

La nueva Ley de Costas: el dominio público como régimen jurídico de especial protección

Ángel Menéndez Reixach

1. INTRODUCCIÓN

La promulgación de la nueva Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio, *BOE* de 29 de julio) ha venido a concluir un largo período de tramitación de casi cuatro años, en un contexto de polémica creciente por las duras críticas que se han vertido sobre las sucesivas versiones del texto que contenía las medidas legislativas proyectadas. La mayor parte de esas crítica han consistido en descalificaciones globales (flagrante inconstitucionalidad, atentado a la seguridad jurídica, atropello de los derechos adquiridos, confiscación, etc.) que, por su propia desmesura, adolecen, en general, de la falta de un análisis riguroso y encubren, bajo el manto de la denuncia de pretendidas incorrecciones jurídicas, una discrepancia ideológica sustancial con los objetivos de la Ley.

Se pueden compartir o no dichos objetivos. Pero hay que evitar la mixtificación. Aunque sea frecuente en la práctica, no se debe canalizar la confrontación ideológica a través de cauces jurídicos para desvirtuar, por razones supuestamente «técnicas», un proyecto legislativo cuyos principios inspiradores se alejan de los propios. Es obvio que en el marco constitucional caben opciones políticas muy diversas y también lo es que las técnicas jurídicas utilizadas para instrumentar tales opciones pueden ser, en sí mismas, inconstitucionales. Pero hay que diferenciar con precisión ambos planos para no incurrir en la fácil tentación de descalificar los medios (en este caso jurídicos) empleados para lograr un fin, simplemente porque no se comparte ese fin y no se quiere, o no es políticamente rentable, reconocerlo. Frente a un intento mixtificador de esa índole basta responder con las viejas palabras del Quijote: «Ladrán, luego cabalgamos».

La publicación de la nueva Ley en el *BOE* y su inmediata entrada en vigor es un buen momento para reflexionar sobre los problemas con que se ha enfrentado el legislador y las medidas que ha arbitrado para su solución. A esta

tarea se dedica la exposición que sigue, si bien en la forma necesariamente sucinta que impone la limitación del espacio de que se dispone. La misma limitación obliga a reducir al mínimo las referencias bibliográficas y, en general, todo el aparato crítico que debe acompañar a un trabajo riguroso. El autor espera publicar en breve un estudio más detallado que reúna esas características.

2. ESQUEMA DE LA LEY

La nueva Ley de Costas responde, en líneas generales, al mismo esquema de la de Aguas, de 2 de agosto de 1985, lo que no puede extrañar ya que en ambos casos se trataba de regular unos bienes de dominio público, que, además, proceden históricamente de un tronco común: la primera Ley de Aguas de 1866. Desde esa perspectiva histórica el esquema de ambos textos legales cae casi por su propio peso:

- definición de los bienes que tienen la condición de dominio público;
- limitaciones a las propiedades colindantes con aquéllos, derivadas precisamente de su proximidad a unos bienes especialmente protegidos por estar dedicados, en general, al uso público;
- régimen de utilización de esos bienes, con especial referencia a los usos que por su carácter más intenso o privativo se aparten del destino normal (público) o, al menos, lo limiten.
- medidas de protección de estos recursos naturales para asegurar su integridad y, especialmente, la calidad de las aguas;
- infracciones y sanciones;
- derecho transitorio para adaptar la aplicación de la nueva regulación a la situación jurídica existente en el momento de su entrada en vigor.

A este conjunto de materias, que debe abordar cualquier regulación de estos bienes que quiera ser coherente y completa, se añadía en ambos casos la necesidad no de regular, pero sí de partir, como presupuesto, de la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas resultante de la Constitución y de los respectivos Estatutos de aquéllas. Ello ha obligado al legislador a desarrollar el régimen de estos bienes dentro de los límites de la competencia estatal y respetando, en consecuencia, las correspondientes a las Comunidades autónomas. Ahora bien, como el alcance de una y otras no está definido con precisión, éste ha sido uno de los aspectos más polémicos, sobre todo en el caso de la Ley de Costas.

