

go primario, es decir, de las consultas obligatorias en el sector al que hacía referencia el Real Decreto de 1939, mencionado *supra*.

Todavía sobre el aspecto poco ha aludido de la institución de la sección «legislativa», estiman algunos que el legislador habría pretendido no crear la séptima sección del Consejo de Estado, sino concretar en una de las tres secciones consultivas ya existentes la competencia «exclusiva» para formular dictámenes sobre proyectos de reglamentos y textos únicos.

Se trata de una interpretación, según parece, infundada. En el lenguaje jurídico usual, en efecto *istituire un ufficio* significa crearlo, asignándole funciones, aunque se debe hablar de creación en abstracto, puesto que a la institución deberá seguir la constitución, o sea, la puesta en funcionamiento (43).

Por lo tanto, bajo el perfil de una correcta técnica normativa, si el legislador no hubiese querido crear una nueva sección, habría manifestado su intención estableciendo que una de las tres secciones consultivas existentes debía expresar su opinión sobre reglamentos y textos únicos con exclusividad, mientras los restantes asuntos se distribuían entre las otras dos. En cambio, lo cierto es que la Ley 127/1997, en el art. 17, párrafo 28, establece literalmente que «se instituye una sección consultiva del Consejo de Estado para el examen de los proyectos de actos normativos...».

El mismo verbo «instituir» aparece con igual significado semántico (crear *ex novo*, implantar, y no con el sentido de redistribuir competencias) en los sucesivos párrafos 76 y 79 donde se lee que «se instituye la Agencia autónoma para la gestión del registro (k) de los secretarios municipales y provinciales». Esta a su vez «instituye escuelas regionales e interregionales para la formación y la especialización» de los citados funcionarios.

La aplicación concreta del citado párrafo 28 demostrará si prevalece la interpretación literal (que se diría en este caso correcta) de la ley, o bien una interpretación restrictiva, inspirada en la ideología del ahorro organizativo y con una fuerte tendencia a cambiar el significado de las palabras, haciendo que, cuando menos en hipótesis, instituir un *ufficio* signifique solamente redistribuir competencias entre ese centro y otros preexistentes.

(43) Acerca de la diferencia entre institución y constitución de los *uffici*, cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1988, 349.

(k) Traduzco *albo* por registro (N. del T.).

EL RÉGIMEN JURÍDICO AMBIENTAL DE PROTECCIÓN DE LAS PLAYAS Y COSTAS. LA PROPIEDAD DE LOS TERRENOS ALEDAÑOS AL MAR

GUILLERMINA PADILLA GÓMEZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN DEL LITORAL: 1. Base constitucional; 2. La institución demanial como técnica de protección; A) Problemas que se plantean respecto al objeto de protección. a) El mar y su ribera como bienes demaniales. b) Ausencia de declaratoria legal expresa de afectación. El importante aporte doctrinal y jurisprudencial. c) Su limitada extensión. B) La necesaria redefinición expansiva del dominio público marítimo-terrestre. C) Alteraciones físicas del dominio público marítimo-terrestre. Su ausencia de regulación. a) Alteraciones naturales. b) Formación de islas. c) Alteraciones artificiales al *litus maris*. D) La ausencia de criterios de afectación al dominio público marítimo-terrestre. a) Su incidencia en el deslinde. b) La defensa de sus bienes ante perturbaciones de terceros. La necesaria remisión a la legislación civil. c) El empleo de técnicas derivadas de la legislación ambiental. 3. El régimen de los usos en el dominio público marítimo-terrestre. A) La garantía del uso común. Su regulación en el Código Civil. B) El fallido Decreto n.º 36 de 5 de abril de 1974. C) La garantía del artículo 37 de la Ley de Protección Penal del Ambiente. 4. La propiedad privada colindante al dominio público (Régimen de las propiedades colindantes). A) La garantía constitucional del derecho de propiedad. B) Su regulación en el Código Civil. C) Limitaciones a la propiedad en la legislación especial. a) Limitación a la propiedad por razones de protección ambiental. b) Limitaciones a la propiedad por razones de interés turístico. c) Otras limitaciones a la propiedad. Especial referencia a la Ley de Navegación. D) Régimen de Servidumbres. 5. La ordenación del territorio. Una alternativa. A) Precedentes concretos de regulación. B) La planificación sectorial. C) La ordenación del litoral desde la perspectiva de la ordenación del territorio. 6. Los Estudios de Impacto Ambiental y la protección del litoral. A) Generalidades. a) Precisión del concepto. b) Actividades que requieren de la elaboración de EIA. III. — CONCLUSIONES.

I.— INTRODUCCIÓN

Antes que todo, quiero expresar mi agradecimiento al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y a la Fundación de Educación Ambiental (FUNDAMBIENTE) por su gentil invitación a parti-

cipar en estas «Jornadas de Actualización de Derecho Ambiental», a la cual —por demás— auguro el mayor de los éxitos.

Me corresponde tratar un tema polémico, escasamente desarrollado por la doctrina nacional, en el cual comienzan a perfilarse unos criterios jurisprudenciales, algunos de ellos afortunadamente favorables a la defensa y protección de nuestro litoral y donde abundan —como veremos a continuación— una serie de importantes lagunas jurídicas en nuestra legislación que dificultan la protección de los espacios litorales y por el contrario facilitan el proceso de su privatización.

Y es que, pese a ser Venezuela un país eminentemente costero, no existe en el presente una ley especial reguladora de los espacios litorales que garantice su efectiva protección y el uso común de los mismos, aun cuando descansa en algún lugar del Congreso de la República desde el año 1975 un «Proyecto de Ley de Playas y Zonas Adyacentes», inspirado en la Ley de Costas española de 1969, hoy superada por la vigente Ley 22/88 de 28 de julio, de Costas.

No obstante —y ello hay que destacarlo— hoy por hoy contamos, si bien disperso en una multiplicidad de normas, con un régimen jurídico que —por vía indirecta, dado que su objeto no es la protección del litoral propiamente dicha— va a asegurar aquélla y donde ha jugado papel preponderante la legislación ambiental y de ordenación del territorio.

Desde esta perspectiva, procede seguidamente el análisis del régimen jurídico de protección del litoral en el ordenamiento jurídico venezolano y su incidencia en el derecho de propiedad, tema en el que se centra la presente ponencia.

