

**A VUELTAS CON LA LEY DE COSTAS.
LA PRETENDIDA REFORMA DE SU DISPOSICIÓN TRANSITORIA
PRIMERA POR LA LEY DE NAVEGACIÓN MARÍTIMA**

*Marta García Pérez*¹

RESUMEN:

Reflexiones sobre la Ley de Costas de 1988 tras veintidós años de su entrada en vigor, con referencia a la pretendida modificación de su disposición transitoria primera.

PALABRAS CLAVE:

Dominio público, costas, medio ambiente, competencias.

ABSTRACT:

Comments on the Spanish Coastal Law thirty two years after having come into effect, with reference to the claimed modification of his first transitory disposition.

KEYWORDS:

Public domain, coasts, environment, competences

I. INTRODUCCIÓN

Han pasado más veinte años desde la aprobación de la Ley de Costas y de nuevo salta a la palestra, como lo había hecho entonces, por la tensión que provoca la defensa del derecho de propiedad cuando se invoca por los poderes públicos su sacrificio a favor del interés general².

En aquellos tiempos, reflexiones bien fundamentadas ponían en cuestión uno de los ejes fundamentales de la Ley: la existencia de un pretendido dominio público natural, que consagraba a lo largo del texto algunas disposiciones verdaderamente drásticas, bajo la tesis, defendida ocasionalmente por el Tribunal Supremo, de que no cabían, ni bajo la regulación naciente ni al amparo de ninguna otra anterior, propiedades privadas enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre. De tal modo que si alguien hubiese pretendido tenerlas, aunque invocase inscripciones registrales a su favor y la bendición de la condición de tercero hipotecario, ni siquiera cuando la más alta magistratura así lo hubiese decidido, no tendría otra salida que aceptar resignadamente que la realidad jurídica era muy distinta y

¹ *Marta García Pérez es Profesora Titular de Derecho Administrativo de la UDC.*

² El cumplimiento de veinte años el texto legal ha provocado la irrupción de interesantes trabajos en los que se valoran los resultados de la Ley y sus posibles mejoras. Pueden consultarse los siguientes: NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global-Global Law Press, Sevilla, 2009; ESCARTÍN ESCUDÉ, V., *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, 2009; SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza-Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009; SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, 2010.

engañosa, y que lo que había adquirido, inscrito o transmitido como propiedad no era más que un derecho de uso privativo del demanio.

El sentido común indicaba que algo rechinaba en la tesis oficialista. Voces autorizadas lo manifestaron y el Tribunal Constitucional lo refrendó en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio. Como era de esperar, el TC reconoció en la operación legislativa el ejercicio de la potestad expropiatoria:

“La norma acepta, como ya hemos dicho, la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre, descartando así, implícitamente, la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia, según la cual esas titularidades no podían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuesen sin limitación temporal (...).

Esa naturaleza dominical del derecho declarado por sentencia judicial ... obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy *singular forma de expropiación*. La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada, de tal expropiación, no puede ser puesta en cuestión ...”.

La declaración jurisprudencial suponía un giro de 180° en la política de costas. Se declaraba abiertamente la existencia de enclaves privados en la zona marítimo-terrestre y se habilitaba al legislador para ejercitar la potestad expropiatoria por la función social reconocida a la zona costera. El mecanismo jurídico recogido en la Ley se salvaba reconduciéndolo a la figura del justiprecio: el otorgamiento a favor del propietario expropiado de una concesión exenta de canon era, en realidad, el precio de la expropiación. Precio que, considerado en abstracto, fue considerado equivalente del derecho del que se privaba a los propietarios, sin perjuicio de reconocerse la posibilidad de cuestionarlo, por insuficiente, ante la jurisdicción ordinaria:

“Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada ope legis, por la privación del título dominical (...)

... La singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada, de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público, hacen imposible entender que la indemnización ofrecida, dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno, no represente, desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal, un equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares.

De otro lado, y con ello entramos en el análisis de la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, nada impide, naturalmente, que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante él las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo” (Fundamento Jurídico. 8 B STC 149/1991).

La pirueta jurídica estaba muy bien ejecutada. Dejaba en buen lugar al legislador y sosegaba, al menos momentáneamente, a los afectados. Pero pronto se mostró incompleta e insatisfactoria. La práctica de los deslindes y el otorgamiento de las concesiones provocó una ola de protestas que llegó incluso al Parlamento Europeo. Muchos de los expropiados se consideraron maltratados por la legislación de costas e injustamente indemnizados por la privación sufrida.

