

Comentarios al proyecto de Ley de Costas

Alfredo Sánchez-Bella

El Boletín Oficial de las Cortes, Serie A, de 17 de diciembre de 1987, publicaba el proyecto de Ley de Costas remitido por el Gobierno.

La exposición de motivos terminaba con las siguientes palabras, suficientemente reveladoras de los propósitos perseguidos por esta proyectada Ley:

"Por encima de los intereses contrapuestos que confluyen en muchas ocasiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, un doble propósito se alza como la idea cardinal de esta Ley: garantizar su carácter público y conservar sus características naturales conciliando las exigencias de desarrollo con los imperativos de protección y derogando cuantas normas legales se opongan a dicho propósito".

Ante este planteamiento, en principio razonable caso de ser ciertos los presupuestos de hecho sobre los que se basa, es necesario, ante todo, verificar, siquiera sumariamente, la efectiva existencia de las situaciones de deterioro, depredación y privatización inusitadas que se denuncian, así como la insuficiencia de la legislación vigente, para pasar, posteriormente, a analizar la corrección y eficacia de las medidas propuestas.

Por lo que respecta al primer aspecto, excede, evidentemente, del ámbito de este artículo el análisis de la situación real de las costas españolas, si bien nadie puede dudar, tanto de su deterioro como de la existencia de abusos y excesos de edificación, daños, tanto al medio ambiente como a la estética y racional uso de extensiones considerables del litoral, carencia de infraestructura básica, contaminación de las aguas en numerosos puntos, tanto por vertidos industriales como de aguas sin depurar procedentes de ciudades o urbanizaciones, etcétera.

La segunda afirmación parece ya más cuestionable. Qué duda cabe que la legislación vigente se encuentra dispersa en varios textos, cuyo origen es dispar en cuanto al tiempo y a su orientación o preocupación esencial. Pero de ahí a tachar de insuficiente a dicha legislación para alcanzar el objetivo de asegurar el carácter público del dominio marítimo-terrestre hay una gran distancia.

Para empezar, el principio esencial de que los bienes de dominio público

gozan de los caracteres de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad no es novedad alguna, como es bien sabido, pues tal principio se encontraba reconocido unánimemente por la doctrina y se desprendía del contenido de la legislación vigente aun antes de la Constitución.

Asimismo, debe señalarse que la calificación como bien de dominio público de la zona marítimo-terrestre tampoco constituye novedad alguna, pues está recogida en el artículo uno de la vigente Ley de Costas. De aquí que tampoco constituya tan radical novedad la expresión "dominio público marítimo-terrestre".

La existencia de medidas como la práctica de deslindes y las prohibiciones de edificación en determinadas zonas eran ya cosa habitual en la legislación vigente y, sin embargo, no han servido para impedir los abusos y el deterioro que ahora se denuncia y se desea corregir.

Lo que sí cabe afirmar, por el contrario, es que la Ley de Costas de 1969 es mucho más prudente y respetuosa con los derechos de los particulares que el actual proyecto. Así, por citar algún ejemplo, el artículo uno establece el carácter de bienes de dominio público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, "sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos"; igualmente, en el caso de retirada de mar, los terrenos ganados del mismo pasan de ser de dominio público a ser bienes integrados en el patrimonio del Estado, pero tal incorporación "no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentran dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar".

Tales planteamientos son los que sufren un cambio radical en el actual proyecto, en el que el carácter público de la zona marítimo-terrestre se refuerza en la medida en que ni admite excepciones, ni respeta en realidad derechos adquiridos con anterioridad, ni contempla la posibilidad de recuperación por los particulares de terrenos perdidos con anterioridad por alteraciones naturales del litoral, ni tampoco permite que terrenos ganados al mar por obras efectuadas a tal efecto pasen a ser de propiedad

particular, según se dice en la exposición de motivos, porque "estas actuaciones proporcionan frecuentemente cobertura a operaciones de especulación inmobiliaria".

Debe distinguirse, desde ahora, entre lo que es una razonable medida tendente a evitar que en el futuro puedan producirse y consolidarse apropiaciones por particulares de terrenos considerados como de dominio público y lo que constituye una transformación completa de nuestro régimen jurídico de protección, no sólo de los derechos adquiridos, sino de la propiedad en sí misma, al hacer posible que dicho derecho no sólo consolidado, sino inscrito como tal en el Registro de la Propiedad pueda ser desconocido por la Administración sin recurso siquiera a los tribunales.