II.— RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN DEL LITORAL

1.— Base constitucional

El régimen jurídico de protección del litoral —al igual que el resto del territorio venezolano—, por razones ambientales, encuentra su fundamento en el artículo 106 de nuestra Carta Magna, que textualmente reza:

«El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos».

Interesa —pues— determinar cuáles son los medios de que dispone el Estado, conforme a nuestro Ordenamiento Jurídico, a tal fin.

2.— La institución demanial como técnica de protección

En tal sentido, resulta de obligada referencia la institución demanial, la cual como lo ha señalado la más reputada doctrina constituye *per se* «una técnica de protección» (1), dadas las notas que le caracterizan: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, cuyo objeto no es sino sustraer los bienes a él afectados del comercio jurídico privado, garantizándose así su utilización pública.

En efecto, no es que los bienes del dominio público por sus características especiales no pueden ser objeto de apropiación (teoría del metro cuadrado de Hauriou), sino que precisamente porque lo son se busca sustraerlos del comercio privado, garantizándose así el fin público al que están afectados, manteniéndose, en consecuencia, la titularidad pública sobre los bienes que lo integran.

Va de suyo que siendo tales bienes *res extracommercium* no pueden adquirirse ni a título originario (usucapión) ni derivativo (enajenación), toda vez que ello supondría la adquisición de un bien que no es susceptible de propiedad.

Sin embargo, hay que decirlo, no es ésta la interpretación dada por la Corte Suprema de Justicia (S.P.A.), en su sentencia de fecha 25/02/86 (caso República vs Joffre H. Vallé Sarmiento y Elba Vallé Sarmiento de Laporta). En ella nuestro Tribunal, siguiendo la tesis sustentada por el profesor Enrique Lagrange (2), considera la inalienabilidad y la imprescriptibilidad como criterios independientes sin que pueda afirmarse que entre ambos conceptos exista una correlación necesaria y constante, ni la segunda pueda considerarse contraria a la primera.

Así, señala la Corte, que «la usucapión no es jamás el resultado de una transferencia o negocio, sino de un hecho (la posesión) continuado en el tiempo. En fin, la usucapión es un modo originario de adquisición de la propiedad, en tanto que las enajenaciones simples constituyen un modo derivativo de adquisición».

(1) Así lo han expresado, en la doctrina española, entre otros Eduardo García de Enterría. Vid. *Apuntes de Derecho Administrativo II*, Cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (T.L.), Universidad Complutense, Madrid, Curso 1991-1992, págs. 60 y ss., y A. MORENO CÁNOVES: *Régimen Jurídico del Litoral*, Edit. Técnica, Madrid, 1990, pág. 31.

Sin embargo, como bien apunta el profesor español F. LÓPEZ RAMÓN, la declaración como demanial de un bien no conlleva automáticamente su mejor protección. Lo importante es la regulación del uso del bien. Vid. de este autor *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, II Congreso Mundial Vasco, págs. 598-599.

(2) Vid. de este autor: *Notas sobre Enajenación y Usucapión de Tierras Baldías*, Edit. Magón, Caracas, s.f., págs. 40-41.

Quedaría, pues, con tal criterio abierta la posibilidad de adquisición, por la vía de prescripción, de bienes inalienables, en detrimento no sólo de los intereses de la República, que se vería despojada de aquéllos, sino también de los de la colectividad, al verse afectado el uso común de los mismos ante el avance privatizador.

A lo anterior, se suma una serie de problemas —sin resolver en nuestra legislación— derivados todos de la indeterminación del objeto de especial protección. Veámoslo seguidamente.

A) Problemas que se plantean respecto al objeto de protección

a) El mar y su ribera como bienes demaniales

En efecto —a diferencia de otras legislaciones, como, por ejemplo, la española— no figuran el mar y sus riberas en la enumeración que de los bienes del dominio público hace el artículo 539 del Código Civil al prever:

«Son bienes del dominio público: los caminos, lagos, los ríos, las murallas, las fosas, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes».

Sin embargo, ya en los Códigos Civiles de 1862 (art. 24) y 1867 (art. 344) se consagraba expresamente la pertenencia a la Nación —sin entrar a calificarla— de «los puertos, radas, ensenadas y costas, con relación al mar, a los grandes ríos o lagos...», la cual desaparece a partir del Código Civil de 1873 (art. 438), hasta el presente.

b) Ausencia de declaratoria legal expresa de afectación. El importante aporte doctrinal y jurisprudencial

Ha sido por interpretación extensiva de la frase «y demás bienes semejantes», empleada por el legislador en la norma en referencia, que tanto la doctrina (3) como la jurisprudencia venezolana han incluido las pla-

(3) Vid. M. PEÑA LÓPEZ: «Las islas, costas o playas del dominio público», en «Revista de Derecho Público», n.º 15, Edit. Jurídica Venezolana, 1983, pág. 66. En igual sentido, cfr. G. PÉREZ LUCIANI: «Inalienabilidad e imprescriptibilidad de los baldíos», en «Anuario de Derecho Ambiental», MARNR, Caracas, 1978, págs. 54-59, y Am. RUGGERI: «Algunos aspectos de la nacionalización», en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. III, UCV, Caracas, 1981. Más recientemente, la Procuraduría General de la República, en dictamen n.º DGSA 139056, de fecha 08/09/94, se pronunció por el carácter indubitadamente demanial de tales bienes.

Ahora bien, respecto de las playas considera el profesor MELICH ORSINI que ha habi-

yas y riberas del mar en el dominio público, términos éstos por demás empleados para aludir a una misma realidad: zona que cubre y descubre la marea, tal como lo apuntaría la Corte Suprema de Justicia venezolana, en sentencia del 4 de noviembre de 1964, basándose fundamentalmente en los textos del Derecho Romano y del Derecho histórico español, concretamente «Las Siete Partidas», al expresar:

«...es natural que ese espacio de la costa cubierto por el mar en época de crecida sea considerado como límite del dominio público de las costas; y por tanto hay que concluir que tal zona es la formada por la franja de terreno situada a lo largo de la orilla del mar, comprendida entre el nivel de la más alta y de la más baja marea, tal como se establece en el fallo recurrido».

c) Su limitada extensión

Por lo tanto, la extensión del dominio público marítimo-terrestre en Venezuela fluctuará según sea el tipo de costa de que se trate, siendo prácticamente inexistente en las escarpadas. El resto de la unidad geográfica, como se verá posteriormente, puede estar sujeto a distintos regímenes, según se trate de baldíos, ejidos o terrenos de propiedad privada.