3. BASES CONSTITUCIONALES DE LA LEY

Empecemos por esta cuestión que es quizá la que mayor polémica ha

suscitado¹. Como ha reconocido en varias ocasiones el Tribunal Constitucional (sentencias de 6 de diciembre de 1983 y 3 de julio de 1984), sobre un mismo ámbito espacial pueden concurrir diferentes competencias, y esa posibilidad se potencia con la actual organización competencial del Estado. Nada impide, por lo tanto, que se produzca esa concurrencia sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre regulados en esta Ley.

Es cierto que las Comunidades autónomas tienen atribuida competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero también lo es que esa exclusividad no puede entenderse en un sentido excluyente de otras competencias, en este caso de las que corresponden al Estado en virtud de su titularidad sobre los bienes de dominio público en cuestión. El artículo 132.2 de la Constitución al declarar la titularidad estatal sobre estos bienes de dominio público no atribuye directamente la competencia, pero la presupone o la subraya, según palabras del Tribunal Constitucional en un supuesto referido a bienes patrimoniales (sentencia de 27 de julio de 1982), pudiendo extraerse del propio título VIII, concretamente del artículo 149.1.18, la competencia del Estado para regular los bienes de dominio público. El propio Derecho positivo ofrece argumentos muy recientes en apoyo de esta tesis. Así, la Ley 30/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las competencias del Estado para la protección del archipiélago de las islas Columbretes, en su preámbulo dice que «el Estado, según el artículo 132.2 y 149.1 de la Constitución, posee competencia exclusiva sobre el mar peninsular, su lecho y su subsuelo y, en general, sobre el dominio público y los recursos naturales existentes en el mismo». Este claro pronunciamiento de las propias Cortes Generales se reafirma, en la misma fecha, por la Ley 31/1987, de ordenación de las telecomunicaciones, en la que al regular la utilización del dominio público radioeléctrico se dice expresamente (art. 7) que corresponde al Estado la gestión, con sus facultades inherentes de administración y control del dominio público radioeléctrico. Y se añade que para la defensa de dicho dominio público, la Administración establecerá reglamentariamente las limitaciones a la propiedad y servidumbres necesarias para la protección radioeléctrica de las instalaciones de la Administración que se precisen para control de la utilización del espectro radioeléctrico.

¹ En el discurso de presentación del proyecto por el ministro de Obras Públicas y Urbanismo ante el Congreso y ante el Senado se recogen argumentos sustanciales en defensa de la constitucionalidad del texto (*DSC*, núm. 92, 1988, págs. 5787 y sigs. y *DSS*, núm. 86, 1988, págs. 3783 y sigs.). Además de los debates parlamentarios que se recogen en los *Diarios de Sesiones* del Congreso y del Senado, pueden verse los trabajos de MEILAN GIL: «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas», *RDU*, núm. 108 (1988), págs. 13 y sigs. y PERALES MADUEÑO: «Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de Ley de Costas», en la misma revista y número, págs. 115 y sigs. Ambos critican la utilización del dominio público como título de ordenación del territorio. No comparto la crítica por las razones que se indican en el texto, que espero desarrollar en un trabajo de próxima publicación.

Esta reciente Ley no hace más que reafirmar los criterios tradicionales del Derecho español para la regulación de los bienes de dominio público que consisten, en definitiva, en la posibilidad de que el titular de ese bien regule su utilización de acuerdo con sus finalidades y, por otra parte, en la posibilidad de imponer limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes o afectados por el dominio público objeto de regulación, con el fin de asegurar el cumplimiento de las finalidades que han motivado la calificación del bien en cuestión como dominio público.

Este mismo esquema es sencillamente el que se recoge en la Ley de Costas. En ella se regulan los bienes de dominio público marítimo-terrestre y se establecen unas limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes. Lógicamente, la regulación de esos espacios de dominio público comporta el establecimiento de una serie de criterios sobre su utilización y como ésta se refiere a un ámbito espacial, es inevitable que incida sobre la regulación del suelo establecida a través de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Exactamente lo mismo ha de decirse de las limitaciones a la propiedad sobre los terrenos colindantes con el dominio público.

