

# LA SERVIDUMBRE DE TRANSITO PEATONAL A LO LARGO DEL LITORAL EN FRANCIA

POR

JESÚS LEGUINA VILLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ALGUNAS MEDIDAS ADOPTADAS HASTA AHORA PARA FACILITAR Y PROTEGER EL USO PÚBLICO DEL LITORAL.—III. LA NUEVA SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO PEATONAL: 1. *Constitución y alcance de la servidumbre.* 2. *Fincas exceptuadas y supuestos en que es posible suspender la servidumbre.* 3. *Modificación del trazado y de las características de la servidumbre.* 4. *El problema de la indemnización.*—IV. SOBRE LA OPORTUNIDAD DE INTRODUCIR EN EL DERECHO ESPAÑOL UNA SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO LITORAL ANÁLOGA A LA DEL DERECHO FRANCÉS.

## I. INTRODUCCIÓN

Como todos los países europeos occidentales que cuentan entre sus riquezas naturales con un largo perímetro de costas marítimas susceptible de intensivas explotaciones turísticas, Francia no ha sido ajena durante las últimas décadas al proceso general especulativo por parte del sector privado sobre la casi totalidad de su litoral. Entre los perniciosos resultados que dicho proceso arroja en la actualidad, reiteradamente denunciados y condenados tanto por la opinión pública como por los medios de información general y especializada, destaca como particularmente lesivo a los intereses colectivos la sustracción de grandes áreas de las riberas del mar al disfrute público.

Cierto que en el vecino país la privatización del uso de las playas y riberas marítimas no se ha producido a través de la constitución de enclaves de propiedad privada dentro de los límites del dominio público marítimo-terrestre, como ha sido el caso de España. O, para ser exactos, este procedimiento de privatización del litoral no ha alcanzado allí la intensidad y la gravedad que ha cobrado entre nosotros, ni ha contado nunca, por lo demás, con el menor respaldo en las leyes, la doctrina o la jurisprudencia. Desde la vetusta Ordenanza de la Marina de 1681 hasta la Ley de 28 de noviembre de 1963 (parcialmente modificada por Decreto de 19 de septiembre de 1972) el *litus maris*

francés ha formado parte del dominio público del Estado y, en cuanto tal, insusceptible de apropiaciones privadas a título dominical. Sobre tal extremo no ha existido nunca la menor duda, habiéndose limitado por ello las controversias jurídicas que, a este propósito, se han suscitado entre la Administración y los propietarios privados ribereños a problemas de fijación del alcance físico de dicha zona litoral pública (por definición, mutable por la acción natural de las aguas y necesitada de periódicas delimitaciones) con ocasión de las operaciones de deslinde practicadas unilateralmente por los correspondiente servicios técnicos administrativos.

La «privatización» del litoral francés, entendida como eliminación del uso público general a que aquél está afectado, para reservar su disfrute a ciertos particulares o grupos restringidos de usuarios privilegiados, ha tenido lugar principalmente a través de dos vías paralelas. De un lado, el uso común de las playas y del mar litoral se ha visto considerablemente restringido por una desmesurada proliferación de concesiones administrativas de usos privativos, cuyos titulares, a cambio de las tasas pagadas al Estado o a los entes locales y de los servicios prestados a sus respectivas clientelas, cobran determinadas tarifas (en ocasiones, bastante elevadas) por permitir el acceso, no sólo a las instalaciones playeras, sino también a la propia ribera del mar. De otro lado, una buena parte del litoral francés ha sido literalmente sustraída de toda posibilidad de uso público como consecuencia de toda una serie de operaciones realizadas por los propietarios privados sobre sus fundos colindantes con el dominio público marítimo (construcción de instalaciones deportivas, ajardinamientos, zonas de esparcimiento de residencias privadas o de instalaciones hoteleras, accesos a zonas de aparcamientos privados, cerramientos murados o de alameda de las fincas ribereñas al mar, etc.), operaciones orientadas todas ellas a impedir el libre acceso de todos al mar y su ribera.

