

Crónica legislativa

SUMARIO: *Ley sobre Costas*.—I. Su discusión en las Cortes.—II. Bienes de dominio público marítimo.—III. Bienes patrimoniales del Estado.—IV. Uso público de los bienes de dominio marítimo.—V. Servidumbres de salvamento de paso y de vigilancia litoral.—VI. Acciones o aterramientos producidos por causas naturales.—VII. Deslindes.—VIII. Ejecución de obras y concesión o autorización de aprovechamientos especiales.

LEY SOBRE COSTAS

I

El *Boletín Oficial del Estado* de 29 de abril último publica la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas.

La Ley se estructura en dos títulos: el primero se refiere a los bienes de dominio marítimo y a su uso y aprovechamiento; el segundo, a las competencias administrativas en relación con el dominio público.

El título primero enumera y describe los bienes de dominio público, a los efectos de la Ley; regula el uso público de los mismos; convalida y amplía las clásicas servidumbres en los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre; incluye en el dominio público los bienes que se unan a la indicada Zona por acciones o aterramientos producidos por causas naturales; establece el procedimiento jurídico para la práctica de los oportunos deslindes y las consecuencias de los mismos en relación de los derechos con los particulares y, finalmente, regula la ejecución de obras y la concesión o autorización de aprovechamientos especiales.

Las cuestiones que plantea el referido título fueron objeto de

detenido y competente examen en la discusión en las Cortes y a continuación se recogen los aspectos más importantes del debate.

En cuanto a la enumeración y descripción de los bienes de dominio público, a efectos de la Ley, se conservó la clásica titularidad demanial, pero ampliándola no por razones patrimoniales, sino para conseguir la máxima extensión y afección al uso público.

En consecuencia, el concepto de playa se extiende a todos los arenales y pedregales en superficie casi plana o con vegetación escasa y característica; y se incluyen en el dominio público el suelo y el subsuelo del mar territorial y del adyacente, o sea, la llamada plataforma continental—«continental-shelf»—de acuerdo con la doctrina dominante, la legislación comparada y con el Convenio de Ginebra de 29 de abril de 1958.

También se modificó la definición del proyecto de Ley de la Zona marítimo-terrestre, volviendo a la precisa y exacta en el artículo 1.º de la Ley de Puertos.

La enmienda al artículo 1.º, por la cual se dispone que los bienes de dominio público en dicho precepto enumerados solamente lo serán sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos, fue calificada en la discusión de las Cortes como punto crucial del proyecto.

La enmienda fue presentada y defendida por varios Procuradores y, especialmente por CABANILLAS GALLAS, POVEDA MURCIA y VIOLA SAURET.

Tal como venía p'anteado el proyecto, podían producirse, por errónea interpretación o aplicación estricta de la norma situaciones extraordinariamente delicadas, al no admitir en lo sucesivo, la existencia de enclaves de propiedad particular en la Zona marítimo-terrestre; y al producir traspasos de la propiedad privada al dominio público, como consecuencia de la más amplia definición de playa.

Los enmendantes buscaron acertada solución al problema planteado, fundándose en las limitaciones establecidas respecto al dominio y uso público de los indicados bienes en las Partidas, en todo el proceso histórico de los señoríos jurisdiccionales y en su incorporación a la Nación por las Leyes de 6 de agosto de 1911 y de 3 de mayo de 1823 y en las Leyes de Aguas y Puertos.

La enmienda fue aceptada por unanimidad, quedando respe-

tados los derechos legales adquiridos bajo la salvaguardia de los Tribunales de Justicia.

Las islas que se forman en el mar territorial, en las rías o en las desembocaduras de los ríos, hasta donde sean navegables, tendrán la calificación de bienes patrimoniales del Estado y sus playas y zona marítimo-terrestre serán, en todo caso, de dominio público. También, respecto a este precepto se aceptó la enmienda de CABANILLAS GALLAS y VIOLA SAURET, en virtud de la cual quedan exceptuados del dominio del Estado aquellas islas que fueran ya de propiedad privada o que procedan de la desmembración de ésta.

En cuanto al uso público de las playas, la ley declara que se autorizará a todos, sin excepción alguna, el uso de las mismas, desapareciendo así la situación antisocial que implicaba la autorización de las playas privadas.

En la regulación de las servidumbres legales se incorporaron a la Ley las clásicas de salvamento y de vigilancia del litoral y se introduce la de paso. Esta última tiene por finalidad dejar vías permanentes de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre.