Hay que insistir en que esta situación de concurrencia competencial no es peculiar de la Ley de Costas sino que se produce en todas las regulaciones de determinados bienes de dominio público. Se encuentra en la legislación de Carreteras (y hay que recordar que en esta materia hay una nueva Ley de la misma fecha que la de Costas), en la que se establecen importantes limitaciones a las propiedades colindantes; se establece en materia de aguas continentales (así lo hace la reciente Ley de Aguas de 1985); en materia de aeropuertos, en materia de cementerios, y, en general, en cualquier regulación sectorial de bienes de dominio público. La propia legislación anterior de costas se basaba en el mismo esquema y la Administración del Estado venía gestionando la utilización del dominio público marítimo y sus zonas de servidumbre, sin que nadie hubiera puesto en entredicho la constitucionalidad de esta situación.

Se ha dicho también, siguiendo una reiterada doctrina jurisprudencial, que el dominio público no supone atribución de competencias a favor de la entidad titular de aquél. Pero esta afirmación no debe sacarse de su contexto. Es cierto que el Tribunal Supremo y el propio Tribunal Constitucional han establecido que el dominio público supone una relación de propiedad y no de jurisdicción. Pero también lo es que esta afirmación se ha hecho para salir al paso de la pretensión de excluir los bienes de dominio público de las facultades de ordenación urbanística de los municipios. Por eso, los tribunales, correctamente, han establecido el criterio de que el territorio nacional se divide en términos municipales completos y que los bienes de dominio público están dentro de un término municipal. Ahora bien, de esta afirmación no puede deducirse que la administración titular del dominio público carezca de competencias para regular la utilización y la protección de esos bienes, sino justamente lo con-

trario, como pone de relieve la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, antes citada y todas las disposiciones reguladoras del dominio público a que se ha hecho referencia.

Por lo demás, la pretensión de reducir la sustancia jurídica del dominio público a una mera relación de propiedad puede ser, en sí misma, incorrecta en cuanto suponga ignorar que muchos bienes de dominio público no son «propiedad» de la Administración que tiene atribuida su titularidad, sino que pertenecen a todos (*res communes omnium*), correspondiendo a los poderes públicos su regulación y gestión en términos que aseguren su destino normal². Desde esta perspectiva, el Estado no es «propietario» de las playas, ni de la zona marítimo-terrestre, ni del mar territorial, sino que justamente la calificación de estos bienes como dominio público estatal le proporciona un título de intervención, es decir, una competencia para regular su utilización y velar por su integridad, lo que faculta, de acuerdo con la tradición española, no sólo para regular el ámbito espacial calificado de dominio público, sino también para limitar el uso de los terrenos privados colindantes.

4. DEFINICIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

4.1. Evolución expansiva de su ámbito en las costas marítimas

Desde una perspectiva histórica se observa claramente la progresiva ampliación de los bienes que integran el dominio público marítimo, ahora llamado «marítimo-terrestre» por la nueva Ley, para reflejar el hecho de que no todas sus pertenencias son «agua» o están, permanente o periódicamente, cubiertas por aquélla³. En efecto, la primitiva Ley de Aguas de 1866 calificaba «del dominio nacional y uso público», las costas o fronteras marítimas del territorio español, el mar litoral y las playas (art. 1.º), entendiendo por éstas lo que a partir de la Ley de Puertos de 1880 se denominará «zona marítimo-terrestre», es decir, el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea o bien, donde ésta no es sensible, hasta el límite que

² En este sentido, la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1988 (Sala 1.ª), dictada en el pleito sobre la titularidad de los terrenos de la Manga del Mar Menor, que niega al Estado la facultad de enajenar la z.m.t. porque no es titular de ella, sino que la titularidad es *communis omnibus hominibus*. También MEILAN: ob. cit., págs. 16 y sigs., aunque llega a conclusiones distintas, no en cuanto al dominio público, sino en cuanto a las limitaciones sobre las zonas de servidumbre. El mejor estudio sobre el significado del dominio público, con mucho material, es GALLEGO ANABITARTE: *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, 1986, tomo I, págs. 362 y sigs.