La acción combinada de ambos procedimientos privatizadores del dominio público marítimo ha conducido, pues, a un vaciamiento progresivo de las posibilidades reales de uso y disfrute de estos espacios naturales que el ordenamiento francés reconoce sin discriminación alguna y gratuitamente a todos los residentes (1), originando y conso-

---

(1) LAMARQUE: *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, París, 1973, p. 356, nota 15, aporta algunos expresivos ejemplos, extraídos de la prensa diaria: el 80 por 100 de las playas mejor situadas del municipio de Antibes-Juan-les-Pins estaba siendo explotado en 1964 por concesionarios privados; otro tanto sucedía en Cannes en 1970: de los 71.000 metros cuadrados de espacio

lidándose así flagrantes situaciones de desigualdad y de privilegio, particularmente en aquellos puntos del litoral sobre los que—por sus condiciones climáticas o bellezas naturales— se hace sentir con mayor intensidad la presión turística.

## II. ALGUNAS MEDIDAS ADOPTADAS HASTA AHORA PARA FACILITAR Y PROTEGER EL USO PÚBLICO DEL LITORAL

El legislador y la Administración franceses no han sido insensibles a este problema. Desde hace al menos quince años se ha venido adoptando, en efecto, un conjunto de medidas que, sin alterar básicamente el *statu quo* económico-social y su proyección sobre los espacios naturales marítimo-terrestres, han tratado de frenar el proceso de privatización y mercantilización de tales espacios, con el fin de proteger más eficazmente el uso común a que están destinados. Tales medidas—recogidas principalmente en la Ley de 28 de noviembre de 1963 sobre el dominio público marítimo, en el Decreto de 24 de marzo de 1972 que modifica parcialmente dicha Ley y en la Orden Circular de 1 de junio de 1972 sobre reglamentación de concesiones en las playas—, son, entre otras, sucintamente las siguientes (2):

1. Ampliación de la zona demanial marítimo-terrestre mediante la incorporación a la misma de los *lais et relais de la mer*, es decir, de los terrenos que quedan descubiertos por aterramientos naturales o por la retirada de las aguas del mar, terrenos que hasta entonces formaban parte del patrimonio privado del Estado. Se permite, no obstante, la posterior desafectación de aquellas parcelas publicadas o demanializadas «que ya no sean útiles para la satisfacción de necesidades de interés público», pero se otorga al propio tiempo un derecho de adquisición preferente a las provincias y, en su defecto, a los municipios interesados, si el Estado acuerda la enajenación de tales parcelas desafectadas.

2. Creación de playas artificiales, que se incorporan también al dominio público marítimo, teniendo asimismo las corporaciones locales

---

marítimo-terrestre utilizable, 40.000 eran objeto de explotación comercial. En el municipio de Bormes-les Mimosas, de los seis kilómetros de playas existentes, sólo dos eran accesibles al público; los cuatro restantes estaban acotados o cercados por urbanizaciones o residencias privadas.

(2) Puede verse una descripción detallada de estas medidas en LAMARQUE, *op. cit.*, páginas 356 y ss. Vid. también LANGAVANT, *Le littoral. Les mesures de protection et de mise en valeur*, «Revue Administrative» núm. 168, 1975, pp. 586-595.

o las sociedades de economía mixta un derecho preferente a la obtención de concesiones de creación y uso de tales superficies demaniales.

3. Posibilidad de constituir zonas de reserva en propiedades privadas colindantes con el demanio marítimo, con una profundidad no superior a 20 metros, en terrenos construidos o cercados por muros, o a 50 metros, en los demás casos. La constitución de la reserva impide la realización de toda operación constructiva sobre los terrenos afectados (salvo autorización especial del prefecto), sin que dicha prohibición sea indemnizable, pero los propietarios pueden exigir que se proceda a su adquisición o expropiación forzosa en el plazo máximo de tres años, pasando en tal caso dichos terrenos a formar parte del dominio público marítimo.

