

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1953.

AÑO XXV

JULIO-AGOSTO

NUM. 148

I. SECCION DOCTRINAL

Problemas que origina la adecuada ordenación de las playas y su mejor utilización por el público

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

Doctor en Derecho y Diplomado en Administración local.

SUMARIO: I. *Las playas como bien de uso público.*—II. *Necesidad de una ordenación de las playas.*—III. *Las competencias concurrentes en las playas:* 1. Al Ministerio de Marina. 2. Al Ministerio de Obras Públicas. 3. Al Ministerio de Comercio (Subsecretaría de la Marina Mercante). 4. Al Ministerio de Hacienda. 5. Al Ministerio de Información y Turismo. 6. Al Ministerio de Agricultura. 7. Al Ministerio de la Vivienda. 8. A los Ayuntamientos. 9. A las Diputaciones provinciales.—IV. *La Junta Central de Puertos y las Comisiones provinciales de Costas y Playas.*—V. *Planeamiento de las playas y ejecución del mismo.*—VI. *Gestión de los servicios en las playas:* 1. La gestión normal por los Ayuntamientos. 2. Autorizaciones y concesiones. 3. La gestión de los servicios en la playa por particulares. 4. Vigilancia y policía en las playas. 5. Exacción de derechos y tasas por los aprovechamientos especiales de las playas.—VII. *El problema de los derechos adquiridos en las playas.*

I. LAS PLAYAS COMO BIEN DE USO PUBLICO

Entre los principios fundamentales contenidos en nuestra legislación, tanto histórica como vigente, están aquellos que establecen que las playas son bienes de dominio público que están

destinados al uso público, y que este uso supone que cualquier persona pueda transitar por las playas, bañarse, tender redes, varar, carenar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos dentro de las prescripciones establecidas al efecto por las disposiciones legales, así como por las normas de policía que sobre el particular se dicten.

Es, por tanto, manifiesta a través de toda la normativa jurídico-positiva la preocupación del legislador de que las playas sean ese bien de dominio público del que todos, sin distinción de ninguna clase, puedan gozar. Y si bien pudieran parecer un tanto anacrónicos los términos en que el legislador concibe el uso público de las playas, sin embargo, no debe olvidarse que, aun cuando en la época actual se han modificado las concepciones e ideas sobre el particular y son otras las circunstancias sociales de la población, lo cual hace que sean muchas las playas en que todo aquel complejo de facultades otorgadas al público resulta prácticamente inoperante, el precepto legal puede seguir siendo válido, en general, como manifestación del interés del legislador por dar concreción al contenido de aquel derecho de todos a usar de las playas. Y no se olvide tampoco que todavía son muchas las playas que existen en el amplio litoral español, con una extensión de 3.144 kilómetros, a las que no acuden más que muy contadas personas; y así bien que si muchas de las playas del Norte y Oeste de la Península se ven invadidas por el público durante tres o cuatro meses, en el resto del año se hallan totalmente solitarias y entonces puede llevarse a cabo el uso público en todas las varias manifestaciones recogidas en aquel precepto legal.

Consecuencia inmediata de la naturaleza de estas porciones del dominio público es que no se podrán llevar a cabo obras de ninguna clase ni establecer aprovechamiento especial alguno en las playas sin haber obtenido la necesaria concesión o autorización pertinente. E igualmente que debe la Administración mantener a ultranza el uso público, general y gratuito de las playas.

II. NECESIDAD DE UNA ORDENACION DE LAS PLAYAS

Todo ese conjunto de facultades en relación con el uso público de las playas las somete el legislador a las disposiciones legales

que puedan limitarlas y, siempre y en todo caso, a normas específicas de policía que establezcan el modo, el tiempo, el cuándo y otras circunstancias en relación con su utilización. Y es claro que estas normas de policía se hacen cada vez más necesarias e indispensables, pues, como antes se ha indicado, una corriente de opinión poderosísima, a la que la Humanidad no sólo no se sustrae, sino que acoge con verdadera fruición, lleva a las playas verdaderas muchedumbres humanas, nacionales y de otros países, dando origen a multitud de problemas de los que no solamente no puede estar ausente la Administración, sino que debe en lo posible prevenir y resolver por adelantado, evitando a toda costa situaciones en las que pueden salir gravemente dañados intereses muy importantes de orden social, moral, económico, jurídico y turístico. Esa utilización masiva de muchas de nuestras playas exige el oportuno montaje de servicios para la seguridad de los bañistas, para mantener un adecuado grado de salubridad y para facilitar la comodidad, con la instalación de duchas, casetas para baños, toldos, sillas, bares, etc. Por otra parte, la gran concentración de vehículos de carácter particular y colectivo que afluyen a las playas exige que se establezcan lugares de aparcamiento, que se provea a la adecuada regulación del tráfico, etc. Las construcciones que se levanten en las playas o en sus inmediaciones y la clase de instalaciones que se monten en aquéllas o en sus cercanías pueden contribuir de modo importante a la atracción o repulsión del público.

De cuanto queda esbozado en las anteriores líneas bien se echa de ver la necesidad de llevar a cabo, dentro de lo posible y con la urgencia precisa, la ordenación de un gran número de playas, por lo menos aquellas en las que se producen grandes concentraciones humanas. Esta acción preventiva, con un planeamiento general de cada playa, estableciendo de antemano los convenientes accesos y previendo la instalación de servicios varios, la ordenación urbanística no sólo de la playa en sí, sino de los alrededores que de alguna manera vengan a estar anejos e implicados en el conveniente aprovechamiento de la playa, parece indispensable. De este modo no sólo se tendrá la ventaja de la unidad de visión del problema y sus múltiples aspectos, sino que se evitarán muchas

dificultades que sin el plan se originarían constantemente al tener que resolver en cada caso concreto sin directriz previa que imponga una obligada resolución bajo la presión de contrarios intereses en juego; con ello, además, se evitará la acción anárquica de las varias autoridades con competencia concurrente y las fricciones que esta acción desconexionada suele llevar aparejadas entre los titulares de las diversas funciones.

III. LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES EN LAS PLAYAS

Partiendo, pues, de esta consideración y de las ventajas que ofrece la acción ordenadora y de planeamiento para el mejor uso y aprovechamiento de las playas, que permitirá eliminar las cuestiones, muy a menudo vidriosas, de las competencias, parece oportuno discurrir sobre el procedimiento más adecuado para tal actuación. Pero para mejor apreciar esa conveniencia veamos los varios organismos que tienen competencias en las playas por razón del interés público que a cada uno le está encomendado en las mismas. Estos son los Ministerios de Marina, de Obras Públicas, de Hacienda, de Comercio, de Agricultura, de Información y Turismo y, eventualmente, de la Vivienda, como asimismo los Ayuntamientos y las Diputaciones en cuya circunscripción radiquen las playas. Y aunque sólo sea con un carácter enunciativo, ya que no es posible hacer aquí un estudio exhaustivo de las competencias atribuidas a cada uno de los órganos antes indicados, se enumeran a continuación las más importantes de dichas competencias.

Le corresponden a cada uno de los indicados organismos:

1. AL MINISTERIO DE MARINA.

a) El ejercicio de la jurisdicción de Marina, tanto en lo judicial como en lo gubernativo en aguas del mar, ríos navegables, embarcaciones mercantes nacionales o extranjeras que se hallen en puertos, radas, bahías o en cualquier otro punto de la zona marítima española.

b) La vigilancia de costas y pescas.