³ En palabras de la E. de M. «la denominación de dominio marítimo-terrestre, utilizada en esta Ley, se considera más adecuada que la hasta ahora empleada de marítimo, precisamente porque pone de relieve la existencia y necesidad de un espacio terrestre complementario de aquél, para cuya denominación genérica se vuelve a utilizar la expresión tradicional de ribera del mar».

alcanzan las aguas en los temporales ordinarios. La citada Ley de Puertos de 1880, aunque mantiene en apariencia la misma configuración, amplía, sin embargo, sustancialmente la zona marítimo-terrestre (en adelante z.m.t.) al incluir en ella las márgenes de los ríos hasta donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas (art. 1.º), mientras que bajo la Ley de 1866 sólo eran de dominio público las rías o desembocaduras de los ríos que tenían la consideración de «puerto» por permitir la internada de «las embarcaciones de cabotaje y altura que hacen el comercio marítimo» (art. 2.º). En los demás casos las riberas de los ríos conservaban su carácter de «fluviales» y se regían, por tanto, por las normas aplicables a las aguas «terrestres», en terminología de la propia Ley de 1866.

Esta situación se mantuvo en líneas generales hasta la Ley de Costas de 1969 que incluyó en el dominio público, junto a la z.m.t. y el mar territorial (que ya tenían esa calificación), las «playas» y «el lecho y el subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales» (art. 1.º). Esta nueva ampliación del dominio público permite, del lado terrestre, la existencia de una franja no afectada por la acción de la marea o de los temporales (pues en tal caso formaría parte de la z.m.t.) que tiene la calificación de «playa» si reúne los requisitos legales («riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica»). Esta configuración del dominio público marítimo es la vigente, en líneas generales, cuando la Constitución de 1978 acoge, por primera vez en nuestra historia, la institución del dominio público y atribuye directamente ese carácter a «la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental» (art. 132.2).

4.2. La nueva Ley: dominio público por imperativo constitucional y por determinación legal

La nueva Ley de 1988 incluye en el dominio público (art. 3.º) los bienes antes mencionados (con matices en cuanto al último grupo), aclarando que lo están en virtud de la Constitución, y añade otros (art. 4.º) que pertenecen a dicho dominio por determinación legal, lo que es perfectamente viable, ya que el propio art. 132.2 de la Norma fundamental dice que tendrán ese carácter, además de los bienes antes enumerados, «los que determine la Ley». Algunos de ellos tenían ya esa calificación conforme a la legislación anterior, pero hay novedades destacables, que suponen, en conjunto, una ampliación del dominio público siguiendo la tendencia histórica antes comentada. Las inclusiones más significativas son:

— Los terrenos ganados al mar como consecuencia de obras (art. 4.2), que bajo la Ley anterior pasaban a ser propiedad de los concesionarios (art.

5.3 Ley de Costas de 1969). Lo mismo ocurre con los terrenos desecados en la ribera del mar, rompiendo también aquí el tradicional criterio privatizador⁴.

— Los acantilados sensiblemente verticales hasta su coronación (art. 4.4)⁵.

— Los terrenos que incorpora un concesionario para completar la superficie de su concesión (art. 4.7)⁶.

— Por último, dos supuestos que, conforme a la legislación anterior, tenían el carácter de bienes patrimoniales del Estado, pero que parece más correcto calificar como dominio público por su naturaleza (islas: art. 5.º)⁷ o por la función que cumplen (obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima y terrenos adscritos a las mismas: art. 4.10) y, en ambos casos, para reforzar su protección.