4. Configuración de un nuevo régimen concesional por medio del cual se ha tratado de acentuar el carácter no lucrativo de los servicios e instalaciones concedidos en las playas, dando preferencia en su otorgamiento a las corporaciones locales, limitando como máximo la zona concedida a un 30 por 100 de la superficie total de la playa y garantizando en todo caso el derecho de cualquier persona a acceder libremente al mar y a circular con igual libertad por su ribera, sin que tal derecho pueda ser condicionado al pago de tarifa alguna, ni obstaculizado por la existencia de indicadores o rótulos bajo la rúbrica de «playa privada».

### III. LA NUEVA SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO PEATONAL

Las medidas apuntadas han permitido ciertamente aumentar las posibilidades reales de utilización de las riberas francesas por todos los ciudadanos y residentes en ese país, pero no han logrado romper el cerco establecido por multitud de titulares de fincas colindantes con la ribera del mar, con lo que el derecho a acceder al mar y a circular y estacionarse libremente en su ribera ha quedado prácticamente anulado en tales zonas acotadas. «*Il n'existe, en principe —hacia notar LAMARQUE en 1973—, aucune servitude de passage; les propriétaires ont donc le droit de clôturer leurs terrains, ce qui aboutit à empêcher totalement l'accès des particuliers à la mer*» (3).

---

(3) Op. cit., p. 354; vid. también PIQUEMAL, *Droit des servitudes administratives*, París, 1967, p. 93.

Con el propósito de poner fin a esta situación, la Ley 76-1285, de 31 de diciembre de 1976, desarrollada por el reciente Decreto 77-753, de 7 de julio de 1977, que modifica el artículo 160 del título VI del libro I del Código de Urbanismo, ha creado una «servidumbre destinada a asegurar exclusivamente el paso de los peatones» y «su libre acceso a la ribera del mar», que va a gravar a todas las propiedades privadas colindantes con el dominio público marítimo en una anchura de tres metros, contados desde el límite interior de la zona demanial. De este modo, el legislador francés confía poder franquear el último y definitivo obstáculo que, hasta el momento, el derecho de propiedad privada ha opuesto al disfrute igualitario de los espacios naturales marítimo-terrestres, intentando eliminar con ella abusivas e injustificadas situaciones de privilegio. El tiempo dirá si, en efecto, esta última medida legal, que viene a completar las anteriores señaladas en defensa de los derechos de la colectividad, será suficiente para garantizar eficazmente tales derechos, o si, por el contrario, habrá de acudir a remedios más radicales.

Dada la similitud de situaciones y de problemas que en este orden tiene planteados el demanio marítimo español, parece conveniente examinar los aspectos más destacados del régimen jurídico de esta nueva servidumbre de tránsito peatonal en Francia (4).

### 1. *Constitución y alcance de la servidumbre*

La servidumbre—que el Decreto de 7 de julio de 1977 denomina expresamente como «servidumbre de paso sobre el litoral»—se constituye *ex lege*, sin necesidad, por tanto, de actos u operaciones administrativas ulteriores de señalamiento, caso por caso, de las propiedades afectadas. Su finalidad («asegurar exclusivamente el paso de los peatones» y «su libre acceso a la ribera del mar»), su extensión superficial («franja de tres metros de anchura») y su trazado (vía longitudinal que grava todos los fundos privados colindantes con el límite interior del dominio público marítimo) vienen determinados directamente por la ley. Por consiguiente, desde la fecha de la entrada en vigor del Decreto de 1977, todos los titulares de propiedades privadas ribereñas a la zona marítimo-terrestre, a las playas naturales

---

(4) En los números 52 y 53 de la «Revista de Derecho Urbanístico» puede examinarse el texto traducido al castellano de la Ley 76/1285, de 31 de diciembre de 1976.

o al demanio marítimo artificial (5) quedan automáticamente gravados por la nueva servidumbre y sujetos a las restricciones o deberes *propter rem* impuestos por aquélla, a saber: 1, permitir a los peatones el derecho de paso; 2, abstenerse de realizar, incluso provisionalmente, ninguna modificación en el predio sirviente que pudiera obstaculizar el libre paso de los peatones, salvo que cuenten con una previa autorización del prefecto de duración no superior a seis meses, y 3, permitir que la Administración coloque las señales necesarias para indicar el emplazamiento de la servidumbre de tránsito y efectúe las obras precisas para garantizar el libre paso y la seguridad de los peatones (6).