En medio del descontento, el Gobierno promovió una modesta reforma para suavizar los efectos de una norma que había sido aprobada, veinte años antes, a iniciativa de un gobierno de su mismo color. Y lo hizo introduciendo en el Proyecto de Ley de Navegación Marítima una pactada disposición final que añade dos nuevos apartados a la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas.

Las reacciones no se han hecho esperar. Grupos ecologistas y asociaciones de afectados por la Ley de Costas se escandalizan o felicitan, respectivamente, por la medida, con argumentos defendibles y censurables en ambos casos que merece la pena explorar³.

II. EL ALCANCE DE LA REFORMA

La Disposición Transitoria Primera de la Ley reconoce un “derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre” durante un plazo que puede llegar, según los casos, a los sesenta años y sin obligación de abonar canon a favor de antiguos propietarios de enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre.

La novedad que pretende incorporarse a través de la Disposición final 4ª del Proyecto de Ley de Navegación Marítima tiene un importante calado: los títulos concesionales reconocidos en la Transitoria Primera se declaran transmisibles *inter vivos* (*mortis causa* ya lo eran). De tal modo que el concesionario originario puede realizar negocios jurídicos con transmisión del derecho concesional mientras no se agote el plazo para el que resultó otorgado el título:

³ Pueden consultarse opiniones contrapuestas en los siguientes enlaces: www.greenpeace.org (que titulaba su entrada de 2 de febrero de 2009 “Retrosceso histórico en la protección de la costas”) y www.ecologistasenaccion.org (que con esa misma fecha señalaba “La reforma de la Ley de Costas garantiza su destrucción”), frente a las opiniones vertidas en el blog de la Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas (afectadosleydecostas.blogspot.com).

“5. Las concesiones otorgadas al amparo de lo establecido en esta disposición transitoria serán transmisibles, previa autorización de la Demarcación o Servicio de Costas, por actos “inter vivos”, subrogándose el nuevo titular en los derechos y obligaciones derivados de la concesión”.

La reforma esquiva el régimen general de intransmisibilidad de las concesiones que recoge el artículo 70.2 de la Ley de Costas, en el que sólo se excepcionan, además de las transmisiones *mortis causa*, las concesiones que sirvan de soporte a la prestación de un servicio público, cuando la Administración autorice la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio, así como las reguladas en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, y las vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos.

La reforma introduce, además, el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración General del Estado:

“El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en el plazo de tres meses. Dicho plazo se computará, en el caso del tanteo, desde la notificación por el concesionario de las condiciones en que va a proceder a transmitir la concesión, entre las que necesariamente habrán de reflejarse las relativas al precio y forma de pago y, en el caso del retracto, desde que tenga conocimiento expreso el citado Departamento”.

Por último, se añade un sexto apartado a la Transitoria Primera de la Ley de Costas con algunas consideraciones de tipo procedimental:

“6. El procedimiento para el otorgamiento de las concesiones previstas en esta disposición transitoria para el reconocimiento de los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de esta Ley, requerirá exclusivamente la acreditación por su titular de dichos usos y aprovechamientos y de los demás requisitos establecidos en esta disposición así como la audiencia previa a su otorgamiento por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino”.

III. LA OPORTUNIDAD DE LA REFORMA

Desde que el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó el Proyecto de Ley de Navegación Marítima (Boletín 14-1, Serie A, de 19 de diciembre de 2008) se ha producido un aluvión de opiniones, principalmente en los medios de comunicación de las zonas costeras más afectadas por la práctica de los deslindes. Prescindiendo de matices, el debate mediático se produjo entre los partidarios de la reforma, básicamente las agrupaciones de afectados por la Ley de Costas que ven en la reforma una discreta conquista, y los detractores, en su mayoría asociaciones ecologistas que ven peligrar los propósitos de la Ley de Costas de recuperar el litoral a medio plazo, sobre todo porque la reforma hará inviable el ansiado rescate de las concesiones, hasta ahora facilitado porque la imposibilidad de transmitir los títulos impulsaba claramente los precios a la baja y favorecía la recuperación del dominio público por su titular.