La tendencia a ampliar en lo posible, sin lesionar derechos adquiridos, la franja terrestre de este dominio público, ha llevado a una regulación de la desafectación más restrictiva que la prevista en la legislación anterior, aunque manteniendo los mismos criterios esenciales⁸. Sólo se admite la desafectación expresa y mientras ella no se produzca formalmente, en virtud del correspondiente expediente, el terreno sigue siendo de dominio público, aunque haya perdido sus características naturales de playa, o z.m.t. o acantilado. Es más (y aquí está la diferencia principal con la legislación anterior), los terrenos deslindados como dominio público siguen perteneciendo al mismo, incluso si pierden esas características naturales que en su día (al practicar el deslinde) determinaron su calificación como tales, y sólo será posible su desafectación si se

⁴ El legislador es consciente de que la nueva regulación implica en este punto un giro de 180 grados respecto de la anterior y por ello ha considerado conveniente reiterar en el art. 9.1 la imposibilidad de que los terrenos ganados al mar, o desecados en su ribera, sean de propiedad privada. No obstante, se respetan los derechos adquiridos (disp. trans. 2.ª-2). El régimen tradicional de los terrenos ganados al mar y el de la desecación de marismas no era idéntico, pese a que en la práctica se hayan confundido con mucha frecuencia. En el primer supuesto había una expresa atribución de la propiedad, mientras que en la desecación de marismas en rigor sólo cabía una concesión a perpetuidad. Este tema se desarrolla con mucho detalle en mi trabajo inédito «Desecación de marismas y terrenos ganados al mar: contribución al estudio de la distinción entre concesión de obra pública y de dominio público».

⁵ No figuraba en el texto remitido a las Cortes por el Gobierno. Se introdujo en el Congreso en virtud de las enmiendas 216 y 351 presentadas por Coalición Popular y el CDS, respectivamente, que dieron lugar a una redacción transaccional.

⁶ Esta posibilidad que, lógicamente, es voluntaria para el concesionario, estaba ya prevista en el pliego de condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, z.m.t. y mar territorial, aprobado por O.M. de 8 de noviembre de 1985 (BOE de 19 de noviembre). Véase su cláusula octava.

⁷ El proyecto remitido a las Cortes mantenía las islas como bienes patrimoniales. Su calificación como dominio público se propuso por el PDP, cuya enmienda 458 fue aceptada.

⁸ Compárese el artículo 18 de la nueva Ley con el artículo 5.2 de la de 1969.

declara que son innecesarios para la protección y utilización de dicho dominio (art. 18).

En esta misma línea se intenta ampliar la franja de dominio público afectando a él los terrenos del Patrimonio del Estado colindantes y los emplazados en la zona de influencia (cuya anchura será la que determinen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con un mínimo de 500 m. a partir del límite interior de la ribera del mar: art. 30.1).

El legislador ha optado así por una decidida utilización de la institución del dominio público como técnica de atribución de un régimen jurídico de especial protección, extendiéndola a bienes que no reúnen (porque no las han tenido nunca o porque las han perdido) las características típicas de los que en nuestro Derecho histórico han recibido esa calificación en función de su naturaleza (playa y z.m.t.), pero a los que se otorga ese carácter precisamente para asegurar una protección más adecuada. Esta aplicación extensiva, si se quiere «desnaturalizada», de la institución del dominio público suscita una serie de interesantes reflexiones que no es posible desarrollar aquí⁹. Basta decir que no es la primera vez que esto ocurre en nuestro Derecho positivo, en el que se ha configurado al dominio público en términos suficientemente amplios para acoger sin dificultad éstos y otros supuestos análogos.

4.3. El deslinde y sus efectos jurídicos

Uno de los mayores inconvenientes para la protección de la integridad de estos bienes de dominio público ha sido, quizá, la insuficiencia de los deslindes, tanto en el plano de la actuación material (muchos tramos de costa no se han deslindado a tiempo o lo han sido parcialmente: z.m.t. pero no playa), como en el normativo (el deslinde atribuía la posesión, pero no podía prevalecer frente a los títulos registrales amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria: art. 6.3 Ley de Costas de 1969).