2. *Fincas exceptuadas y supuestos en que es posible suspender la servidumbre*

La nueva servidumbre de paso, según se ha visto, trata de configurar un auténtico camino de ronda a lo largo de todo el litoral francés, por entender que sólo así el libre disfrute del mar y su ribera podrá ser una realidad, al menos potencial, para todos. El legislador, no obstante, no ha querido apurar la medida hasta sus últimas consecuencias, adoptando al respecto una solución de compromiso hacia ciertas propiedades privadas que podrían resultar excesivamente perjudicadas por la citada servidumbre. En tal sentido, la Ley declara que ésta no podrá gravar «los terrenos situados a menos de quince metros de las construcciones residenciales edificadas antes del 1 de enero de 1976, ni los terrenos pertenecientes a viviendas y cercados con muros antes del 1 de enero de 1976».

Esta importante excepción —que constituye, por lo demás, un ejemplo expresivo de las soluciones de «equilibrio» que con frecuencia suelen adoptarse por las mayorías parlamentarias de orientación conservadora en los conflictos suscitados entre los intereses colectivos

(5) El Decreto de 7 de julio de 1977 señala cuál es el límite interior del demanio marítimo a partir del cual se mide la anchura de tres metros de la nueva servidumbre de paso. Este límite, variable según los casos señalados, es el siguiente: «a) El del nivel de las aguas más altas; este nivel viene determinado por el último acto administrativo de deslinde, cuando exista dicho acto. b) El de los *lais et relais*, si forman parte del dominio público marítimo. c) El de los terrenos que han sido sustraídos artificialmente a la acción de las mareas en las condiciones previstas en el apartado b) del artículo 1.º de la Ley número 63-117, de 28 de noviembre de 1963. d) El de los terrenos que forman parte del dominio público artificial.»

(6) Artículos R. 160-24 y 160-25 del Código de Urbanismo (art. 1.º del Decreto de 7 de julio de 1977).

y los intereses de ciertos sectores o grupos privados—resulta, no obstante, matizada en la propia Ley de 1976 y en el Decreto de 1977 a través de dos medidas correctoras que pueden dar lugar, eventualmente, a la inaplicación de la mencionada excepción. La Ley dispone, en efecto, que los terrenos anteriormente citados quedarán exonerados de la servidumbre «salvo en el caso en que la institución de la servidumbre sea *el único medio de asegurar el libre acceso* de los peatones a la ribera del mar». Si se diera este supuesto (y es evidente que no serán pocas las parcelas colindantes con el litoral en que concorra aquella circunstancia), los terrenos ribereños que, en principio, podrían acogerse a la excepción legal resultarán asimismo gravados por la servidumbre de tránsito.

Por su parte, el Decreto de 1977 prevé la posibilidad de reducir la distancia de quince metros en los terrenos exceptuados, con el fin de que también discurra por ellos la vía de tránsito peatonal, evitando así soluciones de continuidad en su trazado longitudinal. Esta reducción podrá ser acordada entre la Administración y los propietarios de las edificaciones favorecidas por la excepción legal, o bien podrá ser impuesta unilateralmente por aquélla en los casos en que razonablemente se desvanece la colisión entre los intereses colectivos y los intereses de los propietarios privados. Tales casos son, según el Decreto, los siguientes:

a) Cuando, en virtud de la propia configuración de los terrenos ribereños, el edificio residencial esté situado a un nivel sensiblemente más elevado que aquél por el que haya de discurrir el trazado de la servidumbre.

b) Cuando ya exista, dentro del espacio de los quince metros, un paso abierto a la libre circulación de los peatones.

c) Cuando el muro de cerramiento del terreno en el que está situado el edificio habitacional se encuentre a menos de quince metros de dicho edificio.