- c) Los servicios semafóricos oficiales.
- d) La intervención de las obras, concesiones de utilización de la zona marítimo-terrestre y puertos en cuanto se relaciona con la defensa militar.
- e) Ejercer las competencias que, en relación con la extracción de restos, le confiere la Ley 60/1962, de 24 de diciembre, sobre salvamentos y auxilios marítimos.

2. AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

a) La gestión y tutela de las playas como bienes de dominio público, así como de las obras de defensa, saneamiento y ordenación en general de costas y playas, excepto en los casos de gestión y tutela de las zonas de dominio público marítimo que determine el Gobierno a efectos del fomento de la pesca, que corresponderá al Ministerio de Comercio, como igualmente corresponderá a la Administración forestal en las zonas que constituyan montes catalogados.

b) Las concesiones en las playas, incluso la extracción de arenas y piedras, a no ser en aquellos casos en que corresponda la gestión al Ministerio de Comercio, por haberle otorgado el Gobierno la gestión a efectos del fomento de la pesca, o cuando la playa de que se trate esté integrada en una zona o centro de interés turístico, por cuanto en estos casos las concesiones o autorizaciones han de ser resueltas por el Ministerio de Información y Turismo; y así bien informará con informe vinculante cuando se trate de concesiones relativas a alojamientos y empresas turísticas. Como igualmente corresponderá al Ministerio de Agricultura el informe cuando se trate de playas que comprendan montes catalogados como de utilidad pública, o que sean colindantes con los mismos.

c) Las concesiones para construir dentro del mar y con destino al servicio particular o público, muelles, embarcaderos, astilleros, diques flotantes, varaderos y demás obras complementarias o auxiliares de las que existen para el servicio de los puertos, y que impliquen construcciones de obras fijas de cualquier naturaleza.

d) Las concesiones para toma de aguas o para desagüe de las residuales.

e) Las autorizaciones para efectuar en fincas particulares obras de protección contra el mar.

3. AL MINISTERIO DE COMERCIO (SUBSECRETARÍA DE LA MARINA MERCANTE).

a) La gestión y tutela del mar territorial o litoral, así como el lecho de este mar y el subsuelo y la plataforma continental submarina.

b) Dictar normas en materia de salvamento y policía del mar y adoptar las medidas de seguridad humana en los lugares de baños, salvo la competencia que pueda serle reconocida al Ministerio de Marina.

c) La gestión y tutela de las zonas de dominio público marítimo que el Gobierno determine a efectos del fomento de la pesca.

d) Las concesiones en el mar litoral o en la plataforma continental, incluso para la extracción de arena y piedra en la misma, salvo lo consignado al efecto como competencia del Ministerio de Obras Públicas.

e) Las concesiones de pesquerías, almadrabas, corrales y parques para la cría y propagación de mariscos.

4. AL MINISTERIO DE HACIENDA.

Emitir su informe sobre las condiciones generales que hayan de regir para el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones permanentes que impliquen ocupación del dominio público, de acuerdo con lo que se establece en la Ley de Patrimonio del Estado.

5. AL MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO.

La aprobación de los planes de promoción turística de centros y zonas de interés turístico, bien por sí mismo, bien por el Consejo de Ministros, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 28 de diciembre de 1963, en la que se dispone que las competen-

cias atribuídas a los distintos órganos de la Administración central y local en materias relacionadas con el turismo deberán ejercitarse en forma coordinada con el Ministerio de Información y Turismo, que a tal fin habrá de ser oído en todos los casos de ejercicio de dichas competencias, estableciendo al efecto que la Comisión Interministerial de Turismo asumirá las facultades de coordinación y vigilancia de las actividades de ejecución de los planes de promoción turística.

6. AL MINISTERIO DE AGRICULTURA.

Resolver los expedientes de concesión de terrenos en las zonas marítimo-terrestres cuando afecten a montes incluidos actualmente en el Catálogo de los de utilidad pública.

7. AL MINISTERIO DE LA VIVIENDA.

Aprobar los planes de ordenación urbanística.

8. A LOS AYUNTAMIENTOS.

El ejercicio, en general, de las facultades de policía en cuanto a la moralidad y buenas costumbres, salubridad, urbanismo, ornato y buen gobierno de las playas y lugares de baños o esparcimiento, como igualmente intervenir en todo cuanto se refiera a los planes de ordenación urbanística, y otorgar las licencias de construcciones, instalaciones, etc., como establecen los artículos 165 y siguientes de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, donde se consigna que estarán sujetos a previa licencia las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras y obras de nueva planta, modificación de estructuras o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición en construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y cuantos otros actos señalen los planes correspondientes, siendo obligatoria la obtención de la licencia que han de otorgar los Ayuntamientos al efecto, a no ser que la construcción se lleve a cabo por algún órgano del Estado, en cuyo

caso el titular del mismo habrá de ponerlo previamente en conocimiento del Ayuntamiento, y si hubiere discrepancia se someterá el asunto a la resolución del Consejo de Ministros.

En todo caso los Ayuntamientos han de emitir su informe en los expedientes de las diversas concesiones.

9. A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

Propulsar el desarrollo del turismo en la Provincia, viniendo obligadas a prestar a los Municipios los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios de la competencia municipal, concediéndoles subvenciones a fondo perdido o incluso ejecutando las obras o realizando una efectiva cooperación con los Ayuntamientos en orden al mejoramiento de tales obras y servicios. Ordenar, como establece el artículo 169 de la Ley del Suelo, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública sin que estén previamente incluidos en plan alguno de ordenación cuando los Ayuntamientos no los realizaran.

* * *

Basta con lo expuesto para darse cuenta de la maraña de entrecruzadas competencias que concurren en las playas y sacar de aquí la conclusión de que si cada autoridad obra por su cuenta, sin conjuntarse con los otros titulares representantes de los intereses públicos correspondientes, se hará muy difícil, por no decir imposible, realizar la debida ordenación de las playas, con la instalación de servicios como lo demandan las necesidades actuales. Y por ello hay que procurar una coordinación entre los varios intereses públicos que aquéllos representan, más que un exclusivismo competencial. De tal acción conjunta sólo se derivarán beneficios para todos, y fundamentalmente para el servicio público, que es la razón de ser de la Administración. Hay que superar esa actuación independiente y buscar una íntima coordinación entre los varios órganos. Los tiempos actuales han traído necesidades que en las playas no pueden cubrirse con las estruc-

turas organizativas hasta ahora imperantes, y por ello hay que procurar hallar *nuevas formas de organización* para conseguir el debido ordenamiento de aquéllas y la rápida y efectiva ejecución de los planes que al efecto se aprueben. La unidad de acción que aquí se propugna está en la línea del criterio que inspira la Ley de Procedimiento administrativo, al decir en su artículo 39 que «cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única». Aunque en las playas se dan cita no sólo órganos de la Administración General del Estado, sino la Provincia y los Municipios, vale el mismo principio en que se inspira dicho artículo 39 de la Ley de Procedimiento administrativo que, además, es supletoria de la legislación de Régimen local.

Para llegar a esa unidad de acción podría tomarse como base la fórmula de que en las playas en que se produzca gran concurrencia humana se formule, redacte y apruebe por todos los organismos interesados, en acción colegiada, un previo Plan de Ordenación con arreglo al cual el Ayuntamiento llevaría la gestión de los servicios que pudieran establecerse en la playa, manteniéndose en todo caso el uso público de la misma, según el detalle que luego se expone.