En general, se censura el procedimiento escogido para hacer la reforma. Atajo legislativo, hermetismo o apresuramiento son calificativos más que entendibles para una reforma que se tramitó en las Comisiones de Justicia y Fomento y que se aprobará, si llega el caso, sin la participación que se espera en la tramitación de asuntos de relevancia medioambiental⁴. No falta razón a quien invoca tales argumentos. La medida tendría que adoptarse tras un proceso de información y participación que la libere de las críticas más contundentes y certeras. Y, desde luego, no parece que la Ley de Navegación Marítima sea el instrumento más adecuado para acometerla, por más que su exposición de motivos lo justifique como una reforma que atiende a “necesidades de armonización”.

Dicho lo anterior, la reforma introducida en la Transitoria Primera de la Ley de Costas por el Proyecto de Ley de Navegación Marítima es, a mi juicio, necesaria. Si no quedó más remedio que aceptar la conversión de la propiedad privada en derechos de ocupación y aprovechamiento, es no sólo razonable, sino necesario, permitir poner en valor las concesiones surgidas de la aplicación de la Transitoria Primera de la Ley de Costas para que puedan aceptarse como justiprecio. No se me ocurre mejor fórmula que la de permitir sobre ellas negocios jurídicos siempre que respeten las condiciones de uso impuestas por la propia Ley de Costas.

Es razonable sobre todo si se atiende al tipo de afectados mayoritariamente por la Ley. En muchos casos, propietarios de segundas residencias adquiridas legítimamente de acuerdo con la legislación vigente en el momento de hacer la adquisición. ¿Qué razón habría de existir para impedirles transmitir su derecho de uso privativo y recuperar al menos una parte de la inversión que en su día realizaron? No resulta admisible la razón esgrimida por quienes critican la medida: la reforma encarece el rescate de las concesiones y hace inviable la recuperación de la costa por razones presupuestarias. El argumento llena de razón a los que vieron en algunas de las técnicas legislativas empleadas por el legislador de costas una forma barata de recuperar terrenos costeros, haciendo recaer el sacrificio económico sobre propietarios legítimos de las parcelas costeras.

⁴ Greenpeace denuncia en www.greenpeace.org que “el 22 de enero de 2009, las cinco principales ONG de medio ambiente, Greenpeace, SEO /BirdLife, Ecologistas en Acción, Amigos de la Tierra y WWF España, se dirigieron por escrito al Ministerio de Justicia informándole de la necesidad de cumplir con la normativa vigente sobre participación pública y derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, regulados por el Convenio de Aarhus y Ley 27/2006. Las organizaciones también expusieron la necesidad de contar con las ONG medioambientales para la elaboración de los instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general que afectan al medio ambiente, como era el caso de la Ley General de Navegación”. En particular, se denuncia la omisión de la consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente cuya misión es “la participación en la elaboración y seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible, y es el lugar de encuentro y participación de los sectores sociales y económicos relevantes. En ningún momento, los grupos ecologistas han podido hacer llegar sus dudas sobre temas de vital trascendencia para el medio marino como la seguridad de la navegación, la lucha contra la contaminación o la seguridad de los buques”. En sentido similar se pronuncia WWF (www.wwf.es).

IV. CONCESIONARIOS AFECTADOS POR LA REFORMA

El proyectado apartado 5 de la Transitoria Primera de la Ley de Costas declara la transmisibilidad de “las concesiones otorgadas al amparo de lo establecido en esta disposición transitoria”. Ello circunscribe la aplicación de la reforma a los distintos supuestos recogidos en los apartados 1 a 4 de aquélla.

El apartado 1 de la Transitoria hace referencia a los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubiesen sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. A éstos se otorga una concesión por treinta años, prorrogables por otros tantos, además de reconocérseles un derecho preferente, durante sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos y aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de la antigua propiedad privada.

El apartado 4 de la Transitoria se refiere a los titulares de terrenos excluidos del dominio público de acuerdo con el deslinde practicado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 pero que resulten comprendidos en el mismo tras un nuevo deslinde practicado conforme a esta Ley. Reciben el mismo tratamiento que los anteriores.

El apartado 2 de la Transitoria contempla la situación de los titulares de terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la Ley de Costas de 1988 por estar amparados en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. En tal caso los interesados deberán solicitar la legalización de los usos existentes mediante la correspondiente concesión y se les reconoce, además, el derecho preferente para la obtención de nuevos derechos de ocupación o aprovechamiento aunque por un plazo de diez años.