Desde otra perspectiva, es obvio que el mantenimiento de la servidumbre puede ser, en algún caso, innecesario cuando la finalidad que con su constitución *ex lege* se pretende alcanzar (tránsito y libre acceso a los espacios marítimo-terrestres) resulte ya satisfecha por la existencia de otras vías o caminos ribereños abiertos al público; en otros casos, su subsistencia puede ser incompatible, no ya con los intereses de ciertos propietarios privados, sino con el normal desen-

volvimiento de determinadas actividades de interés general o con la conservación de ciertos bienes del patrimonio ambiental, localizados dentro del entorno del demanio marítimo (el Decreto de 1977 señala *ad exemplum*: funcionamiento de algún servicio público, concesiones de establecimientos de pesca, empresas de construcción o de reparación naval, puertos marítimos, instalaciones militares y parajes protegidos por razones de orden ecológico, arqueológico o de estabilidad de los suelos). Ambos supuestos—inneceariedad de la servidumbre e incompatibilidad con otros fines—han sido tenidos en cuenta por el legislador francés, autorizándose en tales casos a la Administración para que proceda a la suspensión de la servidumbre de paso.

### 3. *Modificación del trazado y de las características de la servidumbre*

Cuando concurren los supuestos anteriormente indicados de terrenos exceptuados o de inmuebles sobre los que puede decretarse la suspensión de la servidumbre, o bien cuando la vía peatonal se encuentre ante la presencia de obstáculos de cualquier otra naturaleza, la Administración está facultada para proceder a la modificación del trazado y de las características de la servidumbre, transfiriendo hacia otras fincas el gravamen real con el fin de evitar interrupciones en el camino de ronda y de garantizar en todo caso—según dispone expresamente la Ley de 1976—«el libre acceso a la ribera del mar».

No creo necesario insistir en el hecho de que esta potestad administrativa de modificación unilateral de la servidumbre no contradice ni desvirtúa el carácter imperativo y la plena eficacia *ex lege*, que, en cuanto a su constitución, tiene la nueva servidumbre de paso a lo largo de todo el litoral. Con las excepciones antes indicadas, los propietarios de *todos* los terrenos colindantes con el demanio marítimo quedan sujetos, en principio, a soportar el tránsito de peatones por la franja o vía de tres metros de anchura que marca la ley. Aquí la intervención administrativa no tiene eficacia constitutiva alguna, sino que se limita a realizar aquellas operaciones materiales de señalización y ordenación viaria que sean convenientes para el mejor y más seguro ejercicio del derecho de tránsito.

Por el contrario, cuando el trazado o las características de la servidumbre (entre ellas, por ejemplo, la mayor o menor anchura de la vía peatonal) deban ser objeto de modificación por existir alguna



causa legal que la justifique, la decisión administrativa que acuerde la modificación y nuevo trazado o alcance de la servidumbre sí tendrá, obviamente, carácter constitutivo y, por este motivo, el Decreto de 7 de julio de 1977 exige que en tales casos—y sólo en ellos—la Administración habrá de incoar un expediente análogo al previsto para el trámite de necesidad de ocupación en el procedimiento expropiatorio. En dicho expediente serán parte interesada tanto los propietarios afectados por las modificaciones proyectadas (del trazado o de cualquiera otra índole), como las corporaciones municipales por cuyas demarcaciones territoriales discurre el tramo de la servidumbre sujeto a modificación, previéndose asimismo la apertura de un período de información pública para que cualquier persona pueda conocer las rectificaciones propuestas y presentar las observaciones que estime procedentes. La resolución de modificación corresponde adoptarla al prefecto, si el proyecto presentado a la deliberación de los Ayuntamientos afectados no es rechazado por éstos en el plazo de dos meses. Si hubiere oposición municipal, la decisión será tomada por el Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado.