El primer aspecto, imputable a la negligencia de la Administración y también a la falta de sensibilidad de las fuerzas sociales, ha propiciado que, al abrigo de la presión urbanística que ha gravitado sobre la costa (especialmente en los tramos con playa), los particulares hayan ocupado porciones que habrían sido consideradas de dominio público si se hubiera aprobado el correspondiente deslinde pero que, ante la inexistencia de éste, han sido inscritas en el Registro de la Propiedad como terrenos de dominio privado. El posterior deslinde, en caso de que se practicara, poco podrá conseguir frente a la prevalencia legal del Registro en los términos antes reseñados. A lo sumo, la reivin-

⁹ Cfr. en detalle, GALLEGU ANABITARTE, en *El Derecho de Aguas en España*, en colaboración con MENÉNDEZ REIXACH y DÍAZ LEMA, Madrid, 1986, tomo I, págs. 362 y sigs.

dicación estatal ha dado lugar a largos pleitos, que se han fallado con suerte varia.

La nueva Ley se ha propuesto resolver, con criterios rotundos, esa su-puesta antinomia entre dominio público y Registro de la Propiedad, y lo hace estableciendo una clara primacía del primero frente a posibles inmatriculaciones o inscripciones obstativas. Así, la resolución aprobatoria del deslinde no sólo declara la posesión sino también «la titularidad dominical a favor del Estado» (art. 13.1), por lo que es «título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registradas contradictorias con el deslinde» (art. 13.2).

Este reforzamiento de la eficacia jurídica del deslinde, que había sido solici-tado por parte de la doctrina, unido a la definición más precisa de la playa y z.m.t.¹⁰ y a otra serie de medidas complementarias que tienden a garantizar la integridad del dominio público frente a posibles usurpaciones de particula-res¹¹, es una de las novedades más importantes de la Ley, que, justamente, tiene en el deslinde su pieza clave en cuanto, al delimitar el ámbito del dominio público, marca la referencia para establecer el régimen jurídico aplicable al espacio correspondiente. De ahí que se fije con todo rigor la regla de que no es posible realizar obras o actividades en la costa sin la previa existencia de deslinde, ni siquiera por los poderes públicos (disposición transitoria séptima).

No es aventurado afirmar que la eficacia de la Ley dependerá en buena parte de que se complete el deslinde allí donde no exista o sea parcial (des-linde de z.m.t. pero no de playa), siendo ésta la actividad que en primer tér-mino y con mayor intensidad deberá ser acometida por la Administración del Estado.

¹⁰ El concepto de z.m.t. se define hacia el interior por «el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinocial». Además se incluyen en esta zona «las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en ge-neral, los terrenos bajos que se invaden como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas, o de la filtración del agua del mar» (art. 3.1.a, que sigue, ampliándolo, el criterio del art. 2.1 del Reglamento de Costas de 1980). La «playa» se define en términos más amplios que los de la Ley de 1969, recogiendo la posibilidad de que exista vegetación y de incluir las dunas, de acuerdo con los criterios sentados por la jurisprudencia más progresiva. No es posible entrar aquí en los problemas de aplicación de estas definiciones legales.

¹¹ Entre ellas, la posibilidad de que la Administración inmatricule en el Registro de la Propiedad bienes de dominio público (se supone que lo hará con los que no tengan ostensiblemente ese carácter), para beneficiarse de la protección registral. Es cierto que esta posibilidad resulta, en teoría, incoherente con la publicidad extrarregistral del dominio público y supone la ruptura con un principio tradicional. Pero puede ser conveniente en la práctica para reforzar la protección de algunos de estos bienes, sobre todo los que están «por detrás» de la playa y z.m.t. conforme a lo previsto en el art. 4. Otra novedad importante es el establecimiento de un plazo de prescripción de 5 años para los derechos que puedan ejercitarse en vía civil sobre terrenos incluidos en el dominio público deslindando (art. 14). Parece que ese plazo es suficiente garantía y evita prolongar innecesariamente la posibilidad de que se discuta la titularidad de los terrenos en cuestión.

Lógicamente, la coordinación con los instrumentos de ordenación urbanística es en este punto, como en todos los que regula la Ley, fundamental. Los planes y normas de ordenación deben reflejar la línea de deslinde para ajustar el régimen aplicable a cada clase de suelo a los criterios específicos que se establecen en la nueva Ley, además de los generales que resulten de la propia legislación urbanística.