Son, asimismo, de dominio público los terrenos que se unen en la zona marítimo-terrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales. Cuando como consecuencia de estas accesiones o por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la zona avance hacia aquél, los terrenos de la zona marítimo-terrestre que no constituyan playa y no sean necesarios al uso público, se incorporarán al patrimonio del Estado. Esta incorporación, en virtud de enmienda admitida por la Comisión, no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados se encuentran dentro de las lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar. Por iniciativa de POVEDA MURCIA se suprimió el apartado 3) del artículo 5.º y se sustituyó de conformidad con la enmienda de VIOLA SAURET por otro, en el que se dispone que los terrenos ganados al mar territorial, fuera de los puertos, por obras construidas por el Estado, las Provincias, los Municipios o los particulares competentemente autorizados serán de propiedad de quienes las hubieren llevado a cabo, sin perjuicio de la zona de servicio de salvamento, de paso, de vigilancia litoral y del dominio público sobre la zona marítimo-terrestre y sobre las playas, si las hubiere. Tam-

bién se adicionó, en virtud de enmienda, otro apartado ordenando que cuando las obras tengan lugar en Centros de interés turístico nacional, los realizadores de las mismas, sin perjuicio de las servidumbres, conservarán respecto a la zona marítimo-terrestre y demás bienes de dominio público, el derecho a obtener su uso y disfrute en la forma determinada en el artículo 21, 1), e), de la Ley 197/1963.

En cuanto a los deslindes se dispone que se practicarán por el Ministerio de Obras Públicas. En virtud de enmienda de CABANILLAS GALLAS, VIOLA SAURET y PEREDA MURCIA la regulación de los deslindes pasó de las disposiciones transitorias al artículo 6.º de la Ley y se cambió radicalmente la estructura del correspondiente precepto del proyecto de Ley, sentando el principio de los derechos adquiridos. En este cambio de estructura, se ordenó, especialmente, como requisito previo, que el procedimiento debía ser notificado personalmente a los particulares colindantes, que la resolución dictada tendrá carácter ejecutivo, pero con la salvedad de que la atribución de posesión que pueda producirse, como consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a fincas o derechos amparados en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes; que la resolución recaída podía ser impugnada en vía contencioso-administrativa y sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos civiles puedan hacerles valer ante la jurisdicción ordinaria.

La importante enmienda de CABANILLAS GALLAS, VIOLA SAURET y POVEDA MURCIA, ajustada como es natural a la técnica hipotecaria pertinente, procuró cohonestar los intereses protegibles, amparados en una apariencia jurídica avalada por el Registro de la Propiedad, con los derechos de la Administración cuando se encuentra con auténticas usurpaciones, por parte de los particulares, en los bienes de dominio público. Pero no cabía desconocer que la doctrina científica, la del Consejo de Estado y la del propio Tribunal Supremo han admitido la posibilidad de la desafección tácita de los bienes demaniales, y, en consecuencia, la posibilidad de adquirirlos por usucapión. Por ello, la Comisión aceptó que la inscripción registral de los derechos de los particulares debe ser un límite de las facultades de la Administración en los actos de deslinde,

pero sin que signifique la admisión de situaciones inconvencionales en perjuicio del dominio público.

El título 2.º de la Ley, al regular las competencias administrativas en relación con el dominio público, para conciliar los intereses públicos antagónicos derivados de la varia y contradictoria legislación existente, atribuye la competencia a cada uno de los departamentos y organismos, según lo exigen los intereses predominantes y, además, con la intervención de diversas Corporaciones y, fundamentalmente, de los Ayuntamientos.

Se determinan las especiales competencias de los Ministerios de Marina, Obras Públicas, Comercio, Educación y Ciencia, Agricultura, Información y Turismo y Vivienda. También se especifica la competencia de los Ayuntamientos.

Como normas generales se establecen las siguientes: primera, los informes a que se refiere la Ley serán recabados simultáneamente por el órgano que ostente la competencia resolutoria y serán emitidos en el plazo de un mes, pasado el cual, se entenderán evacuados en sentido favorable; y segunda, cuando deban intervenir dos o más Ministerios mediante informes favorables o vinculantes y no existiera acuerdo entre ellos la decisión corresponderá al Consejo de Ministros.

Alrededor de los preceptos que regulan las respectivas atribuciones se produjeron en la Comisión interesantes debates y presentación de enmiendas con la intervención, entre otros Procuradores de los antes citados CABANILLAS GALLAS, VIOLA SAURET y POVEDA MURCIA.

Respecto a las disposiciones transitorias es obligado recoger la enmienda de POVEDA MURCIA, en virtud de la cual se impone a los Registradores de la Propiedad, en el caso de inscripciones de bienes o derechos reales, situados en las playas y zona marítimo-terrestre no deslindadas, la obligación de remitir certificación del asiento practicado al Ministerio de Obras Públicas para su conocimiento y efectos oportunos.

A continuación se recogen los preceptos del título primero, omitiéndose los del segundo y disposiciones transitorias por estimarlo innecesario en vista de las consideraciones generales antes expuestas.

II

Son de dominio público sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos: primero, las playas, entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie plana, con vegetación nula o escasa y característica; segundo, la zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español 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; esta zona se extiende asimismo por los márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las marcas; tercero, el mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales.