IV. LA JUNTA CENTRAL DE PUERTOS Y LAS COMISIONES PROVINCIALES DE COSTAS Y PLAYAS

En el Reglamento aprobado con fecha 18 de junio de 1964 para dar ejecución a la Ley de 2 de marzo de 1963, por la que se creó la Junta Central de Puertos como organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio independiente de los del Estado y adscrita al Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, se fijaba como de competencia de dicha Junta, entre otras actividades, la coordinación, estudio y ejecución de las obras de defensa, saneamiento y ordenación de costas y playas de la Nación, con arreglo

a las atribuciones que al Ministerio de Obras Públicas otorga la legislación vigente y siguiendo en todo caso los trámites dispuestos en ella, incluyendo, además, como actividades propias de aquella Junta, el deslinde total de la zona marítimo-terrestre, la confección de un plan nacional de defensa de costas, así como la formación, conservación y ordenación de playas, y los inventarios y registros de concesiones y construcciones de la zona marítimo-terrestre. Esta Junta se rige por un Pleno, de la más amplia composición, y una Comisión Permanente, así como por un Director encargado de llevar a cabo las directrices de ambos organismos colegiados, y ha iniciado su labor en relación con las playas, dictando unas fundamentales y detalladas normas para la redacción y tramitación de los planes especiales de ordenación de las playas y de las costas. Ha partido para ello de considerar que sustancialmente los planes de ordenación se verán afectados por la Ley de Puertos en lo que se refiere a los terrenos de dominio público y por la del Suelo en cuanto a la ordenación urbanística de los terrenos anejos necesarios, y que, en consecuencia, puede considerarse tal ordenación como un plan especial de aquellos que regula la Ley del Suelo. Y para hacer realidad su propósito de ordenación, ha consignado muy detalladamente los documentos que se han de aportar al efecto, señalando también el procedimiento a seguir. Para fundamentar tal actuación, se consigna que «en atención a las ventajas que concede la Ley del Suelo a los planes especiales promovidos por los Ayuntamientos resulta muy conveniente que ésta sea la forma normal de iniciar los planes especiales de ordenación de costas y playas, es decir, que tales planes se inicien a petición del Ayuntamiento de que se trate mediante un escrito dirigido al señor Ministro de Obras Públicas». Y obtenida la aprobación será ya llegado el momento de pasar a la ejecución del plan.

Es indudable que las acertadas directrices de la Junta Central de Puertos facilitarán grandemente la labor de ordenación y acondicionamiento de las playas, pero parece indudable que su actuación sólo podrá atender aquellos casos de mayor importancia y trascendencia en el orden nacional, como pueden ser las playas de determinadas zonas de gran afluencia del turismo, sobre todo

el internacional. Mas quedan muchas playas en las que ni es necesario hacer una ordenación tan acabada y tan completa como la prevista en las normas antes aludidas y exigen las más importantes playas, ni sería posible que la Junta Central de Puertos pudiera ocuparse de todas ellas, en razón de que tal cometido rebasaría sus posibilidades de acción. Por eso parece no sólo conveniente, sino necesario de toda necesidad, que en cada Provincia del litoral se constituya una *Comisión Provincial de Costas y Playas*, que habrá de tener como función, además de una acción de cooperación con la Junta Central de Puertos, una actividad propia encaminada a realizar el planeamiento y la ordenación de multitud de playas a las que no se extienda la acción de la Junta Central de Puertos, y en las que, muy a menudo, no es necesaria una completa y total ordenación, sino sólo la instalación de los principales servicios que deban establecerse en las mismas.

Las ventajas que puede ofrecer este órgano colegiado provincial son muchas. Entre otras pueden citarse las siguientes:

a) *Mejor conocimiento del problema.* El vivir próximo, conocer personas y cosas y circunstancias múltiples de todo orden, aseguran una información mucho más completa y un conocimiento del asunto que normalmente no puede tener un órgano alejado del lugar.

b) *Celeridad en la resolución.* Ese mismo conocimiento completo del asunto en sus más pequeños detalles permite formarse juicio exacto y resolver rápidamente. El contraste de opiniones de las autoridades interesadas cuando éstas tienen una impresión *de visu* permite una más fácil y rápida decisión. La posibilidad de hacer comparecer ante la Comisión, cuando se estime preciso, sin graves molestias ni gastos, a personas que normalmente no formen parte de la misma, pero que pueden ofrecer datos e informes de interés, facilitará la acción.

c) *Facilidades para la Administración y para los administrados.* Tanto en el planeamiento u ordenación como en la ejecución la Comisión provincial tiene indudables ventajas. La descentralización aconsejada por las corrientes doctrinales modernas, y preconizada en nuestra Ley de Procedimiento administrativo, hallan en este particular una muy acusada razón de aplicarse. La

Comisión provincial, una vez aprobado el proyecto, podrá mantener una constante vigilancia y control en la ejecución del mismo, supervisando en todo momento si la ordenación de la playa se realiza según lo dispuesto o si se cometen infracciones, que pueden ser corregidas rápidamente por dicha Comisión utilizando al efecto los medios de compulsión que para ello tiene en su mano.

d) *Coordinación de la acción.* También se dan aquí las ventajas que, en general, ofrece todo órgano colegiado, permitiendo contrastar los inconvenientes que ofrecen las diversas soluciones del problema, resolviendo de modo concorde asuntos que de otro modo, y según constante experiencia, degeneran en posiciones encasilladas e irreductibles que hacen muy difícil la solución del problema. Esta coordinación en la acción vendrá a sustituir al exclusivismo competencial y permitirá la colaboración de todos los representantes de los intereses públicos en juego, e incluso de los privados, y será muy fructífera para el servicio público.

Sobre este particular se ha producido una interesante experiencia en la Provincia de Vizcaya, donde desde mayo de 1964 se constituyó y viene funcionando una Comisión provincial encargada de la ordenación y mejor aprovechamiento de las playas de la Provincia, como consecuencia de la perentoria necesidad de una ordenación, que venía siendo exigida por la conveniencia de un mejor aprovechamiento de las playas de acuerdo con una nueva realidad social y por las dificultades que la disgregación de las autoridades en el actuar hacían cada vez más insalvables. Así, en la misma sesión de constitución de dicha Comisión se consignaba que, dada la densidad y progresión del fenómeno de la invasión masiva de las playas turísticas por gentes de todos los estratos sociales, y las dificultades que surgen en el buen uso y aprovechamiento de las mismas, se impone una intervención decisiva y congruente de los poderes públicos para la resolución de estos problemas. Y, después de reconocer que las Corporaciones municipales, en general, carecen de los medios personales, materiales y económicos, e incluso de la indispensable competencia funcional para poder afrontar por sí solas el problema y las peligrosas consecuencias que se derivan de las avalanchas humanas que caen sobre las playas, estimó que, por el contrario, la sere-

na y decidida conjunción de las facultades de mando, regulación de aprovechamiento, ordenación de disfrutes, sanción de infracciones y abusos, otorgamiento de concesiones, adopción de medidas de seguridad, vigilancia y limpieza y acondicionamiento del tráfico, que confluyen en el ámbito jurisdiccional de las autoridades de la Provincia hará posible un disfrute mejor y más racional de las playas, evitando los riesgos que llevan consigo esas muchedumbres humanas, finalidad que pueda fácilmente conseguirse merced a una cooperación y a una colaboración constantes entre dichas autoridades, pues al agudizarse el problema resulta insoslayable evitar los conflictos que dimanen de la simultaneidad de jurisdicciones, no siempre bien ensambladas, a veces contradictorias y constantemente expuestas a la excesiva lentitud en la marcha de los asuntos, y la solución se estima que puede hallarse en la constitución de una Comisión mixta consagrada a la ordenación y aprovechamiento de playas turísticas, con la simplificación en cuanto a las esferas de competencia y la facilidad en la realización de aquello que resulte fundamental al intento que se propone. Y, en efecto, desde entonces ha venido funcionando con notoria eficacia, habiendo eliminado las fricciones entre las autoridades, hecho factible la ordenación de varias playas, en las que se han montado los más importantes servicios según las necesidades de cada una.