Por último, el apartado 3 de la Transitoria hace referencia a los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. En estos casos, pueden darse situaciones diversas de privación de derechos, que el Tribunal Constitucional ha procurado identificar en su sentencia 149/1991: si al realizarse el deslinde se incorporan al demanio terrenos (y eventualmente obras e instalaciones) que según la legislación anterior eran inequívocamente de dominio privado, o cuando existan títulos registrales inscritos y amparados en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que no han podido hacer valer frente a la Administración por no haber acometido ésta el deslinde del dominio público en esa zona. En tales casos, una interpretación sistemática del texto legal ha llevado al Tribunal Constitucional a reconocer a favor de los afectados la exigida compensación por la privación de derechos en términos similares a los apartados 1 y 4 de la Transitoria Primera.

Respecto a los terrenos que eran de dominio privado antes de la Ley de Costas de 1988, resulta aplicable, como así lo expresa el Reglamento General de Costas, el régimen previsto en el apartado 4 antes expuesto: a sus titulares se otorga una concesión por treinta años, prorrogables por otros tantos, además de reconocérseles un derecho preferente, durante

sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos y aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de la antigua propiedad privada.

En cuanto a las inscripciones registrales amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, resulta aplicable el párrafo 2 del artículo 13 de la propia Ley, de acuerdo con el cual los afectados podrán ejercitar las acciones judiciales oportunas en defensa de sus derechos y, una vez reconocidos los mismos por sentencia firme, recibirán el mismo trato que el dispensado a los afectados del apartado 1: se les otorgará una concesión por treinta años, prorrogables por otros tantos, además de reconocérseles un derecho preferente, durante sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos y aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de la antigua propiedad privada. El Tribunal Constitucional llega a esta conclusión a pesar de que el apartado 1 de la Transitoria Primera hace referencia a sentencias firmes *anteriores* a la entrada en vigor de la Ley de Costas, por ser una interpretación analógica indispensable para no privar de sentido al inciso expuesto del artículo 13.2 y, a su vez, salvar la constitucionalidad del apartado 3 de la Transitoria Primera.

V. LA TRANSMISIBILIDAD DE LAS CONCESIONES

El Proyecto de Ley de Navegación Marítima recupera para los concesionarios de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas una tradición legislativa que se remonta a la Ley General de Obras Públicas, que proclamaba la libre transmisibilidad de las concesiones sin más requisito que la notificación a la Administración concedente (artículo 103). En la misma línea, una Orden de 8 de noviembre de 1985, reguladora del pliego de condiciones generales de las concesiones demaniales, completó la ausencia de referencias a este asunto en la Ley de Costas de 1969 reconociendo, sólo tres años antes de la entrada en vigor de la Ley vigente, la posibilidad de cesión de los derechos concesionales, previa la conformidad de la Administración en cuanto al cumplimiento de sus condiciones y prescripciones.

La Ley de Costas de 1988 invierte la regla al declarar como general la intransmisibilidad *inter vivos* de los títulos concesionales y establecer algunas excepciones. El régimen jurídico de las concesiones demaniales se acerca al de las concesiones de servicio público, otorgadas en consideración a las condiciones idóneas que ofrece el solicitante para llevar a buen fin la gestión que se le encomienda (*intuitu personae*).

Sin embargo, tal carácter personalísimo no se da en las concesiones recogidas en los distintos apartados de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas. Entre otras cosas, porque se trata de concesionarios *ex lege*, que no han sido seleccionados por la Administración titular del demanio. El elemento subjetivo de la concesión no puede considerarse *essentialia negotii*. Es indiferente para preservar el dominio público quién realice la ocupación y el aprovechamiento, siempre y cuando se respeten las condiciones de uso impuestas por la Ley. La condición del concesionario es una cualidad *ob rem*, que acompaña a todo aquél que realiza las actividades permitidas sobre los terrenos en cuestión con conocimiento de la Administración titular del demanio. La comprobación de que se van a

llevar a cabo los mismos aprovechamientos que se venían realizando al entrar en vigor la Ley de Costas debe ser, precisamente, el contenido de la autorización previa que impone la nueva norma. De ahí que deba afirmarse el carácter reglado de su otorgamiento.