#### 4. *El problema de la indemnización*

En la misma línea de «equilibrio» antes mencionada, la Ley afronta el problema de la indemnizabilidad o no de la nueva servidumbre, situándose en una posición equidistante, tanto de la solución contraria al resarcimiento como de la que preconiza su compensación *in poecunia* en todo caso: «*La servitude instituée... n'ouvre un droit à indemnité que s'il en résulte pour le propriétaire un dommage direct, matériel et certain*», es la fórmula empleada por el legislador francés. Con ella, la nueva servidumbre de tránsito viene a equipararse a las demás servidumbres recogidas en el Código de Urbanismo, las cuales, en la medida en que constituyen límites o limitaciones generales al derecho de propiedad urbana, no son indemnizables, con la sola excepción de que su establecimiento determine una vulneración de derechos adquiridos o una alteración física del estado de las fincas afectadas que cause una lesión patrimonial, cierta y directa, a sus titulares (7).

(7) Artículo L. 160-5 del Código de Urbanismo: «No dan derecho a ninguna indemnización las servidumbres instituidas por aplicación del presente código en materia de vialidad, higiene y estética, o por otros motivos concernientes, en par-

La servidumbre de tránsito no es, pues, un acto de privación singular de un derecho o de un interés patrimonial, dirigido contra propietarios concretos, y, en cuanto tal, indemnizable *ex ante*, sino una limitación general que por imperio de la ley afecta (con las excepciones apuntadas) a todos los propietarios de fincas colindantes con el dominio público marítimo. Por ello, la indemnización a que se refiere la Ley no es una consecuencia directa de la constitución de la servidumbre de tránsito, ni ha de satisfacerse a *todos* los propietarios que hayan de soportarla, ni tampoco ha de pagarse *antes* de la señalización o delimitación precisa de su trazado y características. Al contrario, la indemnización habrá de pagarse sólo *después* y en *algunos* casos, aquellos en que la vía de tránsito público provoque una detracción patrimonial efectiva, un daño directo, material y cierto, daño que el propietario afectado deberá alegar y probar, primero en vía administrativa ante el prefecto en el plazo de seis meses (a contar, según los casos, desde la entrada en vigor del Decreto de 1977, desde la publicación de la resolución aprobatoria de un nuevo deslinde del demanio marítimo, o desde la publicación del acto administrativo que modifica el trazado o las características de la servidumbre) y posteriormente, si su petición de resarcimiento es rechazada, en vía jurisdiccional ante el Tribunal administrativo.

Contemplado y resuelto el problema de las indemnizaciones desde la óptica de la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños antijurídicos, cuando —y sólo cuando— tales daños existan, y no desde el reconocimiento de un derecho genérico de todos los propietarios ribereños al mar a ser indemnizados en todo caso por la creación de la nueva vía peatonal, el Decreto de 1977 se ocupa de completar la declaración legal para eliminar posibles dudas y reconducir los supuestos de indemnización y el *quantum* de la reparación pecuniaria a los estrictos cauces de los daños efectivamente producidos, sea dejando fuera los perjuicios patrimoniales que, con ocasión del establecimiento de la nueva servidumbre, tengan su origen en previas conductas ilegítimas de los propietarios, sea previendo la posibilidad de reducir o de suprimir el resarcimiento cuando el daño

---

ticular, a la utilización del suelo, la altura de las construcciones, la proporción de las superficies construidas y no construidas en cada propiedad, la prohibición de construir en ciertas zonas o al borde de ciertas vías y la distribución de los inmuebles entre las distintas zonas. Sin embargo, procederá la indemnización si de estas servidumbres se deriva una lesión de derechos adquiridos o una modificación del estado anterior de las fincas que implique un daño directo, material y cierto...»

patrimonial disminuye o desaparece. Así, y por lo que hace a lo primero, el citado Decreto señala que no será en ningún caso indemnizable la supresión de los obstáculos de cualquier naturaleza que los propietarios hayan colocado en la vía de tránsito, ni la destrucción de las edificaciones construidas con infracción de las normas urbanísticas o mediante la ocupación del dominio público. Concerniente a lo segundo, se prevé además la posibilidad de una repetición total o parcial de la indemnización acordada al propietario en los casos en que «el perjuicio sea atenuado o suprimido en virtud de la suspensión de la servidumbre o de la modificación de su trazado o de sus características» (8).