La Comisión Provincial de Costas y Playas que, como órgano colegiado provincial, se propone, podría hallarse integrada fundamentalmente (y con libertad para que la misma pudiera incluir entre sus miembros a otros que considere oportuno) por los siguientes: Gobernador civil; Presidente de la Diputación; Comandante militar de Marina; representantes en la Provincia de cada uno de los Ministerios de Obras Públicas, Comercio, Vivienda e Información y Turismo, Director de la Junta Regional de Costas, si existiera; Director de la Junta de Obras del Puerto; Jefe provincial de Sanidad; los Alcaldes de tres Municipios que tengan playa, y el Alcalde del Municipio de cuya ordenación de playas se trate en la sesión correspondiente. Actuaría de Secretario el de la Diputación respectiva.

Así, pues, estas Comisiones provinciales realizarían una la-

bor de coordinación de las varias competencias atribuidas por ley a cada uno de los órganos representados en la misma. En vez de resolver por separado cada uno, lo harían todos en un mismo acto colegiado. Con ello se gana rapidez, eficacia y mejor contraste de los puntos de vista de cada miembro, y, en consecuencia, se llega más fácilmente a la unidad que difícilmente podría conseguirse actuando cada uno por separado.

V. PLANEAMIENTO DE LAS PLAYAS Y EJECUCION DEL MISMO

La ordenación de las playas puede implicar meramente el modo como debe realizarse su adecuada utilización por el público, fijando zonas de juegos, *solariums*, instalación de casetas y toldos, así como atendiendo a los servicios precisos, como evacuatorios, duchas, señales para orientación de bañistas sobre estado de la mar, puestos de socorro, etc., y en tales casos es indudable que la Comisión de Costas y Playas tendrá plena competencia para adoptar los acuerdos precisos. Pero en otras ocasiones, la ordenación de la playa llevará consigo la construcción de accesos para vehículos, aparcamientos, edificaciones permanentes en la playa, así como en el contorno de la misma, formando la playa y sus alrededores un conjunto al que debe darse un tratamiento unitario. Y en tales casos se hace precisa la redacción de un plan de ordenación urbanística, que habrá de acomodarse a las normas consignadas al efecto en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. En tal supuesto, la coordinación entre los diversos órganos que conforme a la Ley han de intervenir no es difícil y la Comisión Mixta interministerial creada por Orden de 20 de junio de 1958, y ampliada por Orden de 9 de diciembre del mismo año, facilita la acción conjunta de los varios intereses públicos en juego. Dicha Comisión, dice el artículo 1.º de la mencionada Orden, «tendrá intervención en los Planes de Ordenación urbana en cuanto afecten a terrenos sobrantes de la zona marítimo-terrestre y a los colindantes con las zonas de servicios de los puertos, zonas marítimo-terrestres y zona de salvamento en el litoral».

En las Provincias del litoral pueden agruparse las playas desde el punto de vista de su concurrencia humana, en:

a) Playas a las que apenas acuden personas o lo hacen en muy pequeño número, dada su lejanía de los centros urbanos, sus difíciles accesos, su peligrosidad, etc. En esta clase de playas muy poco o nada es preciso hacer respecto de la ordenación de las mismas.

b) Playas en que la concurrencia humana ya tiene cierta importancia, pero no hay todavía esa avalancha de verdaderas muchedumbres humanas. En ellas la ordenación puede limitarse a algunos servicios fundamentales, tales como los de salvamento y socorrismo, y policía en cuanto a la moralidad, al ornato y buen uso de la playa. Los demás pueden no ser necesarios en bastante tiempo.

c) Playas a las que concurren esas grandes concentraciones humanas, tanto del país como venidas de fuera, y en ellas sí que será verdaderamente necesaria la instalación de todos aquellos servicios que hoy demandan esas enormes muchedumbres. Y entonces se impone de modo urgente el planeamiento y ordenación de tales playas en donde ya no bastan aquellos elementales servicios que hasta hace pocos años parecían suficientes, sino que hay que atender a otros muchos, algunos de los cuales llevan implicadas grandes inversiones económicas. En torno a estas playas se mueven cuantiosos e importantes intereses por las grandes posibilidades que ofrece la explotación de las mismas. La importancia de las concesiones, el volumen económico de las grandes obras de infraestructura para los accesos, aparcamientos y otros servicios, la ordenación que normalmente afecta a extensas zonas más o menos cercanas a las playas, la amplia gama y la perfección que hoy demanda el público de los servicios que es necesario instalar en cuanto se refiere a la seguridad, a la salubridad e higiene, a la moralidad, a la comodidad, etc., con lo que todo ello puede significar en la atracción turística, y lo que ésta encierra en el orden político, social y económico, todo ello exige una acción coordinada para planear, ordenar, realizar y supervisar. Y es de razón que en los más importantes casos sea la Junta Central de Puertos el órgano encargado de llevar a cabo tan impor-

tante y compleja actividad, si bien oyendo previamente a la Comisión Provincial de Costas y Playas que corresponda, así como al Ayuntamiento respectivo, aparte de la intervención que, con carácter general, deba darse al público para que quien esté interesado pueda hacer sus sugerencias y observaciones, e incluso promover las reclamaciones pertinentes si entienden que sus legítimos intereses son lesionados.

En las playas a que se refiere el apartado *b)* conviene también una ordenación, porque de ese modo se evitarán los desfueros que en las mismas puedan cometerse al producirse cierta inhibición de algunas autoridades o por consecuencia de concesiones o de autorizaciones aisladamente otorgadas por cada uno de los órganos competentes que crean situaciones que pueden luego resultar perturbadoras para una realización de conjunto. Y, en tal caso, la acción de la Comisión Provincial de Costas y Playas puede rápidamente afrontar y resolver con éxito el problema.

En el planeamiento de la playa, lo mismo cuando se deba a la iniciativa de órganos de la Administración General del Estado, de la Administración pública municipal o provincial, o de particulares, deben intervenir cuantos estén de algún modo interesados en dicha ordenación. La ejecución de lo planeado en cuanto a la realización de los servicios y al mejor uso general de la playa debe dejarse en una sola mano, si bien, como es lógico, todos los órganos que representen intereses públicos en cuanto a la playa podrán ejercer el control y la supervisión para que la actuación se acomode a lo planeado.

El planeamiento u ordenación de una playa cabe que se haga por iniciativa de:

- a)* Un órgano de la Administración General del Estado.
- b)* Una Diputación.
- c)* Un Ayuntamiento.
- d)* Los particulares.

El procedimiento podría ajustarse, en sus líneas generales, al siguiente esquema:

Cuando sea un órgano cualquiera de la Administración General del Estado el que juzgue de interés llevar a cabo la orde-

nación de una playa o de un lugar de la costa que se ve concurrido por un gran número de personas o se prevea que en un futuro próximo pueda serlo, se dirigirá mediante escrito fundamentado a la Junta Central de Puertos. Si la Junta Central de Puertos no estima conveniente llevar a cabo por sí misma la ordenación, transferirá la sugerencia a la Comisión Provincial de Costas y Playas correspondiente para que proceda como juzgue oportuno.