B) La necesaria redefinición expansiva del dominio público marítimo-terrestre

Ahora bien, la experiencia en otras legislaciones revela la tendencia a una «redefinición expansiva del dominio público marítimo-terrestre», precisamente en aras de su protección y aseguramiento del uso público de los bienes que lo integran.

Así, la vigente Ley española de Costas afectó al demanio categorías genéricas de bienes, que conforman lo que la doctrina ha denominado «dominio público natural», tales como las albuferas, marjales, esteros y demás terrenos inundables; acantilados, islas e islotes, dunas, entre otros.

do una indebida inclusión de las mismas en el dominio público, ya que no hay un texto expreso que las excluya de ser propiedad privada o de formar parte del dominio privado de un ente público, cuestión ésta que se torna más difícil en el supuesto de playas artificiales. Vid. de este autor: *La Propiedad y la Utilización Privada de las Playas*, Biblioteca Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie «Estudios», n.º 28, Caracas, 1986, págs. 16-19.

En Venezuela, dichos bienes son considerados como de naturaleza baldía (4), pese a que la norma del Código Civil (art. 565) se limita a establecer la relación de pertenencia, pero sin entrar en calificarla. Por lo tanto, en mi opinión, tales bienes pudieran ser incluidos en el listado de bienes demaniales, precisamente en aplicación del criterio jurisprudencial antes apuntado. Lo recomendable es que se precise, por ley, el régimen jurídico aplicable a tales categorías de bienes.

C) *Alteraciones físicas del dominio público marítimo-terrestre. Su ausencia de regulación*

Otro problema que se plantea —desde esta perspectiva de protección y que guarda íntima conexión con el tema de las propiedades colindantes— es la ausencia de norma expresa que regule el régimen jurídico aplicable a las alteraciones físicas del dominio público marítimo-terrestre, por causas naturales (avance o retirada del mar) o por obra del hombre.

a) *Alteraciones naturales*

a') *Retirada del mar.*— Un primer interrogante surge respecto a la propiedad de las tierras emergidas por retirada del mar, por causas naturales. ¿A quién pertenecen?, ¿puede el propietario colindante invocar derecho alguno sobre éstas?

Así, por lo que respecta a los aluviones naturales, un sector mayoritario de nuestra doctrina atribuye su pertenencia al dominio público, a tenor de lo dispuesto en los artículos 539 y 565 del Código Civil.

Para otros, tales terrenos se reputan baldíos, conforme al artículo 542 en concordancia con el artículo 562 del mismo Código, que dispone:

«El terreno abandonado por el agua corriente que insensiblemente se retira de una de las riberas sobre la otra pertenece al propietario de la ribera descubierta. El dueño de la otra ribera no puede reclamar el terreno perdido. Este derecho no procede respecto de los terrenos abandonados por el mar».

Esta problemática —si bien referida al retiro de las aguas del Lago de Maracaibo— se planteó en la sentencia de la Corte Suprema de Justi-

(4) Cabe acotar que la Ley de Tierras Baldía y Ejidos atribuye carácter de baldíos inalienables —por lo que al litoral se refiere— no a categoría genérica de bienes como los antes vistos, sino a *terrenos* ubicados en éstos, como serían, por ejemplo, los existentes en las islas marítimas de la República (art. 13, ord. 4.º). No hay definición en lo que se refiere a la isla *in totum*.

cia (S.P.A.) del 29/10/92 (caso Jacinto Díaz Castillo vs Resolución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables). Sin embargo, por no ser materia de la competencia de la Corte el dilucidar el tema relativo a la titularidad de los terrenos emergidos, al corresponder ello a la jurisdicción ordinaria, aquélla se limitó a conocer del recurso de nulidad por ilegalidad incoado contra el acto impugnado, estimándolo.

El Proyecto de Ley de Playas y Zonas Adyacentes resuelve esta situación al declarar como bienes de dominio público:

«Los terrenos emergidos que se incorporan a tierra firme por causa de retiro de las aguas, por relleno o por cualquier otro fenómeno natural o artificial».

b') *Avance del mar.*— Aquí el problema que se plantea es de otro tipo. Obviamente los terrenos sumergidos pasan a ser del dominio público. Pero ¿qué pasa si los terrenos invadidos por el mar eran terrenos inicialmente colindantes al dominio público, de propiedad privada? ¿Sería procedente el pago de una indemnización al propietario por parte de la República, ante esta expropiación de hecho? De no ser así, ¿qué pasaría si en el futuro el mar se retirara y aquellas tierras, originalmente de propiedad privada, volvieran a emerger? ¿Podría el antiguo propietario recuperarlas?

Esta situación debe ser aclarada definitivamente por el legislador.

b) *Formación de islas*

Respecto al supuesto de formación de islas, prevé el artículo 565 del Código Civil lo siguiente:

«Las islas, islotes y otras formaciones de la capa terrestre, que aparezcan en los ríos y lagos interiores navegables, o en los mares adyacentes a las costas venezolanas, pertenecen a la Nación».

Sin embargo, surge el interrogante respecto al régimen aplicable a tales bienes, ya que si bien la norma consagra su pertenencia a la «Nación», no precisa si lo son con carácter demanial o patrimonial. La tendencia doctrinal mayoritaria se inclina por considerarlos «baldíos». No obstante, como he señalado con anterioridad, de aplicarse el criterio jurisprudencial ya visto, bien pudiera incluirseles en el dominio público.

c) *Alteraciones artificiales al litus maris*

Tampoco existe en nuestra legislación norma alguna que regule el régimen jurídico aplicable a las alteraciones artificiales del dominio público

marítimo-terrestre, ni hay unanimidad en los criterios sustentados por la doctrina venezolana. Así, para algunos autores, tales terrenos serían demaniales por aplicación del artículo 565 del Código Civil, ya que dicha norma fijaría un criterio único de incorporación al dominio público de toda capa terrestre que nazca en el mar venezolano, sin distinguir su origen.