5. CRITERIOS DE UTILIZACIÓN DEL SUELO

Para asegurar la utilización de los bienes de dominio público que en ella se regulan y protegerl su integridad, la nueva Ley establece una serie de criterios que aquí no pueden más que esbozarse. Son los siguientes:

— en la franja de dominio público, se considera que su destino normal es el uso público, libre y gratuito (art. 31.1), por lo que los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones, sólo se permitirán cuando se trate de «actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» (art. 32.1). Esto supone un cambio radical de criterio respecto de la legislación anterior, que, en principio, no establecía ninguna restricción, por razón de su naturaleza, en cuanto a las actividades que eran susceptibles de concesión o autorización, lo que ha dado lugar a ocupaciones abusivas, pero legales, del dominio público en numerosos tramos de nuestra costa;

— en la zona de servidumbre de tránsito (6 m. a partir del límite interior de la ribera del mar) se pueden construir paseos marítimos y emplazar obras que ocupen dominio público (por tanto, con los criterios antes señalados), pero con obligación, en tal caso, de localización alternativa de servidumbre. El destino normal de esta franja es quedar «permanentemente expedita» para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos (art. 27);

— en la zona de servidumbre de protección (20 m. ó 100 m. según la clase de suelo; véase la disposición transitoria tercera) sólo se permitirá, en general, los mismos usos que en el dominio público y, además, los que supongan la prestación de servicios necesarios o convenientes para el uso de dicho dominio, así como las instalaciones deportivas descubiertas (art. 25.2). Junto a estos criterios de lo permitido se establecen una serie de prohibiciones expresas (art. 25.1), algunas de las cuales pueden ser dispensadas, por razones de utilidad pública, por el Consejo de Ministros (art. 25.3)¹². La aplica-

¹² La más llamativa de esas prohibiciones es la relativa a «las edificaciones destinadas a residencia o habitación». Nótese que se prohíbe la edificación no el *uso* residencial, que será admisible siempre que encaje en los criterios del art. 25.2.

ción de este esquema plantea una serie de problemas que tampoco pueden ser abordados aquí. Sólo cabe dejar constancia de la restricción que supone respecto de la situación anterior, lo que explica la resistencia manifestada por diversos sectores a la implantación de lo que, sin duda, es otro de los instrumentos básicos para asegurar la protección de la costa perseguida por el legislador.

Éstos son algunos de los rasgos más destacables de la nueva Ley. Quedan multitud de cuestiones que no han podido siquiera enunciarse¹³. Habrá que dejarlas para otra ocasión. Lo dicho es suficiente, sin embargo, para poner de manifiesto los criterios que han inspirado al legislador en su propósito de frenar el deterioro creciente de la costa: reforzar los instrumentos jurídicos inherentes a la calificación de un bien como dominio público, con la especial protección que la misma comporta; consolidar el uso público, libre y gratuito como destino normal de la banda marítimo terrestre y restringir de manera drástica las utilizaciones más intensas que limiten o excluyan dicho destino; finalmente, limitar también el uso del suelo en la zona colindante con el dominio público (zona de protección), para aminorar la presión urbanística sobre el borde del mar y evitar la degradación del dominio público marítimo-terrestre que deriva de la ocupación de la primera línea por grandes bloques de edificios, como la experiencia ha demostrado, lamentablemente.

Más importante que la definición de todas estas medidas, es su aplicación efectiva. Éste es el reto que tienen que afrontar ahora, en estrecha colaboración, las tres esferas administrativas, estatal, autonómica y local.

¹³ Una de las más significativas, porque ha suscitado apasionados debates, antes y después de la Constitución, es la desaparición de los enclaves de propiedad particular reconocidos por sentencia firme. La nueva Ley, extrayendo las consecuencias de la expresión «en todo caso» que emplea el art. 132.2 del texto constitucional, reintegra esos espacios en el dominio público y dispone la conversión de los derechos adquiridos sobre los mismos en concesiones administrativas por 30 años, prorrogables por otros 30, respetándose los usos existentes. Esto implica, técnicamente, una expropiación en la que el justiprecio no se fija en metálico sino mediante la citada conversión de su contenido económico en un derecho de aprovechamiento por el período mencionado.