En los expedientes de ordenación de playas que se lleven a cabo por la Junta Central de Puertos resulta indispensable el informe de la Comisión provincial respectiva, así como del Ayuntamiento interesado. Además deberá hacerse exposición al público durante un plazo máximo de treinta días para que puedan formularse sugerencias, observaciones o reclamaciones.

Si la iniciativa parte de un Ayuntamiento o Diputación interesados deberán dirigirse en escrito debidamente fundamentado a la Comisión Provincial de Costas y Playas correspondiente, la cual adoptará el oportuno acuerdo sobre la petición.

Cuando la iniciativa parta de un particular o de varios se presentará instancia debidamente motivada ante la Comisión provincial correspondiente, la cual adoptará resolución, bien de tomarlo en consideración haciendo al efecto los estudios que estime oportunos, bien de elevarlo a la Junta Central de Puertos cuando se den las circunstancias del apartado anterior, exigiendo en este caso que el patrocinador aporte los documentos que han de acompañar a la petición ante la Junta Central de Puertos, a la que elevará con su informe la petición y los documentos aportados.

En el caso de que la ordenación de la playa implique una ordenación urbanística, tanto porque se haya de planear la urbanización de las zonas inmediatas a la playa como porque en la zona de la misma se hayan de levantar edificaciones de carácter permanente, será preciso acomodar el procedimiento a lo establecido al efecto por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y disposiciones concordantes.

VI. GESTION DE LOS SERVICIOS EN LAS PLAYAS

1. LA GESTIÓN NORMAL POR LOS AYUNTAMIENTOS.

Como ya antes se ha indicado, es lo más razonable y conveniente que sean los órganos de la Administración pública municipal los que se cuiden de dar realidad al planeamiento de la playa. Por razones de jurisdicción, de cercanía a los problemas, de interés, de facilidad para el administrado, debe ser el Ayuntamiento en cuyo término jurisdiccional radique la playa el que se haga cargo de la misma y el que se responsabilice de que se cumpla el planeamiento y se presten los servicios previstos de la mejor manera posible. La unidad de acción se impone, en beneficio del interés público, que es el que debe estar presente en toda actuación administrativa. Y es claro que, en consecuencia, el Ayuntamiento debe ser el que perciba los recursos que puedan obtenerse de la playa para poder costear los servicios a su cargo.

La vigilancia en el cumplimiento de las normas de ordenación establecidas compete a los agentes municipales, con independencia de que si se producen infracciones de cualquier clase en cuanto al ordenamiento aprobado, los representantes de los intereses públicos afectados podrán hacérselo saber al Alcalde para su corrección, y dar cuenta a la Comisión Provincial de Costas y Playas.

De manera que la gestión para la mejor prestación de los servicios en las playas y el adecuado disfrute de las mismas debe corresponderle a las autoridades municipales en que aquéllas radiquen. Y, en consecuencia, quien trate de hacer instalaciones de cualquier clase en una playa, que supongan un aprovechamiento privativo de la misma, debe formular su petición ante el Alcalde respectivo para que pueda concedérsele, si procede, la pertinente autorización. Pero si con la nueva estructuración orgánica y funcional que se formula, a base de Comisiones provinciales y Junta Central, que aprobarán la ordenación de cada playa, encargarán al organismo municipal la ejecución de lo planeado, y vigilarán su cumplimiento adoptando, al efecto, las medidas que estimen oportunas, se supera el ejercicio independiente de las competencias respectivas por un acuerdo colegiado, donde se han fundido y respetado todas esas competencias, que marchan así al unísono

y de modo concorde con las otras competencias concurrentes, ello no debe impedir que en especiales situaciones se produzca una actuación por parte del órgano encargado de otorgar o denegar las concesiones, autorizaciones o licencias. Y si bien la gestión de las normales actividades en la playa sujeta a ordenación, tales como vigilancia en orden a exigir el estricto cumplimiento de la ordenación, policía de seguridad de las personas y de las cosas, salubridad, higiene y limpieza, moralidad y buenas costumbres, tráfico, ornato, etc., debe estar en manos de una sola autoridad, la municipal, a la que la Comisión otorga esa total facultad de acción, sin embargo, es de razón que si se trata de una concesión de terreno para grandes construcciones intervengan los órganos a los que compete otorgar la concesión. Como igualmente habría de obtenerse la licencia municipal correspondiente para poder edificar de modo permanente dentro de la zona ordenada, pues claro es que la edificación habría de cumplir determinadas condiciones específicas de las Ordenanzas de construcción, lo cual tendría que verificarse previamente por la Administración pública municipal. Y en tales casos es preciso tener en cuenta que el otorgamiento de una concesión no exime a su titular de la obligación de obtener las licencias, permisos y autorizaciones establecidos al efecto en una multitud de dispersas disposiciones de diferente rango jurídico y a la inversa, pues el ejercicio de una competencia atribuida a un órgano no prejuzga, sustituye ni enerva la facultad atribuida a otro órgano.

Interesa, por tanto, delinear siquiera el concepto y contenido de lo que es la concesión y la autorización para perfilar, así, el alcance de la actuación de los diversos órganos en relación con el particular.

2. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES.

La utilización por el público en general de las playas como bien de dominio y uso público, *uso que ha de ser en general gratuito*, sometido a las normas de policía que la Administración pública estime oportunas y con un carácter de igualdad para todos, puede también ser utilizado de una manera privativa por particulares a quienes la Administración faculte mediante una au-

torización o una concesión, bien que estos aprovechamientos privativos jamás deben atentar al uso general y público, que es fundamental en las playas, y deberán estar orientados a que las playas puedan ser mejor aprovechadas en relación con los fines que cumplen de acuerdo con las ideas imperantes en cada momento.

Sin entrar en un estudio doctrinal de la compleja problemática de las utilizaciones especiales privativas de los bienes de dominio y uso público, y de los modos y condiciones en que pueden ser otorgadas tales utilizaciones por la Administración, sí convendría desde luego establecer la línea fundamental de distinción entre autorizaciones y concesiones.

Las autorizaciones otorgan unas ciertas facultades a un particular para que pueda hacer un uso especial y privativo de la playa. Estas autorizaciones o permisos, que normalmente otorga la Administración con facultad discrecional, llevan en sí mismos una situación de caducidad, dado su otorgamiento temporal, y, además, generalmente sujetos a que la Administración por razones de policía, de interés público, pueda dejarlos sin efecto, o variar su emplazamiento, condiciones, etc., sin que exista un derecho a indemnización por revocación o por la modificación introducida en los elementos base de la autorización o en el modo del aprovechamiento especial.

Esta situación, normalmente precaria, no elimina la posibilidad de que quien se aprovecha de un modo especial de un bien de dominio público quede sujeto al pago de una tasa o derecho por tal uso.

A veces, el aprovechamiento especial tendrá más su fundamento en un permiso de policía general que en una autorización de policía de conservación; así, por ejemplo, los permisos para venta en ambulancia dentro del recinto de la playa, o con vehículos que han de moverse en determinadas zonas de la misma. En otras se hará más manifiesta la policía de conservación, por ejemplo, en la instalación de casetas para baños, o de pequeños puestos para bebidas, helados, etc., en que se otorga, generalmente por una temporada, la ocupación de una porción de la playa. En todo caso, se trata de unas ocupaciones transitorias, incluso cuan-

do se otorgan por más de una temporada, al término de cuyo plazo queda extinguida la autorización otorgada.

