costas. Haberá que valorar, con algo máis de perspectiva, se é un marco xurídico idóneo en que poidan unirse os intereses que conflúen nesta materia –desde a tripla perspectiva social, ambiental e económica–, de modo que sexan vertentes complementarias e non contrapostas, xa que só desta forma é posible adoptar unha visión que posibilite solucionar as carencias que a regulación anterior manifestou e que ademais reforce a protección do litoral coa consecución dun desenvolvemento sustentable.

5 Bibliografía

- AGUDO GONZÁLEZ, J., “Concepto constitucional; Bienes que lo integran (artículo 3 LC); (artículos 4 y 6 RC). Doctrina constitucional en la materia (Problemas de constitucionalidad y su solución)”, en “El concepto de dominio público marítimo-terrestre”, Sanchez Goyanes, E. (dir.), *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikostau, Barcelona, 1993.
- BASSOLS COMA, M., “El derecho de propiedad y la conservación del medio ambiente”, *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo comparado*, Tecnos, Madrid, 1996.
- BLASCO DÍAZ, J. L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., “El patrimonio de las Administraciones Públicas: concepto y principios generales (artículos 5 a 8)”, Mestre Delgado, J. F. (dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2004.

xeral que gravita sobre un eixe moi distinto: o de revalorizar a costa, entendida a expresión en termos economicistas e non ambientais». Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., La reforma de la Ley de costas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 31, 2012, pp. 60 e ss.

55 *Ibidem*, p. 60.

56 SANZ LARRUGA, F. J., en http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2013/05/13/reforma-inoportuna-regresivamade-in-spain/0003_201305G13P12992.htm

- FONT I LLOVET, T., "La ordenación constitucional del dominio público", *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje a García de Enterría*, tomo V, Cívitas, Madrid, 1991.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (dir.), *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto de Territorio e Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas e Urbanismo, Madrid, 1987.
- GARCÍA LORCA, A., "Los sistemas de información geográfica como instrumentos de decisión territorial", Millaruelo Aparicio, J. e Orduña Rebollo, E. (coord.), *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2004.
- GARCÍA PÉREZ, M. e SANZ LARRUGA, F. J., "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas", IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 2014.
- GARCÍA PÉREZ, M., "La reforma de la Ley de costas", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 31, 2012.
- GARRIDO FALLA, F., "Comentarios al artículo 132 de la Constitución española", *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980.
- GUERRERO MARTÍN, C., *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, McGraw Hill, Madrid, 1998.
- LÓPEZ RAMÓN, F., "Dominio público y protección del medio ambiente", *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, 1988.
- MEILÁN GIL, J. L., "Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de costas", Sánchez Goyanes, E. (dir.), *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010.
- MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.
- MULERO MENDIGORRI, A., *Introducción al Medio Ambiente en España*, Ariel-Geografía, Madrid, 1999.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. *Las servidumbres de la Ley de costas de 1988*, prólogo de TORNOS MAS, J., Marcial Pons, Madrid, 1995.
- PENAS LADO, E., *Elementos para unha ordenación integral dos usos do medio litoral de Galicia*, Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2000.
- PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Editorial Comares, S.L., Granada, 1999.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M., *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1999.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Playas y costas en el derecho español. A propósito de la Ley de costas de 1988*, Editorial Bosch, S.A., Barcelona, 2010.

SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2003.

SAINZ MORENO, F., "Comentarios al artículo 132", Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, tomo X (artigos 128 a 142), *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1985.

SOCÍAS CAMACHO, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Coedición de Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001.