Cuestión distinta es que la Administración opte por ejercitar el derecho de tanteo que recogería el proyectado apartado 5 de la Transitoria Primera. Se trata de una interesante novedad que plantea, sin embargo, algunas dudas respecto a su naturaleza jurídica y sus efectos. A medio camino entre el rescate y el mutuo acuerdo, el tanteo permitiría a la Administración actuante recuperar los terrenos en cuestión y determinar discrecionalmente su nuevo destino, salvándose el derecho preferente del antiguo concesionario si se opta por conceder nuevos títulos. Desde una perspectiva formal, el ejercicio del derecho de tanteo no requiere declarar previamente la utilidad pública de los terrenos ni la necesidad de su ocupación, ni siquiera solicitar el preceptivo dictamen del Consejo de Estado a que se refiere el artículo 157 del Reglamento General de Costas para todos los supuestos de extinción anticipada de la concesión.

El derecho de tanteo puede ser ejercitado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural en el plazo de tres meses, a contar desde la notificación por el concesionario de las condiciones en que va a proceder a transmitir la concesión, entre las que habrán de reflejarse las relativas al precio y forma de pago. No queda claro en el precepto legal proyectado si existe la obligación de hacer la notificación al Ministerio, *además de* presentar, oportunamente, la solicitud de autorización de transmisión ante la Demarcación o Servicio de Costas. Aunque la Ley sea confusa en este aspecto, no sería razonable exigir al concesionario la realización de un doble trámite, de contenido idéntico, ante la misma Administración. Lo lógico es entender que basta la solicitud de autorización de transmisión, en la que figuren las condiciones relativas al precio y a la forma de pago, para que se entienda cumplido el requisito de la notificación al que se alude en la reforma.

Autorizada la transmisión, el adquirente se subroga en los derechos y obligaciones del transmitente derivados de la concesión. Se produce una sucesión jurídica a título particular, ingresando el cesionario en la posición jurídica que su causante mantenía con la Administración. El contenido concesional permanece inalterado, limitándose a un cambio de titularidad y asumiendo el nuevo concesionario la relación concesional.

La transmisión no autorizada no producirá efectos, entendiéndose con el concesionario originario todas las actuaciones relacionadas con la concesión y quedando a salvo el derecho de retracto de la Administración, que podrá ejercitar dentro de los tres meses siguientes a tener conocimiento expreso de la transmisión operada *de facto*.

VI. CUESTIONES PROCEDIMENTALES

La técnica de conversión propiedad-concesión recogida en la Transitoria Primera de la Ley de Costas provocó desde sus orígenes dudas de tipo procedimental. Las primeras fueron despejadas por el Reglamento General de Costas, al regular que las concesiones deben ser otorgadas de oficio si los propietarios afectados por la conversión no las solicitaban en plazo:

“2. Transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior sin que se haya solicitado la concesión, la misma se otorgará de oficio por el MOPU, salvo renuncia expresa del interesado” (Disposición Transitoria Primera).

Distinta regulación se establecía para la prórroga, que debe ser solicitada por el interesado:

“3. ... La prórroga por un nuevo plazo de treinta años deberá ser solicitada por el interesado, dentro de los seis meses anteriores al vencimiento, y se otorgará salvo que la concesión estuviere incurso en caducidad” (Disposición Transitoria Primera).

El Tribunal Constitucional reconocía en su sentencia 149/1991 el buen camino iniciado por el Reglamento, en coherencia con la naturaleza compensatoria de la concesión:

“La relación entre expropiación y conversión de título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecían tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esa norma (Disposición Transitoria 1ª 2 del Reglamento General) al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el quantum de la indemnización” (FJ. 8 B).

Además, el reglamento dispuso unos mínimos procedimentales para el ejercicio de los derechos preferentes reconocidos a los ex propietarios respecto a nuevos usos que pudieran concederse sobre la totalidad de la superficie de la antigua propiedad privada, disponiendo en su Disposición Transitoria Segunda, 4, una doble modalidad de ejercicio de este derecho: iniciando los propios interesados el procedimiento de concesión o ejercitando el derecho de tanteo sobre los usos o aprovechamientos solicitados por terceros, a cuyos efectos el Servicio Periférico de Costas debe notificarles oportunamente la presentación de solicitudes para que en el plazo de un mes puedan ejercitar su derecho, entendiéndose que transcurrido dicho plazo sin que medie pronunciamiento expreso renuncia al mismo.