En la concesión, por el contrario, hay una situación más permanente de la que emanan unos derechos a favor del concesionario, frente a los demás y frente a la Administración, para seguir en la utilización del terreno y de las facultades otorgadas por la concesión. Y así, cuando se otorga la concesión para levantar una construcción de tipo permanente, de uno o varios pisos, para destinarla a restaurante, hotel, sala de fiestas, etc., es de razón que no pueda discrecionalmente la Administración modificar este *status* nacido al amparo de la concesión, si bien cuando el público interés lo demande podrá acudir a la expropiación forzosa, indemnizando al concesionario.

Claro es que en toda concesión, además de imponerse limitaciones en cuanto al tiempo de duración y al modo de hacer el aprovechamiento, se establecen normas sobre la caducidad de la concesión, bien por el transcurso de un plazo determinado, bien por no haber cumplido el concesionario las condiciones impuestas, bien porque se produzca la pérdida del objeto o su transmutación sustancial, o porque se originen cambios en el sujeto de la relación jurídica concesional.

Aplicando a nuestra materia estas indicaciones, resulta clara la conveniencia de que toda clase de autorizaciones, incluyendo en ellas tanto los permisos que se funden en las facultades de la policía general como en la de policía de conservación, en cuanto no rebasen una utilización o aprovechamiento superior a cinco años, sean otorgadas por el Alcalde, órgano ejecutivo de la Administración pública local, siempre que se haya aprobado el ordenamiento de la playa respectiva por la Comisión Provincial de Costas y Playas, pues en otro caso antes de otorgar ninguna autorización o permiso el Alcalde tendría que ponerlo en conocimiento de la Comisión Provincial de Costas y Playas y obtener su aprobación. Y descendiendo al terreno de las concretas utilizaciones, deben estimarse comprendidas dentro de aquella facultad municipal las siguientes:

- 1.^a Instalación de casetas de temporada para baños, vestuarios, duchas, etc.

2.^a Instalación de pequeñas casetas para bares, venta de chucherías, prensa y similares, en tanto que sean de temporada o por período máximo de cinco años.

3.^a Instalación de carros de helados, bebidas, bocadillos y similares, así como los permisos de venta ambulante.

4.^a Instalación de toldos, sombrillas, sillones y análogos.

5.^a Saca de arena de la misma playa o accesos a ella.

6.^a Cualesquiera otras análogas que sean acordadas por la Comisión Provincial de Costas y Playas.

En las autorizaciones de esta clase, además de las condiciones y limitaciones que se estimen convenientes, se establecerá siempre la cláusula de que la autorización quedará sin efecto cuando lo requiera el interés público, según expediente que se tramitará con audiencia del interesado, y que resolverá la Comisión Provincial de Costas y Playas, sin que en el caso de que haya de cesar la autorización pueda exigirse indemnización alguna, pudiendo el interesado retirar los materiales y efectos de su pertenencia.

Con carácter general debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1.^o Que las autorizaciones sólo pueden concederse para instalaciones de temporada o por un período máximo de cinco años, sin que en ningún caso pueda considerarse prorrogado el plazo por el que se otorgase la autorización.

2.^o Que las autorizaciones implican el previo pago de las cantidades que se hayan fijado por la Comisión Provincial de Costas y Playas para cada instalación o actividad autorizada.

3.^o Que contra la resolución del Alcalde, o la demora en resolver, debe darse recurso ante la Comisión Provincial de Costas y Playas.

Las concesiones que hayan de otorgarse para el aprovechamiento de las playas, o del mar litoral, sin que ello perjudique el derecho fundamental del uso por el público de las mismas, se harán por la Junta Central de Puertos o el Ministerio de Obras Públicas, que impondrán las obligaciones y limitaciones que consideren convenientes en cada caso, sin que tales concesiones puedan serlo por un tiempo superior a los cincuenta años.

3. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS EN LA PLAYA POR PARTICULARES.

Si bien en principio la gestión de los servicios en la playa debe estar en manos de la Administración pública municipal, sin embargo, pueden darse situaciones en que los particulares interesados no sólo tomen la iniciativa para que se proceda a la ordenación de la playa y la instalación en la misma de los convenientes servicios, sino que se hagan cargo de la prestación de los mismos. Esta colaboración debe considerarse, en general, como sustitutiva de la actividad municipal y ha de estar en todo caso bajo el control del Ayuntamiento respectivo y de la Comisión Provincial de Costas y Playas. Es a esta Comisión provincial a la que debe corresponder la decisión sobre el particular. Cuando la Corporación municipal no tome la iniciativa o no se muestre suficientemente eficaz en la instalación y prestación de los servicios públicos que se hayan considerado indispensables en una playa, podrá la Comisión Provincial de Costas y Playas, a instancia de parte, otorgar a particulares la facultad de formular el oportuno proyecto de ordenación de la playa, así como resolver que sean aquéllos los que se subroguen en el lugar del Ayuntamiento respectivo cuando éste no esté en condiciones de hacerse cargo de la prestación en forma de tales servicios.

En el caso en cuestión la actuación de los particulares habría de someterse a las siguientes normas:

1.^a El proyecto de ordenación de la playa se presentará ante la Comisión Provincial de Costas y Playas, la cual interesará informe del respectivo Ayuntamiento.

2.^a Caso de que se otorgue a los particulares la facultad de ordenación, habrán de constituir una Asociación administrativa, nombrando al efecto un Presidente, cuya designación será puesta en conocimiento del Alcalde del respectivo Ayuntamiento, y de la Comisión Provincial de Costas y Playas. Si el único interesado fuera una Sociedad constituida legalmente, no será precisa la constitución de la Asociación administrativa.

3.^a Las peticiones para instalar casetas, toldos, etc., en la playa se harán al Alcalde del Ayuntamiento respectivo, el cual

las pasará a la Sociedad o Asociación a quien se hubiera otorgado la concesión de la playa para que informe sobre la petición. Si la instalación que se trata de hacer se acomoda a lo establecido en el proyecto de ordenación de la playa, el Alcalde concederá la pertinente autorización y exaccionará los derechos correspondientes. Del importe de estos derechos un 50 por 100 será entregado, en liquidaciones mensuales, a la Asociación y el otro 50 por 100 se distribuirá del modo que al efecto acuerde la Comisión Provincial de Costas y Playas.

4.^a Las concesiones de terrenos para construcciones, instalaciones permanentes, corrales de pesca, etc., se habrán de someter al trámite establecido para tales concesiones.

5.^a Los servicios de policía de seguridad, salubridad e higiene, moralidad y buenas costumbres, ornato, orden y buen gobierno de la playa y otros análogos serán atendidos por la Corporación municipal respectiva mediante sus agentes. En el caso de insuficiencia de medios para prestar un servicio eficiente podrán aumentarse con auxiliares de la autoridad, a cargo de la Sociedad o Asociación concesionarias, si bien el nombramiento de aquéllos deberá obtener la previa conformidad del Alcalde, al que estarán sometidos en la realización de los cometidos que se les encomienden.

6.^a La prestación de los servicios en la playa por la Sociedad o Asociación estará sometida al control y supervisión de los órganos municipales y de la Comisión Provincial de Costas y Playas, ante la que podrán denunciarse las deficiencias para su corrección.

7.^a La Comisión Provincial de Costas y Playas podrá imponer a los particulares concesionarios de una playa sanciones económicas por quebrantamiento de las disposiciones contenidas en el plan de ordenación en la cuantía que juzgue adecuada atendiendo a la gravedad de la infracción y a las circunstancias que la rodean, dentro de un amplio margen que podría fijarse entre 500 y 25.000 pesetas.