Para otros, los terrenos en cuestión pasarían a ser propiedad de quien efectuó las obras, ya que lo contrario supondría la aplicación de la doctrina del enriquecimiento sin causa (5).

Todas estas interrogantes encuentran —mayoritariamente— respuesta en el Proyecto de Ley de Zonas y Playas Adyacentes al prever en su artículo 2.º lo siguiente:

Artículo 2.º.— «Son bienes del dominio público:

- 1) La zona marítimo-terrestre, entendida como tal la franja de tierra comprendida entre la más alta y la más baja marea, determinadas en las épocas del año de mayor flujo y reflujo;
- 2) Una zona adyacente de cincuenta metros de ancho, medida a lo largo de la costa de mares y lagos, desde la línea de la más alta marea, en proyección horizontal;
- 3) Las playas, cualquiera que sea su anchura y aun cuando ésta sobrepase la zona adyacente descrita en el numeral anterior, entendidas como tales las riberas marítimas y lacustres formadas por arenales o pedregales, en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica (6);
- 4) Los terrenos emergidos que se incorporan a la tierra firme por causa del retiro de las aguas, por rellenos o por cualquier otro fenómeno natural o artificial;
- 5) Las áreas ubicadas a menos de quinientos metros de la línea de alta marea en donde existan salinas o minas de arena;
- 6) Los terrenos ubicados a menos de quinientos metros de la línea de alta marea que el Ejecutivo Nacional, por Decreto, repute del dominio público...».

Como se ve, queda aún sin resolver el tema de las islas e islotes. Una solución podría ser entender que las mismas son de naturaleza baldía, pero su zona marítimo-terrestre, en todo caso, es de carácter demanial.

(5) Vid. MELICH ORSINI. *ob. cit.*, pág. 103.

(6) Cabe acotar que tal definición, tomada de la Ley de costas española de 1969, ya ha sido superada en España. En efecto, conforme a la vigente Ley de Costas, playa es ahora «la zona de depósito de materiales sueltos, tales como arena, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales».

D) *La ausencia de criterios de afectación al dominio público marítimo-terrestre*

a) Su incidencia en el deslinde

En ausencia de este criterio de afectación por parte del legislador, resulta sumamente difícil, a su vez, el deslinde de los bienes del dominio público respecto de otras propiedades, públicas y privadas. A diferencia de otras legislaciones, no prevé el ordenamiento jurídico venezolano, entre las prerrogativas de la República, la figura del deslinde administrativo debiendo ésta concurrir, como cualquier particular, ante los órganos jurisdiccionales respectivos, a tal fin.

Tampoco existe un catastro costero que permita determinar el régimen de tenencia de las tierras que conforman nuestro litoral, con lo cual la situación tiende a complicarse aún más.

b) *La defensa de sus bienes ante perturbaciones de terceros. La necesaria remisión a la legislación civil*

Si bien la República no cuenta con la potestad de autorrecuperación posesoria (*interdictum proprium*) a la usanza española, puede, al igual que cualquier particular, en caso de perturbación a la posesión de sus bienes por hecho de un tercero, ejercer las acciones interdictales que para la defensa de la posesión consagra el Código Civil, concretamente, el interdicto de amparo y el interdicto de despojo, respectivamente.

Así, en cuanto al primero de los citados, establece el artículo 782 del citado instrumento textualmente lo siguiente:

«Quien encontrándose por más de un año en la posesión legítima de un inmueble, de un derecho real, o de una universalidad de bienes es perturbado en ella, puede, dentro del año, a contar desde la perturbación, pedir que se le mantenga en dicha posesión».

Respecto al segundo, señala el artículo 783 *ejusdem* que:

«Quien haya sido despojado de la posesión cualquiera que ella sea, de una cosa, mueble o inmueble, puede dentro del año de despojo pedir contra el autor de él, aunque fuera el propietario, que se le restituya en la posesión».

Transcurrido dicho plazo, no queda sino ejercer —ya en defensa de la propiedad— la acción reivindicatoria, en los términos establecidos en el Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, en opinión del autor GONZÁLEZ ARAUJO, en el caso concreto de las playas del mar, «...la Nación no necesita intentar ninguna

acción reivindicatoria porque sería la negación misma de su propiedad, ya que la Nación no puede reivindicarse a sí misma, lo cual sería un contrasentido en Derecho; ni tampoco puede intentar acción posesoria alguna, porque ha quedado establecido y demostrado que la posesión en manos de personas ajenas a la Nación es de naturaleza precaria, es decir, no es legítima, por el hecho mismo de ser estos bienes imprescriptibles» (7).

c) El empleo de técnicas derivadas de la legislación ambiental

Ante esta situación —que en la práctica se traduce en un estado de indefensión de la República en la defensa de sus bienes— el Ejecutivo Nacional ha hecho uso de otras vías como las previstas en la Legislación Ambiental (8), que facilitan «el saneamiento» y la recuperación de bienes nacionales usurpados por terceros. Tal es el caso, por ejemplo, de los Parques Nacionales «Morrocoty» y «Mochima», situados ambos en regiones litorales de gran belleza y fragilidad ecológica.

Sin embargo, el Decreto 1030 de 19 de julio de 1990, mediante el cual se ordenó la demolición y remoción de bienhechurías y edificaciones ilegales construidas en el Parque Nacional Mochima, no ha podido ser ejecutado, por la medida de suspensión de sus efectos acordada por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 22 de noviembre de 1990, al considerar que la orden de demolición contenida en el Decreto en cuestión supone para los recurrentes un daño de difícil reparación por la sentencia definitiva.

3.— El régimen de los usos en el dominio público marítimo-terrestre

Ahora bien, la etiqueta de «dominio público» no basta —por sí sola— para garantizar la efectiva protección de los bienes a él afectados. Es menester regular, dentro de éste, el uso y aprovechamiento racional de aquéllos. Se persigue de esta manera conciliar la protección de las zonas costeras con la satisfacción de los requerimientos de la colectividad, todo ello desde la perspectiva del llamado desarrollo sostenible.

(7) Vid. de este autor: *El Dominio Público de las playas del mar en la legislación venezolana vigente*, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1967, pág. 178.