La legislación hoy existente resulta, por el contrario, respetuosa al máximo no sólo con los derechos de los particulares, sino con los principios generales de protección jurisdiccional de los derechos, de forma que los límites a la acción de oficio de la Administración y, en general, a las prerrogativas de la misma, constituyen una permanente garantía de los ciudadanos frente a la arbitrariedad.

El riesgo del sistema actualmente en vigor no es otro que el derivado de una actitud pasiva o inactiva de la Administración. Si ésta no completó el deslinde de la zona marítimo-terrestre en toda la extensión del litoral español, si toleró situaciones de ocupación durante decenios por parte de particulares, si no recuperó la posesión de bienes de dominio público antes de la consolidación de cualesquiera derechos por prescripción o en situaciones de incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de concesiones, etc., la situación resultante no es fruto de una supuesta insuficiencia de la legislación, sino que es imputable íntegramente a la inacción o a la ineficacia de la acción administrativa.

Parece necesario, pues, afirmar que la actual situación no es fruto precisamente de una legislación inadecuada o insuficiente, sino de una aplicación defectuosa de la misma, de un claro laxismo en cuanto a la imposición de sanciones y a la confluencia de intereses múltiples, entre los que es preciso destacar los

DRAFT BILL OF THE COASTAL LAW

After casting doubts on the novelty of the concept of "maritime-terrestrial public dominion", the author recognises that the legislation to date has been much more prudent and respectful of the rights of individuals than the draft bill being studied. Specifically, the public nature of the maritime-terrestrial zone is reinforced, inasmuch as it does not accept exceptions nor does it really respect the rights acquired prior to it.

According to the author, the risk of the system that has been in force to date is no other than the dangers inherent in the passive,

inactive attitude shown by the Administration, but not a risk of inadequate or insufficient legislation and he denounces the tendency to blame the deterioration of Spanish coasts on private interests, mainly those of real estate developers, keeping quiet about the serious responsibilities of the different Public Administrations.

The main objections the author brings against the Bill refer to the lack of juridical regularity; the alteration of the essential principles of protection of property rights through the Property Registry; the lack of realism in the

definition of the uses accepted in the protection service zone; the lack of definition of said zone and its specific purpose; the possible paralisation of trade traffic in certain zones; the excessive generalisation of measures such as the average density of building which is imposed on all the coast; the defective delimitation of powers between the Central State and the Autonomous Communities and, finally, trusting more in purely legal measures without establishing specific procedures and powers for their enforcement.

de los propios ayuntamientos afectados que, por necesidades económicas siempre acuciantes, han aceptado en múltiples casos otorgar licencias de obra en condiciones y lugares claramente irregulares e, incluso, ilegales en más de una ocasión.

El resultado de todo ello es que en la actualidad sea difícil cifrar el número de construcciones irregulares en teoría, pero amparadas por su correspondiente licencia municipal, ocupadas por personas la mayoría de las veces totalmente ajenas a las circunstancias en que se obtuvo aquella y, lo que es más preocupante, que parezca a todas luces ingenuo o utópico el pensar que con esta nueva legislación los problemas de las costas españolas y de la especulación urbanística abusiva quedarán definitivamente erradicados.

Y más aún cabe afirmar esta conclusión si se tiene en cuenta que en la actualidad, además de las competencias municipales tradicionales en materia de urbanismo, es preciso contar con las competencias de las comunidades autónomas, tanto en urbanismo como en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente, lo que agudiza los problemas de coordinación y delimitación de competencias. Tanto es así, que uno de los principales que este proyecto de Ley suscita, es precisamente el de la posible violación de las competencias de las comunidades autónomas.

Se trata, como puede apreciarse fácilmente, de un grave defecto de planteamiento que basta para invalidar a priori bastantes de las soluciones previstas en el proyecto.