En casos muy graves podrá elevar el asunto a la Junta Central de Puertos para la resolución que proceda.

4. VIGILANCIA Y POLICÍA EN LAS PLAYAS.

El cumplimiento de las normas de ordenación de las playas y la debida utilización de las mismas por el público, que, como antes se ha dicho, en aquellos lugares de esparcimiento a los que acuden grandes contingentes humanos de toda condición crea múltiples problemas en cuanto a la moralidad, la seguridad, la salubridad e higiene, el ornato y el buen orden, la comodidad, el debido uso de los servicios de la playa, etc., exige una actividad constante de vigilancia y policía. En principio, como la competencia al efecto le corresponde a los órganos de la Administración pública municipal en todo el término a que se extiende la jurisdicción de un Ayuntamiento, y el Alcalde, en cuanto Delegado del Gobierno, es el representante de la Administración del Estado en el término municipal, con competencia para hacer que se cumplan las leyes y disposiciones gubernativas, mantener el orden y proveer a la seguridad pública e individual, es de razón que sean las autoridades municipales las que ejerzan las facultades de policía general sobre la playa. Por otra parte, son estas autoridades las que, de manera normal pueden prestar un tan continuo servicio según lo reclamen las circunstancias en cada momento.

Pero esta actividad no debe limitarse a la policía general, sino igualmente a la policía de conservación. Así, debe cuidar de que no se realicen otros aprovechamientos especiales que los debidamente autorizados, que se cumplan en sus exactos términos las disposiciones sobre ordenación de la playa, que no se saquen arenas u otros materiales sin la autorización precisa, que los usuarios especiales cumplan las obligaciones impuestas por la Administración, que las autorizaciones o concesiones se mantengan en los límites fijados a su aprovechamiento, etc., etc.

Pero el ejercicio de estas facultades en nada puede suponer menoscabo de las que corresponden, sobre todo cuando se trata de concesiones, a los órganos del ramo de la Administración pública con competencia inicial para otorgarlas y, lógicamente, para cuidarse que sean cumplidas en sus estrictos términos las obligaciones y limitaciones impuestas al concesionario. Como es de ra-

zón que existan facultades de supervisión y control sobre el modo como se lleva a cabo la ordenación de la playa y como se prestan aquellos servicios que son fundamentales en las mismas. Y, para ello, cualquiera de los órganos de la Administración que tenga competencia sobre la playa ha de estar facilitado para intervenir, si bien parece conveniente que ello se haga a través de la Comisión Provincial de Costas y Playas, poniendo en su conocimiento las omisiones, deficiencias o infracciones que sobre el particular se hayan producido para que se adopten las medidas que el caso requiera. También el público debe tener fácil acceso a las autoridades para cuando estime que no se prestan en forma los servicios en las playas, o que se cometen infracciones en el plan de ordenación de las mismas, o que se producen aprovechamientos abusivos en aquéllas, o que de cualquier otro modo se quebrantan disposiciones generales sobre el uso de las playas.

5. EXACCIÓN DE DERECHOS Y TASAS POR LOS APROVECHAMIENTOS ESPECIALES DE LAS PLAYAS.

La utilización especial y privativa de un bien de dominio público ha de llevar consigo el pago de alguna tasa, como igualmente la utilización de los servicios instalados en las playas, a no ser que por razones de conveniencia social se preste el servicio o se permita la utilización especial gratuitamente. Pero, en general, todo aprovechamiento especial y privativo en la playa debe contribuir al mantenimiento decoroso de los servicios públicos que en la playa se presten con carácter gratuito al público en general.

En cuanto se refiere a las concesiones de carácter permanente para hacer construcciones o instalaciones sobre el terreno público, que, en general, deben otorgarse por la Junta Central de Puertos, o el Ministerio de Obras Públicas, serán estos los que señalen el canon que haya de percibirse por la concesión. Pero junto a tal canon podrán establecerse tasas por el aprovechamiento de otros servicios, como el de evacuación de aguas sucias, etc. Todo ello con independencia de las condiciones y obligaciones que puedan serles impuestas al concesionario, tales como la de mantener un servicio de salvamento y socorrismo, limpieza de determinada zona

especialmente ocupada por los clientes de un bar, restaurante o casa de comidas y bebidas, botiquín de urgencia, construcción de aparcamientos para coches del modo que se les fije, etc.

Las instalaciones de carácter temporal, tales como casetas para baños, cabinas para vestirse, quioscos para bebidas o para periódicos, toldos, sombrillas, sillones, etc., etc., que en general solamente requerirán autorización, habrán de satisfacer una cantidad que será fijada por la Comisión Provincial de Costas y Playas en relación con la ocupación o utilización de la playa. Esta exacción será recaudada por el Ayuntamiento encargado de la prestación de los servicios de todo orden en la playa, y para poder hacer frente a los gastos que ello le origina. En todo caso, los ingresos obtenidos por estos conceptos tendrán carácter finalista, siendo invertidos en mejorar la playa y los servicios de la misma, llevando al efecto una contabilidad por separado de aquellos ingresos y de los gastos que la playa origine.

Las tarifas aprobadas por la Comisión Provincial de Costas y Playas debe publicarse en el «Boletín Oficial de la Provincia» todos los años, para general conocimiento.

Los derechos y tasas que haya de percibir el Ayuntamiento por la aplicación de la Ordenanza fiscal sobre construcciones, así como las que sean consecuencia de las licencias por apertura de establecimientos, y en general los que emanen de la aplicación de las Ordenanzas fiscales municipales debidamente aprobadas por el Delegado de Hacienda, no estarán sometidas a aquella condición de aplicación finalista.

VII. EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS EN LAS PLAYAS

Partiendo del principio básico de que las playas son un bien de dominio público, en el que fundamentalmente ha de mantenerse el uso público, sin que las autorizaciones y las concesiones puedan menoscabar en lo sustancial tal uso y aprovechamiento general por el público, se plantea la cuestión de los posibles derechos adquiridos dentro de aquella zona.

Si inicialmente pudiera pensarse que, siendo notas que caracte-

rizan el dominio público la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, no podrían los particulares alegar derechos subjetivos privados sobre las playas, es lo cierto que de hecho se dan situaciones de este tipo, con títulos suficientes cuyo valor está amparado por la legislación vigente. Véase a título de ejemplo la doctrina que sustenta nuestro Tribunal Supremo en la reciente sentencia de 18 de junio de 1965, donde dice: «Que conforme a los artículos 1.º y 7.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, y no obstante el carácter de bien de dominio nacional y uso público que el primero asigna a la zona marítimo-terrestre, ha de reconocerse la existencia de fincas de propiedad particular en ella enclavadas o colindantes con el mar, cuyos dueños ostentan la plenitud de sus derechos dominicales sin perjuicio de que estén sometidos a las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral en cuya virtud opera abiertamente a favor de las inscritas en el Registro de la Propiedad el principio de legitimación con su doble presunción de que los derechos reales inscritos existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo y de que el mismo ejerce la posesión efectiva sobre ellos, conservando tales inscripciones plena efectividad jurídica frente a la Administración mientras no se rectifiquen o anulen a virtud del ejercicio de las acciones contradictorias del dominio ante los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria, bajo cuya salvaguarda los coloca el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, según declararon entre otras muchas las sentencias de las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1958, 24 de junio y 20 de noviembre de 1959, 7 de julio de 1960, 12 de noviembre de 1962 y 15 de octubre de 1964, doctrina jurisprudencial seguida en sus informes por la Sección de Recursos y la Asesoría Jurídica del Ministerio de Comercio, favorables a la anulación del acto administrativo pretendida en trámite de reposición por el recurrente». Si bien lo anteriormente expuesto «no obsta al reconocimiento de las potestades administrativas en orden al régimen de concesiones y autorizaciones para los aprovechamientos privativos pesqueros, ni menos niega que los propietarios de parcelas sitas en la zona marítimo-terrestre tengan necesidad de recabarlas para establecer «corrales de pesca» en la forma y con los requisitos que señalan las Reales Ordenes de 18 de diciem-