(8) Lo cual supone la aplicación práctica del llamado «principio de intercambiabilidad de las técnicas administrativas», que con carácter general explica la posibilidad de obtener idénticos fines mediante las distintas formas de actuación de las Administraciones públicas. Vid., en tal sentido, F. LÓPEZ RAMÓN: *Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Edit. Kronos, Zaragoza, 1995, pág. 21.

A) La garantía del uso común. Su regulación en el Código Civil

En tal sentido, es preciso señalar que tampoco existe en nuestro ordenamiento jurídico norma alguna que garantice —en concreto y expresamente— el uso común de los bienes del dominio público marítimo-terrestre.

Sin embargo, el uso común de los bienes del dominio público, en general, aparece consagrado en el artículo 540 del Código Civil, según el cual:

«Los bienes del dominio público son de uso público o de uso privado de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades».

B) El fallido Decreto n.º 36 de 5 de abril de 1974

Cabe acotar que ya en el año 1974, mediante Decreto n.º 36 de 5 de abril, el Ejecutivo Nacional había prohibido tanto el cobro por concepto de entrada a las playas, sin perjuicio del pago por razón de los servicios que reciban los usuarios en instalaciones construidas a tal fin, como la construcción de cercas, paredes o edificaciones que limitaran o impidieran el acceso a las mismas. Su aplicación en la práctica fue un rotundo fracaso.

C) La garantía del artículo 37 de la Ley de Protección Penal del Ambiente

Hoy por hoy, este uso común general queda indirectamente garantizado en el artículo 37 de la Ley de Protección Penal de Ambiente, que sanciona con arresto de cuatro (4) a ocho (8) meses y multa de cuatrocientas (400) a ochocientas (800) horas de salario mínimo a quien «...con peligro o daño o degradación del medio lacustre marino o costero, impide o dificulta el acceso a las playas con muros, barreras u otros obstáculos».

4.— La propiedad privada colindante al dominio público (Régimen de las propiedades colindantes)

Todo este régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre y la garantía del uso común de los bienes que lo integran determina *a fortiori* el establecimiento de un régimen de limitaciones y servidumbres a las propiedades colindantes.

Cabe acotar, y aquí entramos en el segundo de los tópicos de la presente ponencia, que en Venezuela no ha existido ni existe en el presente un régimen jurídico que regule específicamente la propiedad privada colindante con la zona marítimo-terrestre.

Pese a ello, puede constatarse la existencia de una serie de normas dispersas en distintos textos legales que establecen limitaciones a la propiedad privada, de acuerdo con los concretos fines perseguidos por cada una de ellas, como se verá a continuación.

A) La garantía constitucional del derecho de propiedad

Así, debemos partir del mandato contenido en el artículo 99 del Texto fundamental que consagra la garantía del derecho de propiedad en los términos siguientes:

«Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general...».

B) Su regulación en el Código Civil

Por su parte, el Código Civil —en desarrollo del precepto constitucional antes indicado— define la propiedad como «el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las *restricciones y limitaciones establecidas por la ley...*» (art. 545).

La norma, pues, no entra en consideraciones respecto a la ubicación geográfica de la propiedad. Se limita a declarar que dicho derecho no es absoluto y que, por el contrario, se encuentra sujeto a las restricciones y limitaciones que determine la Ley (9).

(9) No obstante, se ha querido ver la existencia de una diferencia conceptual entre esta norma y la del artículo 99 de la Constitución. Así, por lo que se refiere al régimen de apropiación y utilización de los bienes de la naturaleza, señala el profesor H. MEIER que el Código Civil parte de una idea patrimonialista de la propiedad, en la cual «...la naturaleza apropiada en cuanto simple cosa, es desarticulada, fragmentada y sobre ella reina un absurdo señorío de múltiples propietarios ávidos de sacar provecho material, individual, sin preocupaciones relativas a la estructura, limitaciones y características ecológicas de un medio único e insustituible...», mientras que la Constitución precisa su carácter solidario en virtud, justamente de su «función social» (*Principios Rectores para la Ordenación Territorial de las Regiones Litorales con Fines Turísticos*, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, s.l.a., nota n.º 1, pág. 173 y ss.). Sin embargo —aun cuando ello fuera así—, no hay que olvidar que la normativa contenida en el Código Civil forma parte de un sistema jurídico y que, en consecuencia, su aplicación no se efectúa en forma aislada, sino enlazada con los principios constitucionales anteriormente citados, así como las previsiones de la legislación especial.

En tal sentido, ha expresado la Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia (vid. SS. de fechas 25/4/94, caso Oscar Ramiro Lugo vs Resolución del MARNR y 1/12/94, Ana Fernanda Alves de Marques vs Resolución del MARNR), refiriéndose a la norma en cuestión que:

«...si la ley limita el uso del derecho de propiedad, o restringe su ejercicio, es porque un bien jurídico de mayor y determinante valor lo impone, como en efecto el interés general y la utilidad pública lo son frente al derecho particular reconocido. Así, es el propio texto fundamental el que previene acerca de las limitaciones a la garantía de este derecho».

Ahora bien, como lo expresa el profesor Melich Orsini (10), aun cuando el Código Civil (arts. 554, 644 y 645) no contempla entre las limitaciones legales a la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública nada que se relacione con la proximidad al mar de una propiedad privada, es obvio que otras leyes son tan idóneas como el propio Código Civil para establecer limitaciones especiales que tengan relación con tal ubicación.

Ello nos lleva a revisar la normativa relativa a cada una de las servidumbres en cuestión y, en especial, las que se establecen por razones de protección ambiental.

C) Limitaciones a la propiedad en la legislación especial

a) Limitaciones a la propiedad por razones de protección ambiental

Destacan en este punto las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Ambiente y en las Leyes Forestal de Suelos y Aguas y de Protección a la Fauna Silvestre.

a') Ley Orgánica del Ambiente (11)

Concebida como una ley-base o ley-cuadro, se establecen en ella los principios orientadores de la política ambiental del Estado venezolano, siendo su objeto la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

A tales fines, consagra la Ley una serie de prohibiciones y restricciones que «...constituyen limitaciones a la propiedad y no darán derecho al pago de indemnización...» tal y como lo prevé su artículo 35.