Paralelamente a esta observación y en estrecha relación con la misma, puede señalarse que si bien no se expresa abiertamente en la exposición de motivos o en el articulado, resulta evidente la tendencia a imputar la situación de deterioro de las costas españolas al juego de los intereses particulares, principalmente de los promotores inmobiliarios, silenciándose casi por completo las responsabilidades graves que en esta materia han tenido y tienen las distintas administraciones públicas (piénsese en las deficiencias de infraestructura, depuración de aguas, control de vertidos, excesiva proximidad de las vías de intensa circulación a las costas,

etc.), insinuación que ha de rechazarse por resultar gravemente inexacta, además de injusta.

Porque lo importante de estas afirmaciones no es simplemente el reivindicar el buen nombre o reputación de empresarios, promotores o particulares en general, sino el detectar las verdaderas causas de los males que se pretenden remediar, puesto que con ello se evitará adoptar medidas ineficaces o incluso contraproducentes.

En efecto, si la situación actual no es fruto de una legislación obsoleta e ineficaz, sino, principalmente, de una insuficiente o ineficaz actuación de las distintas administraciones públicas, parece evidente que el remedio no está en multiplicar los privilegios de las mismas a costa de infligir una grave agresión al régimen general de protección de la propiedad y demás derechos reales y de reducir las defensas del particular frente a la eventual arbitrariedad de la Administración, sino, por el contrario, en adoptar medidas que obliguen a las citadas administraciones a actuar eficazmente.

No hay que olvidar que el legislador no tiene en este caso que preocuparse únicamente por la defensa y mejora de las playas y del dominio público marítimo-terrestre en general, sino que debe velar, como en todo otro caso, por el respeto y defensa de las libertades y derechos públicos.

Si lo que se pretende, por otra parte, es, efectivamente, reparar el deterioro de las costas, y éste ha tenido lugar necesariamente en las zonas ya urbanizadas, parece totalmente inadecuado prever la completa inaplicabilidad de la Ley en sus aspectos más novedosos a dichas zonas, sino que sería indispensable arbitrar medidas siquiera mínimas o elementales para reparar dichos daños aun a costa de contemplar expropiaciones e indemnizaciones con arreglo a un programa de prioridades adecuado y ajustado a la medida de las disponibilidades de la Administración pública y de las verdaderas necesidades derivadas del interés público en esta materia.

Ante estas circunstancias, las principales objeciones que pueden formularse al texto del proyecto de Ley, una vez reconocidas las mejoras introducidas respecto de las últimas versiones conocidas del anteproyecto,

son las referidas a la falta de seguridad jurídica, a la alteración de principios esenciales de protección de los derechos reales a través del Registro de la Propiedad, la falta de realismo en la definición de los usos admitidos en la zona de servidumbre de protección, la falta de definición de la misma y de su finalidad concreta, la posible paralización del tráfico mercantil en determinadas zonas, la excesiva generalización de medidas tales como la densidad media de edificación que se impone en todo el litoral, la defectuosa delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y, en definitiva, el confiar más en medidas puramente legales sin prever concretamente los procedimientos y competencias para su ejecución.

Precisamente, una de las críticas más agudas que se formulan en la exposición de motivos respecto de la legislación vigente es la de haber prestado excesiva atención a la atribución de competencias a los distintos Ministerios. Pues bien, transferidas la mayoría de las competencias estatales a las comunidades autónomas, no cabe duda de que en la actualidad la cuestión competencial tiene especial importancia no sólo desde un punto de vista formal, sino práctico, ya que resulta indispensable decidir con qué medios personales piensa el Gobierno poder aplicar una Ley que en principio se aprobará en contra de la voluntad de varias comunidades y que, dados sus términos, requerirá de un nutrido cuerpo de funcionarios para poderse aplicar, localizando edificaciones fuera de ordenanza, decidiendo cuáles merecen legalizarse por razones de interés público, ordenando su demolición en otros casos, etcétera.

En definitiva y como resumen final, a pesar de lo encomiable del propósito a que obedece el proyecto, estamos ante un texto claramente defectuoso en sus aspectos jurídicos formales y poco meditado en cuanto a su eventual aplicación práctica, cuyo principal riesgo es precisamente el de acabar siendo un texto legal más de la serie de leyes inaplicables en la práctica, originadoras cada vez de mayores grados de inseguridad jurídica.

Alfredo Sánchez-Bella Carswell
Abogado del Estado