bre de 1876 y 1 de enero de 1885, sino que se limita a mantener una posición tradicional de la fórmula «sin perjuicio a tercero y dejando a salvo el derecho de propiedad» con criterio que podrá ser legislativamente superado si en el futuro se priva en absoluto de trascendencia administrativa a los títulos de derecho civil con eficacia *erga omnes*, pero que, mientras se mantenga con idéntico apoyo normativo que en la actualidad, obliga a los Tribunales de esta Jurisdicción a amparar al administrado que reclama contra el agravio consistente en que al socaire de las facultades de ordenación y policía que ostenta la Administración se transforme un derecho pleno de propiedad en mera concesión a precario sometida en determinado supuesto a corto plazo de caducidad y expropiable sin indemnización».

En la sentencia citada el problema planteado era «el de homologar administrativamente un aprovechamiento privado de aguas públicas que se viene realizando dentro de la más estricta legalidad por tiempo ampliamente superior al exigido para la prescripción, y aunque para resolverlo quepa utilizar en principio el expediente de legalización a que se refiere el artículo 57 de la Ley de Puertos, ello no supone que en el mismo sea lícito desconocer ni mermar el contenido patrimonial del derecho inscrito, en cuya virtud las condiciones 2.^a y 3.^a de la Orden ministerial que se impugna no resultan enteramente aplicables al «corral de pesca» denominado Marín, propiedad del recurrente, por lo que el acto administrativo se revela como contrario a derecho sólo en cuanto a los particulares de las precitadas condiciones que se enfrenten con la titularidad dominical amparada por la inscripción, siendo en todo lo demás jurídicamente correcto».

Hay otras situaciones anómalas, no amparadas por título suficiente, nacidas al socaire de una inhibición o de una tolerancia de la Administración pública, situaciones que resulta por demás conveniente aclarar allí donde se produzcan, para evitar dificultades de todo orden que con tales situaciones se originan.

Una primera actuación en este orden de cosas es deslindar. Debe realizarse el deslinde y el amojonamiento con la mayor rapidez. En un plazo máximo de tres años deberían llevarse a cabo estas operaciones para dejar definitivamente deslindadas y amojonadas.

nadas las playas en cuanto bien de dominio y uso público. Pero dentro de este procedimiento del deslinde, e incluso antes de realizarse éste, con toda celeridad debieran llevarse a cabo las actuaciones precisas para aclarar la situación de los derechos que se aleguen sobre las playas. Y para ello el Ministerio de Obras Públicas debiera otorgar un plazo breve, por ejemplo de seis meses, para que ante el mismo se hicieran por los interesados las alegaciones pertinentes, con la presentación de los justificantes que se consideren oportunos, y con la expresa declaración de que quien no lo haga se entenderá decaído en cualquier derecho que pudiera tener al efecto.

A tal fin, dictará la resolución pertinente, pudiendo distinguir las siguientes situaciones:

1.^a Personas que en 1.º de enero de 1967 reúnan los requisitos señalados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria determinantes de la condición legal de tercero. En tal caso habrá de reconocerse el dominio de los interesados.

2.^a Titulares inscritos que no tengan la condición legal de tercero con arreglo al artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Se reconocerá el dominio pretendido si la inscripción del interesado, o de aquellos de quienes traiga causa, tuviera diez o más años de antigüedad en la misma fecha a que se refiere el párrafo anterior.

3.^a Peticionarios que tengan títulos fehacientes de dominio que no se hallen inscritos en el Registro de la Propiedad, o que por cualquier causa no reúnan las condiciones a que se refieren los dos párrafos anteriores. Se denegará el reconocimiento de dominio, pudiendo los interesados solicitar la legalización de la situación mediante la oportuna concesión. Esta legalización deberá otorgarse, en general, a no ser que se deriven perjuicios de importancia para los intereses públicos, imponiendo, en todo caso, las limitaciones y condiciones que se estimen oportunas.

4.^a En todos los demás supuestos, las pretensiones de quienes pidan legalizar su situación mediante concesión administrativa se resolverán discrecionalmente por la Administración, atendiendo a todas las circunstancias concurrentes, y de modo principal al interés público.

Pero conviene insistir en que siempre debe actuarse de manera

restrictiva en el reconocimiento de pretendidos derechos sobre las playas, habida cuenta de que sobre ellas debe prevalecer el uso general y colectivo del público, cuyo aprovechamiento directo e inmediato, y gratuito, debe mantenerse a ultranza, con las limitaciones que por razones de policía general en sus variadas facetas o por conveniencias de la conservación de aquel bien de uso público sean precisas. Y si en algún caso el derecho alegado por un particular sobre la playa, y debidamente reconocido por la Administración, resultase muy perturbador para el público aprovechamiento de la misma, debe imponerse la expropiación forzosa del mismo por utilidad pública y mediante la oportuna indemnización.

Cuando se trate de concesiones o autorizaciones otorgadas sobre zona de playa que, a consecuencia del deslinde, pase a ser un bien patrimonial del Estado, el régimen posterior de los derechos y obligaciones que aquellas concesiones o autorizaciones hubieran creado, se acomodará a las siguientes normas:

a) Será declarada la caducidad de aquellas concesiones o autorizaciones en que se haya cumplido el plazo para su disfrute o en las que la Administración hubiese hecho reserva expresa de la facultad de libre rescate sin señalamiento expreso de plazo.

b) Se irá dictando igual caducidad a medida que venzan los plazos establecidos en los acuerdos de concesión o en las licencias para uso de los bienes.

c) Durante el término de su existencia legal, los derechos y obligaciones de los beneficiarios se mantendrán con las características que les asignaren los términos de las respectivas concesiones y autorizaciones. No obstante, corresponderá a la Jurisdicción ordinaria conocer los litigios que surjan en relación con los expresados derechos y obligaciones, con arreglo a las normas que regulan el enjuiciamiento del Estado.

d) El Ministerio de Hacienda podrá acordar la expropiación de los derechos si estimare que su mantenimiento durante el término de su vigencia legal perjudica el ulterior destino de los bienes o les hiciera desmerecer considerablemente en el caso de acordar su enajenación.

e) Corresponderá al Ministerio de Hacienda la exigencia y cumplimiento de los derechos y deberes del Estado frente a los

beneficiarios de los bienes incorporados a su Patrimonio y se ingresarán en el Tesoro los cánones, rentas o cualesquiera otras prestaciones pecuniarias que se hubieran impuesto por razón de la concesión o autorización otorgada.

* * *

Otros muchos problemas se plantean en torno a las playas, sobre todo si atendemos a la efectiva instalación de algunos importantes servicios, entre ellos el de la evacuación de las aguas residuales de las instalaciones de la misma playa y construcciones cercanas a la misma, pero estimamos que a todos ellos se les dará pronto tratamiento adecuado con las ideas apuntadas y las estructuras organizativas propuestas.