(10) Vid. *La Propiedad y la Utilización de las Playas*, cit., pág. 111.

(11) Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n.º 31.004, del 16 de junio de 1976.

En tal sentido, dispone la Ley (art. 19) que todas las actividades susceptibles de degradar el ambiente quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional, por órgano de las autoridades competentes.

Seguidamente, precisa en su artículo 21 cuáles son éstas, figurando —entre otras— las siguientes:

«...2.º Las alteraciones nocivas a la topografía; 3.º La sedimentación en los cursos y depósitos de agua; 4.º Las que deterioren el paisaje; 5.º Las que propendan a la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios; 6.º Las que propendan a la putrefacción de lagos y lagunas; 7.º Cualesquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre».

Refiriéndose al régimen de prohibiciones y restricciones contenidas en la Ley comentada, expresó nuestro Supremo Tribunal en su Sentencia de fecha 25/04/94 (caso Óscar Ramiro Lugo) que: «...la calificación como limitaciones al derecho de propiedad de las prohibiciones y restricciones que se impongan en aplicación de la Ley Orgánica del Ambiente, con la consecuencia de no otorgar al sancionado indemnización, es una calificación atinente tanto al derecho de propiedad como a su ejercicio... (Omissis). La realización de dichos actos en contravención a la normativa ambiental, indudablemente comporta lo que el artículo 35 de la Ley ambiental califica como limitaciones al derecho de propiedad, no siendo en modo alguno relevante si dichas limitaciones se refieren al ejercicio del derecho o al derecho mismo».

b') Ley Forestal de Suelos y de Aguas

Con anterioridad a la referida Ley Orgánica, la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966 ya establecía en sus artículos 19 (parágrafo único) y 20, respectivamente, que:

«Art. 19 (Único) La declaratoria de zonas protectoras tiene el carácter de limitación legal a la propiedad predial y está destinada a la conservación de bosques, suelos y aguas».

«Art. 20. Las limitaciones a la propiedad privada derivadas de la declaratoria de zona protectora, no ocasionarán obligación alguna para la Nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas por dicha declaratoria, salvo lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria».

c') La Ley de Protección a la Fauna Silvestre (12)

Orientada, como su nombre lo indica, a la protección y aprovechamiento racional de la fauna silvestre, establece una serie de medidas protectoras con incidencia en la propiedad.

Destaca, en tal sentido, el establecimiento en terrenos de propiedad pública o privada, de «Reservas» (art. 11, lit. b); «Refugios» y «Santuarios» (art. 11, lit. c) de Fauna Silvestre.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en su artículo 40:

«Las limitaciones a la propiedad privada, derivadas de la declaratoria de las mencionadas reservas, refugios o santuarios, no causarán ninguna indemnización, a menos que impidan las labores agrícolas, pecuarias o industriales a los propietarios de las zonas afectadas por dicha declaratoria, en cuyos casos podrá solicitarse la expropiación correspondiente, de conformidad con la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social».

b) Limitaciones a la propiedad por razones de interés turístico

También, aunque desde otra perspectiva, la Ley de Turismo (13) regula la *protección* de los lugares que por su *belleza paisajística* constituyen zonas de interés turístico. Así se desprende de su artículo 2, según el cual:

«Se declaran de utilidad pública y de interés general las actividades dirigidas al desarrollo del turismo, así como los actos tendentes a la conservación, protección, fomento y aprovechamiento de las regiones, monumentos y edificaciones del territorio nacional que por su belleza o su valor artístico e histórico tengan significación turística».

En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley, quedan sometidos al control de la Corporación de Turismo de Venezuela todas aquellas *regiones, lugares y sitios situados a orillas del mar, ríos, lagos y lagunas, previamente declarados de interés turístico*, en una extensión de hasta quinientos (500) metros contados a partir de la línea de la más baja marea en el mar y desde la orilla de lagos, lagunas y ríos, en todo lo referente a inspección, mantenimiento, ordenamiento y *conservación del paisaje*.

(12) Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n.º 29.289, de 11 de agosto de 1970.

(13) Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n.º 1.591, Extraordinario de 22 de junio de 1973. Su objeto es el fomento y la protección del turismo, considerado como factor de desarrollo económico y social del país.

Según la norma en cuestión, «para edificar, desarrollar obras de cualquier tipo y prestar servicios en tales áreas se deberá obtener la autorización previa de la Corporación sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especialmente en lo referente al uso, propiedad y posesión de playas y riberas».

En todo caso, establece el artículo 23 de su Reglamento, «podrán efectuarse construcciones y edificaciones en los lugares y zonas previamente, siempre que a juicio de la Corporación *no se altere el paisaje y la estructura ecológica existente*».

Estas normas en la actualidad se entrelazan con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, razón por la cual nos limitamos a citarlas dejando para más adelante su estudio a la luz de los principios que informan a esta última.

Igual acotación se hace respecto a las limitaciones a la propiedad que derivan tanto de la ordenación territorial como urbanística.

c) Otras limitaciones a la propiedad. Especial referencia a la Ley de Navegación

La más antigua de las limitaciones que se prevén en el derecho positivo venezolano es la autoridad de policía que —a los fines de asegurar la *defensa* de la soberanía nacional y la *seguridad* de la navegación— consagra el artículo 4 de la Ley de Navegación (14).

En efecto, por mandato expreso del referido artículo y a los fines de la navegación quedan sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Guerra y Marina (en la actualidad, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones) las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como *los terrenos situados a la orilla del mar*, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión de hasta cincuenta metros (50 m.) medida desde la línea de la más baja marea hacia adentro.

Quedan comprendidos igualmente en esta policía, vigilancia y control, los muelles, malecones, embarcaderos, varaderos, astilleros, instalaciones para almacenar petróleo o cualquier otro combustible líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea de costa o arranquen de ella.

Por lo demás, el establecimiento y modificación de muelles, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y de cualesquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenar

(14) Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n.º 21.479, del 9 de agosto de 1944.

petróleo u otro combustible líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o arranquen de ella, ubicadas dentro de la zona a que se refiere el artículo 3.º, supone la autorización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (antes del Ministerio de Guerra y Marina), quien podrá otorgarla o negarla según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridad nacionales.