La modificación introducida por el Proyecto de Ley de Navegación Marítima incorpora una novedad procedimental, al añadirse un nuevo párrafo a la Transitoria Primera de la Ley de Costas según el cual el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones previstas en esta disposición transitoria para el reconocimiento de los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de esta Ley requerirá exclusivamente la acreditación por su

titular de dichos usos y aprovechamientos y de los demás requisitos establecidos en esta disposición así como la audiencia previa a su otorgamiento.

El precepto hace referencia al carácter reglado del otorgamiento de la concesión, al disponer expresamente, por si existiera alguna duda al respecto, que depende *exclusivamente* de la acreditación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia transitoria, sin que quepa, por tanto, establecer nuevas condiciones ni trámites previos a la resolución.

Por lo demás, la previsión del trámite de audiencia queda sujeta al régimen general establecido en la Ley 30/1992, por lo que podrá omitirse cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos no otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (art. 84.4)

VII. ULTIMA HORA

La esperada reforma de la Transitoria Primera de la Ley de Costas se está haciendo esperar y son ya pocas las posibilidades de que sea tramitado en esta complicada legislatura. A día de hoy, 2 de junio de 2010, al cierre de este trabajo, el Boletín Oficial de las Cortes Generales publica un nuevo acuerdo de la Mesa de la Cámara para la ampliación del plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley, la enésima desde aquél 19 de diciembre de 2008 en que se ordenaba la publicación del texto íntegro y se abría por primera vez plazo de enmiendas.

Por otra parte, el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó en el número 24-1, correspondiente al 17 de abril de 2009 un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general. Entre los artículos modificados está el 94.1, referidos a los usos y actividades permitidos en el dominio público portuario. Los cambios no son sustanciales, porque se mantiene el espíritu del precepto originario, que establece la posibilidad de espacios enclavados en el dominio público portuario “destinados a usos no portuarios”. Con la reforma, la genérica expresión entrecomillada se sustituye por otra más concreta: “destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad”. Se añade, por otra parte, la prohibición de autorizar la realización de rellenos en el dominio público portuario que no tengan como destino un uso portuario.

Además, cambia parcialmente la regulación de los usos y actividades admisibles en los espacios de dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima, aunque también en este caso los cambios son poco trascendentes. La redacción originaria del precepto permite autorizar usos y actividades “distintos de los de señalización marítima” y, en particular, las “instalaciones hoteleras” por acuerdo del Consejo de Ministros con informe previo de Puertos del Estado y de la Dirección General de Costas si, respecto a éste último informe, las instalaciones se ubican en una zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o 20 metros si los terrenos tienen la clasificación de suelo urbano. La nueva regulación cambia la redacción y matiza el concepto de “instalaciones hoteleras” al especificar que incluye “albergues u hospedajes relacionados

con actividades culturales, o similares, de interés social”. Además, y esto es lo más destacable, sustituye el exigido acuerdo del Consejo de Ministros por una resolución del Ministro de Fomento cuando las instalaciones se ubiquen fuera de la zona de 100 o 20 metros antes reseñada.

No son, a mi juicio, modificaciones inesperadas o sorprendentes, pero lo cierto es que han provocado una contestación importante en los medios de comunicación. La reacción nos permite concluir este estudio con dos reflexiones finales.

En primer lugar, la costa, o más bien el litoral, es un espacio que, además de tener un especial poder de atracción como lugar preferente de asentamiento y explotación, provoca en la ciudadanía una especial sensibilización. Por eso cualquier medida que se adopte y que pueda afectarlo debe ser explicada con especial cuidado. Por eso comparto las voces que critican el modo con que se están llevando a cabo en los últimos años las reformas de la Ley de Costas, probablemente bien intencionadas pero sin duda alguna mal comunicadas.

En segundo lugar, la Ley de Costas se merece un digno retiro. Dos décadas en vigor dicen mucho a favor del texto, sobre todo en unos tiempos en que las normas escritas son tan fugaces que casi no da tiempo a que calen en la sociedad. Pero son ya muchos los aspectos que es preciso retocar y la mejor forma de hacerlo es a través de una nueva norma, ambiciosa en su afán de protección pero justa y equilibrada respecto a los legítimos derechos adquiridos.