#### IV. SOBRE LA OPORTUNIDAD DE INTRODUCIR EN EL DERECHO ESPAÑOL UNA SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO LITORAL ANÁLOGA A LA DEL DERECHO FRANCÉS

Pocas dudas pueden haber acerca de la conveniencia de incorporar al ordenamiento español una figura análoga a la que acabamos de examinar. Las costas españolas, los espacios naturales marítimo-terrestres de nuestra geografía peninsular e insular están sufriendo un impresionante proceso de degradación y un ininterrumpido acoso privatizador. Se destruye el paisaje litoral, se urbaniza y se edifica sin medida (9), se multiplican las colonias turísticas, intensivamente explotadas por las industrias hoteleras en beneficio exclusivo de sus clientelas privilegiadas, singularmente extranjeras—algún autor ha calificado como un auténtico «uso colonial» (10) este aprovechamiento

(8) Artículo R. 160-32 del Código de Urbanismo (art. 1.º del Decreto de 7 de julio de 1977).

(9) En ocasiones, contando con el respaldo de los propios jueces. Así, entre los fallos más recientes de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, la sentencia de 10 de septiembre de 1976 admite como legítima la transformación en suelo urbano edificable que un plan urbanístico efectúa sobre unos terrenos de marismas comprendidos dentro de la zona marítimo-terrestre, que habían sido objeto de una previa concesión administrativa para ser destinados a «aprovechamiento agrícola». En un sentido contrario, cabe valorar positivamente la sentencia de 17 de febrero de 1976 (comentada por Alberto VERA en el número 12 de la «Revista Española de Derecho Administrativo»), en la que el Tribunal Supremo niega facultades a un Ayuntamiento para convertir en suelo urbano edificable un terreno del demanio marítimo estatal afectado al uso público.

(10) Vid. Mario GAVIRIA: *Ecologismo y ordenación del territorio en España*, Madrid, 1976, p. 321.

intensivo del *sea, sun and sand* de ciertas playas del litoral español—, se impide, en fin, el acceso de la colectividad en general a un número cada vez mayor de parcelas o dependencias de las riberas marítimas. La inexistencia de una genuina planificación ambiental urbanística de carácter democrático (11) y la admisión legal de enclaves privados dentro de las riberas del mar han contribuido poderosamente a agudizar aquel doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral español.

Bien es verdad que, por lo que a este último extremo se refiere, la simple admisión por la Ley de Costas de la posibilidad de existencia de propiedades privadas dentro del litoral—playas y zona marítimo-terrestre—no es una dificultad insalvable para poder seguir sosteniendo, de acuerdo con la tradición ininterrumpida del Derecho histórico español y con los preceptos de la propia Ley de Costas, el libre uso público de *todas* las costas y playas españolas. De ello me he ocupado en otros trabajos a los que ahora me remito (12).

Ocurre, sin embargo, que tal uso público, al que están genéricamente afectadas sin excepción alguna las riberas marítimas españolas, resulta a menudo rigurosamente impracticable como consecuencia de todo ese repertorio de operaciones de cerramiento que, paralelamente a lo que sucedía en Francia hasta la reciente creación de la servidumbre de paso litoral, han efectuado sobre sus predios tanto los grandes como los pequeños propietarios de fincas, terrenos o instalaciones hoteleras colindantes con el mar. Ante el escándalo inerme de la opinión pública y contando en muchos casos con la complicidad o la pasividad, al menos, de las autoridades administrativas, se ha consumado así un verdadero secuestro fáctico de las posibilidades de aprovechamiento y disfrute general del litoral que la ley reconoce y garantiza a todos por igual.