III

Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en las desembocaduras de los ríos hasta donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas pertenecerán al Estado en calidad de bienes patrimoniales, salvo los que sean de propiedad privada o procedan de desmembración de ésta. En todo caso sus playas y zonas marítimo-terrestres serán de dominio público.

IV

El uso público de los bienes de dominio marítimo se atemperará a lo dispuesto en la Ley y en los Reglamentos administrativos.

El libre uso del mar territorial, ensenadas, radas, bahías y abras, se entiende para bañarse, navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y actos semejantes, si bien dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen.

En el mismo caso se encuentra el uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, que autoriza a todos para transitar

por ellas, bañarse, tender redes, pescar, varar, carenar, reparar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos y cualquiera otros usos análogos, dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen. Sin embargo, la Administración podrá hacer reservas y otorgar las concesiones que exijan la economía y los intereses públicos y el cumplimiento de los fines de las Corporaciones Locales afectadas.

V

Los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre y colindantes con esta última o con el mar, estarán sometidas a las servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia litoral.

La servidumbre de salvamento recaerá sobre una zona de veinte metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la zona marítimo-terrestre. Esta servidumbre supone el uso público de dicha zona en caso de naufragio o peligro para varar embarcaciones, depositar restos, efectos o cargamentos y para las operaciones de salvamento. También los buques pesqueros podrán varar en esta zona de servidumbre cuando se vean obligados por el estado del mar, y podrán depositar sus efectos en tierra mientras duren las circunstancias del temporal. Por los daños causados en los referidos supuestos habrá lugar a indemnización, pero solamente hasta donde alcance el valor de los objetos salvados después de satisfacer los gastos de auxilio prestados o las recompensas o ayudas con arreglo a las Leyes. Los propietarios podrán libremente sembrar y plantar en la zona de servidumbre de salvamento, pero no podrán edificar en ella sin obtener las autorizaciones pertinentes.

La servidumbre de vigilancia de litoral consiste en la obligación de dejar expedita una vía contigua a la línea de mayor pleamar. Su anchura será, generalmente, de seis metros, salvo en los lugares de tránsito difícil o peligroso, en los que podrán ampliarse, en lo que sea estrictamente necesario a juicio del Ministerio de Marina. Se exceptúan de estas servidumbres, aquellos lugares en que estén enclavadas instalaciones de carácter militar.

La servidumbre de paso, para dejar vías permanentes de acceso a las playas y zonas marítimo-terrestres, previa la correspondiente indemnización, recaerá sobre las heredades colindantes o afectadas en la longitud y anchura que demanden su naturaleza y finalidad.

VI

Son de dominio público los terrenos que se unen en la zona marítimo-terrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales.

Cuando por consecuencia de estas accesiones o por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos de la zona marítimo-terrestre que no constituyan playas y que no sean necesarios para el uso público, se incorporarán al patrimonio del Estado, una vez recibidos por el Ministerio de Hacienda, con arreglo a la Ley reguladora de dicho patrimonio y previo el oportuno deslinde. Esta incorporación al patrimonio del Estado, no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por acesión, se encuentran dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar.

Los terrenos ganados al mar territorial, fuera de los puertos por obras construidas por el Estado, las Provincias, los Municipios o los particulares competentemente autorizados, serán propiedad de quienes las hubieran llevado a cabo, sin perjuicio de las servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia litoral y del dominio público sobre la zona marítimo-terrestre y sobre las playas si las hubiere.

Cuando estas obras tengan lugar en Centros de interés turístico nacional, los realizadores de las mismas, sin perjuicio de las servidumbres públicas, conservarán con respecto a la zona marítimo-terrestre y demás bienes de dominio público el derecho a obtener su uso y disfrute en la forma determinada en el artículo 21, 1), e) de la Ley 197/1963.

VII

Para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público, así como para la incorporación al patrimonio del Estado de los señalados en la Ley, se practicarán por el Ministerio de Obras Públicas los oportunos deslindes.

Estos deslindes se realizarán mediante procedimiento administrativo de oficio o a instancia de parte, en el que deberán ser oídos los Ministerios de Marina, Hacienda, Agricultura, Comercio, Información y Turismo y Vivienda, los Ayuntamientos interesados y asimismo, previa notificación personal, los particulares colindantes.

La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia de ella, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes.

Dicha resolución podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa y sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos civiles puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria.

El procedimiento para establecer y delimitar las servidumbres reguladas por la Ley se determinará reglamentariamente.

VIII

En ninguno de los bienes declarados de dominio público por la Ley se podrán ejecutar obras de cualquier clase, ni establecer aprovechamientos especiales sin la concesión o autorización pertinentes.

FRANCISCO DE COSSÍO CORRAL.