Cabe acotar, en relación a esta última disposición, que en fecha 7 de diciembre de 1989 fue dictado el Decreto n.º 623, publicado en la Gaceta Oficial n.º 4.158. Extraordinario del 25 de enero de 1990, cuyo artículo 5.º prohíbe en forma expresa al sector público o privado la instalación de infraestructuras marino-costeras, tales como puertos, marinas, astilleros, muelles, varaderos, malecones, espigones, rompeolas, diques, canales y rellenos *que puedan modificar el régimen natural de las costas venezolanas*, hasta tanto no se demuestren, de acuerdo a estudios técnicos, la conveniencia de las mismas.

Mientras no se efectúen los planes y reglamentos a que se refiere el artículo 2.º del Decreto en cuestión, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables seguirá las pautas señaladas en el artículo 76 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

D) Régimen de Servidumbres

No contempla la legislación venezolana servidumbres sobre las propiedades colindantes al dominio público marítimo-terrestre para garantizar su protección y el uso público de los bienes que lo conforman.

Cabe acotar que el Proyecto de Ley de Playas y Zonas Adyacentes contempla en sus artículos 14 y 15 las antiguas servidumbres de salvamento y de tránsito de la Ley de Costas española de 1969, al prever respectivamente lo siguiente:

«Art. 14: Los terrenos situados a menos de veinte (20) metros de línea de alta marea podrán ser utilizados en forma temporal, en caso de naufragio o peligro, para varias embarcaciones, depósitos restos, efectos o cargamento y para la realización de operaciones de salvamento.

Art. 15: Los propietarios de terrenos contiguos a la playa o a la zona adyacente dejarán abierto un acceso no menor de diez (10) metros, que permita la comunicación entre éstas y la vía pública más cercana, cuando ello sea necesario a juicio de la Corporación de Turismo de Venezuela» (15).

(15) La vigente Ley 22/88 de Costas tomando como punto de referencia el límite interior de la ribera del mar, siempre en dirección hacia tierra, distingue tres zonas distintas de servidumbres, a saber:

1) Zona de servidumbre de tránsito. Recae sobre una zona de seis metros, pudiendo

5. La ordenación del territorio. Una alternativa

Ahora bien, es necesario conciliar la *protección* del litoral con las necesidades propias del *desarrollo*, mediante un uso *racional* de aquél.

En efecto, *protección* y *desarrollo* son dos conceptos tan íntimamente vinculados que no puede haber *desarrollo* en un medio deteriorado y por contra, un crecimiento que no tiene en cuenta las circunstancias del medio produce su destrucción (16).

Y ¿qué mejor instrumento para ello que el que brinda la *ordenación del litoral*?

Por lo tanto, el tema se centra en la conjugación de estos tres conceptos: *protección - desarrollo- ordenación*.

Pese a que no existe en el presente un Plan que regule en concreto los espacios costeros ni se prevé en el Proyecto de Ley de Playas y Zonas Adyacentes, se han dado precedentes en tal sentido y, de hecho como se verá, comienzan a regularse los usos de tales espacios mediante otros instrumentos de ordenación territorial.

A) Precedentes concretos de regulación

En el año 1979, se da un primer paso en cuanto a la ordenación propiamente dicha de los espacios costeros al elaborarse el «*Esquema de Ordenamiento Territorial de la Región Centro-Norte Costera*» por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y, posteriormente, el «*Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento*» realizado dentro del Programa de Estudios de Ordenamiento de la Región Capital en el año 1980. Ambos estudios fueron realizados también con anterioridad a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y no pasaron de ser eso, simples estudios.

do ser ampliada hasta un máximo de veinte metros más. Tiene por objeto garantizar el tránsito de los vehículos de vigilancia y planeamiento costero y el paso público de peatones.

2) Zona de servidumbre de protección. Tiene por objeto la protección de la integridad espacial del demanio y de sus valores paisajistas. Recae sobre una zona cuya anchura se fija inicialmente en cien metros que pueden ser ampliados por otros cien más.

3) Zona de servidumbre de acceso al mar. Tiene por objeto asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre. Recae sobre los terrenos colindantes o continuos a éste, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso.

(16) R. MARTÍN MATEO: *Tratado de Derecho Ambiental*, cit., pág. 380.

B) La planificación sectorial

Sin embargo, son varias las leyes que contemplan planes con repercusión en los espacios litorales. Así, por ejemplo, la Ley de Turismo de 21 de junio de 1973 prevé la elaboración de un Plan de Turismo (art. 8, ord. 2do.), que jamás llegó a dictarse (17).

Igual hace la Ley Orgánica del Ambiente al incorporar el *Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente*, que corrió igual suerte al anterior.

C) La ordenación del litoral desde la perspectiva de la ordenación del territorio

Hoy día, la ordenación de los espacios litorales comienza a efectuarse en Venezuela desde la perspectiva global de la ordenación del territorio, cuyos principios se encuentran contenidos fundamentalmente en las Leyes Orgánicas para la Ordenación del Territorio (LOPOT) y de Ordenación Urbanística (LOU), de 26 de julio de 1983 y 16 de diciembre de 1987, respectivamente.

Con base, precisamente, en las normas de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, el Ejecutivo Nacional ha dictado por vía de decreto una serie de normas con incidencia en el litoral.

En tal sentido, merecen destacarse los Decretos 623, de 7 de diciembre de 1983, mediante el cual se declara Zona Protectora el Espacio Territorial próximo a la Costa y Paralelo al Mar, conformado en un ancho de ochenta metros (80 mts.) medidos en proyección horizontal a partir de la línea de la marea más alta, tanto en el territorio continental como insular venezolano; 627, mediante el cual se dictan las Normas para la Ordenación del Territorio de la Península de Paraguaná en el Estado Falcón y 628, que aprobó el Reglamento de Uso Turístico del Sector «El Pico», ubicado en la Zona de Interés Turístico de ese mismo Estado.