---

(11) MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, «IEAL», Madrid, 1977, p. 175, ha señalado recientemente que «la ordenación del territorio con fines ambientales es importante para... la política en general de la utilización del espacio con vistas a preservar la calidad de este medio. Así, las concentraciones industriales en cuencas, el uso del litoral, los trasvases, se reconducen a la postre a la ordenación del territorio, instrumento de tutela ambiental». (Lo destacado es mío.) En sentido análogo, Mario GAVIRIA, *op. cit.*, p. 313, ha indicado que en España «la producción del espacio urbano-turístico, como consecuencia de la ausencia de planificación y de un suficiente control urbanístico y arquitectónico, ha permitido a cualquiera, nacional o extranjero, hacer lo que quisiera donde quisiera».

(12) *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, núm. 65 de esta REVISTA, 1971, y *La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 2, 1974.

¿Cómo poner fin a este estado de cosas? ¿Cómo franquear los impedimentos opuestos al libre acceso al mar y su ribera por los dueños de los predios ribereños? Creo que la fórmula francesa puede ser una solución aceptable en los momentos actuales, sin perjuicio de una ordenación más general y, al propio tiempo, más casuística de los usos de los espacios marítimo-terrestres desde perspectivas urbanísticas y de protección del ambiente. Para combatir hacia el futuro el citado proceso de obstaculización del libre acceso de todos a las riberas del mar y para devolver éstas al uso y disfrute de la comunidad no parece que sean, en efecto, suficientes las servidumbres de uso público, de paso y de vigilancia litoral (con su contenido actual) que la vigente Ley de Costas consagra en sus artículos 3.º y 4.º Pese a su singular importancia, no lo es la servidumbre de uso público, porque ésta protege sólo el libre uso de las playas y enclaves marítimo-terrestres de propiedad particular, pero no, en cambio, el tránsito a lo largo de los terrenos privados contiguos al dominio público marítimo sobre los cuales se llevan a cabo por sus titulares las operaciones de cerramiento. Tampoco es suficiente la servidumbre de paso, porque esta figura está pensada para instrumentar el acceso a puntos concretos de las riberas marítimas desde las vías públicas, cuando de lo que se trata es de dejar expedito además el libre tránsito peatonal a lo largo de todo el perímetro longitudinal del litoral español. No basta, en fin, la servidumbre de vigilancia litoral, porque, aparte el desuso en que desde hace ya tiempo ha caído este instituto en buena parte de las costas, su contenido y regulación actuales responden a finalidades de naturaleza militar y fiscal.

La servidumbre de vigilancia podría ser, no obstante, el instrumento jurídico adecuado para salvaguardar el libre acceso a las riberas marítimas españolas, si a su contenido actual (obligación de dejar expedita una vía de seis metros, contigua a la línea de mayor pleamar, con fines de simple vigilancia sobre las costas marítimas) el legislador añadiera la carga del tránsito público no motorizado. Se trataría, pues, de utilizar este camino de ronda (que, a diferencia de lo ocurrido en Francia, cuenta en el Derecho español con una tradición legal centenaria) para abrirlo al tránsito público y permitir así, sin interferencias, obstáculos o cerramientos privados, el libre disfrute de unos bienes (las playas y la zona marítimo-terrestre) cuya naturaleza demanial pública quiere subrayarse al más alto nivel normativo en el artículo 122-2 del Anteproyecto de Constitución.

La vía longitudinal a lo largo de todo el litoral ya existe en el Derecho español, no es preciso crearla *ex novo*, sino adecuar su utilización a lo que hoy demandan los intereses colectivos. Esta es una notable ventaja del Derecho español sobre el francés, ventaja de la que podrían también extraerse las necesarias consecuencias a la hora de afrontar —y superar— el problema de las indemnizaciones.