Asimismo se ha dado inicio a la elaboración de los Planes de Ordenación y Reglamentos de Usos de los Parques Nacionales. Hasta el momento se han dictado sólo dos de estos instrumentos, casualmente

(17) Cabe señalar que en el Proyecto de Ley de Turismo de 8-4-1984 se mantiene este Plan Nacional de Turismo (art. 7). A su vez señala que la planificación en los sectores turismo y recreación se formulará de acuerdo con los lineamientos del Plan de la Nación y en concordancia con los Planes de Ordenación Territorial y de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (art. 3).

para regiones litorales. Concretamente, los de los Parques Nacionales «Morrocoy» y «Archipiélago Los Roques».

Más recientemente, mediante decretos núms. 1040 y 1226 (18), fueron declaradas zonas de interés turístico las porciones de territorios comprendidas entre los centros poblados San Juan de Los Cayos y Chichiriviche, por una parte, y El Cruce Tucacas-Boca de Yaracuy, por la otra, ubicadas en los Municipios Autónomos Acosta, Monseñor Iturriza y Silva, del Estado Falcón y el Sector El Yaque, ubicado en jurisdicción del Municipio Díaz en el Estado Nueva Esparta, respectivamente.

6.- Los Estudios del Impacto Ambiental y la protección del litoral

A) Generalidades

a) Precisión del concepto

Íntimamente relacionados con la planificación territorial y, por demás, de gran incidencia en el tema que nos ocupa, se encuentran los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Constituyen éstos «un proceso en el que se analizan los efectos positivos y negativos para el medio-ambiente de un proyecto, plan o actividad propuestos y que tiene como objetivo específico facilitar a los encargados de tomar decisiones la información que les permite ponderar las posibilidades de proteger el medio-ambiente en el curso del proceso que ha de conducir a la aprobación, rechazo o modificación del proyecto, plan o actividad objeto del estudio (19).

Jurídicamente se configuran como un procedimiento administrativo que puede integrarse —o al menos debe ser tomado en cuenta— en la toma de la decisión final a que hubiere lugar.

En nuestro país, la regulación de la figura se encuentra contenida en el Decreto n.º 1.257, de 13 de marzo de 1996, mediante el cual se dictan las «Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente».

(18) Cfr. B.O. n.º 35.951 de 3 de mayo de 1996.

(19) Vid. PNUMA: «Un enfoque de la evaluación del impacto ambiental de proyectos que afecten al medio marino y costero» (Informe y estudio del Programa de Mares Regionales), n.º 122. En igual sentido, R. MARTÍN MATEO: *Tratado de Derecho Ambiental*, t. I, 1.ª edic., Edit. Trivium, Madrid, 1991, págs. 301 y ss.

b) Actividades que requieren de la elaboración de EIA

Establece el artículo 6 del Reglamento en cuestión un amplísimo listado de actividades sujetas a la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental como *requisito indispensable* para su realización, del cual, dada su extensión, se hará referencia sólo a aquellas industrias y actividades relacionadas con el litoral.

Así, destaca por su importancia en la economía venezolana la exigencia de tales Estudios para la industria petrolera, en la fase de explotación del mineral; para la extracción, tratamiento y purificación de gas natural y gaseosos; la industria química en lo que se refiere a refinación de petróleo; plantas criogénicas; plantas petroquímicas, entre otras.

Otra industria, de importancia nacional cuya realización presupone un EIA es la energética (termoeléctrica, hidroeléctrica, maremotriz y geotérmica).

También figuran bajo la rúbrica «minería» la extracción de minerales metálicos y no metálicos y la extracción y procesamiento industrial de sal.

Otra actividad que requiere de EIA, según el listado en referencias, es la acuicultura y, específicamente, las camaronerías.

Mención obligada lo constituye la realización de obras de infraestructura (autopistas, puertos, desarrollos urbanísticos y turísticos) fuera de áreas urbanas, con las especificaciones que se determinan, puertos, aeropuertos, etc.

Por demás, faculta el Reglamento a la Administración para exigir la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental para la realización de actividades que —aunque no figuren en el listado— requieran, de acuerdo a la evaluación técnica del Documento de Intención, de este tipo de estudio.

III.- CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto, podemos arribar las siguientes conclusiones:

Primera.— Existe en Venezuela —si bien disperso en múltiples leyes— un régimen genérico de protección con incidencia en el litoral, pero que no se refiere en concreto a éste. Hoy por hoy, la protección y defensa del litoral se hace en base a las normas de la legislación ambiental y de ordenación del territorio (esta última en fase incipiente).

Segunda.— Por lo que se refiere al dominio público marítimo-terrestre existe una ausencia total de regulación en la legislación venezolana. De hecho, puede afirmarse que en el presente Venezuela continúa rigiéndose —por lo que al mar y sus riberas se refiere— por las normas del Derecho Histórico español, en concreto, «Las Siete Partidas», y ello por interpretación jurisprudencial.

Tercera.— Como consecuencia de lo anterior, sólo la estrecha franja de tierra bañada por el mar en su flujo y reflujo es de naturaleza demanial, siendo por ende inalienable, imprescriptible e inembargable. El resto de los espacios litorales queda sujeto a distintos regímenes jurídicos, según se trate de baldíos o propiedad privada.

Cuarta.— Se hace, por tanto, necesario el establecimiento de un específico régimen que determine, proteja y regule los usos del dominio público marítimo-terrestre, a través de una Ley especial en la materia.

Quinta.— Como complemento de lo anterior, debe establecerse en dicha ley un régimen de limitaciones y servidumbres a la propiedad colindante al dominio público marítimo-terrestre, no previstas en el presente en nuestro ordenamiento jurídico.

Sexta.— Para ello es menester la previa realización de un catastro costero que permita precisar cuáles son y en manos de quién se encuentran las tierras que conforman el litoral venezolano, información que no se posee en el presente.

Octava.— De otra parte, la protección de nuestro litoral debe hacerse desde una perspectiva global e integradora, en la cual la ordenación del territorio juega papel preponderante. Ello permitirá el establecimiento de las directrices en cuanto a la ocupación y usos del espacio litoral en su totalidad.

Novena.— Lo anterior se complementa con la exigencia, por la Administración, de Estudios de Impacto Ambiental para la ejecución de proyectos en el litoral que supongan la afectación de recursos naturales. Ello le permitirá predecir el impacto que el desarrollo de la actividad propuesta pueda tener en el medio ambiente y la adopción de los correctivos que fueren necesarios.

CRÓNICAS