

INFORMES Y DICTAMENES

351.71 : 351.79(46)

La posibilidad de existencia de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre ha sido objeto de un amplio debate entre los juristas y, al mismo tiempo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha ocupado del tema en varias ocasiones; la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 ha puesto punto final a la polémica, reconociendo la posibilidad de titularidades dominicales privadas. Esta es también la conclusión a la que había llegado el Consejo de Estado, en el dictamen que reproducimos a continuación.

Resulta necesario adentrarse en el estudio de las características propias de la zona marítimo-terrestre y principios que inspiran su regulación, como base previa indispensable para la acertada resolución de la cuestión de fondo planteada en el presente expediente. Nuestra Ley de Puertos, de 19 de enero de 1928, al igual que la anterior, de 7 de mayo de 1880, distingue, en su artículo primero, con suma precisión, dos zonas que, en ningún supuesto, cabe confundir: la marítima o mar litoral, que es la que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España en toda la anchura determinada por el Derecho

internacional, y la marítimo-terrestre, constituida por el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español bañadas por el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y por las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean.

Ambas zonas las declara la Ley de dominio nacional y uso público. Ante esta declaración, surge la duda, con referencia a la marítimo-terrestre, de si es viable la admisión en ella de parcelas plenamente adscritas a la propiedad privada, visto que la Ley deja a salvo los derechos que puedan ostentar los particulares. La aclaración

ción de este punto no ofrece la más mínima dificultad. La mera lectura, entre otros, de los artículos séptimo, octavo y noveno de la Ley es suficiente para que quede perfectamente dilucidado. Impone el artículo séptimo las servidumbres de salvamento y vigilancia del litoral, concretamente a «los terrenos de propiedad privada... enclavados en la zona marítimo-terrestre». Determina el octavo la extensión de esta servidumbre en dichos terrenos de propiedad privada, al establecer que habrá de abarcar «la zona marítimo-terrestre, dentro de la cual están comprendidos, y veinte metros más, contados hacia el interior de las tierras». Y reconoce el noveno el derecho de «los dueños de los terrenos contiguos al mar», no obstante la servidumbre de salvamento, para sembrar, plantar y levantar edificios agrícolas y de recreo «en terreno propio», o sea, de propiedad privada, «dentro de la zona marítimo-terrestre». En relación con este derecho otorgado a los dueños de terrenos privados existentes en la zona marítimo-terrestre, en lo que respecta a la edificación, han de dar cuenta al Gobernador civil de la provincia de la obra que pretenden realizar, el cual podrá oponerse, después de oídos determinados informes, sin perjuicio del oportuno recurso a favor del interesado, si considera que la construcción proyectada dificulta la servidumbre de salvamento. Así lo prescribe el artículo sexto del Reglamento en vigor de la Ley de Puertos. Régimen muy distinto es el que se establece cuando un particular se propone realizar una construcción de carácter permanente en la zona marítimo-terrestre, sin ser propietario del terreno. En este caso no basta, como en el anterior, con que el Gobernador civil no se

oponga, sino que es necesario, a tenor de lo prescrito en el artículo 38 de la Ley de Puertos de 1880, la autorización o concesión, en unos supuestos, de la Autoridad gubernativa, y, en otros, del Ministerio de Obras Públicas. No sólo en la Ley de Puertos y en su Reglamento se reconoce la existencia de terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, sino que también en otras disposiciones se sienta igual afirmación. Así, por ejemplo, para la concesión de terrenos en la zona marítimo-terrestre, con destino al establecimiento de depósitos de peces, moluscos o crustáceos, se ordena que en el acto de otorgamiento se deje a salvo no sólo los intereses del Estado, sino, asimismo, «el derecho de propiedad de los particulares» —apartado b) del artículo 13 del Reglamento de Depósitos de peces, moluscos y crustáceos, de 11 de junio de 1930—. Reitera el artículo 19 del indicado Reglamento este respeto a la propiedad privada, al puntualizar, en el apartado a), que las atribuciones que se confieren al Gobierno en la materia se refieren a «todos los bancos y criaderos que no pertenecen al dominio particular». Basta la mera exposición de los artículos que se acaban de citar, correspondientes a la Ley de Puertos, a su Reglamento y al Reglamento de Depósitos de peces, moluscos y crustáceos, para comprender que en nuestro ordenamiento positivo la regla general de asignación de la zona marítimo-terrestre al dominio público se ha de compaginar con la indudable existencia en ella de parcelas de propiedad privada. Negar que los artículos examinados, de correcta redacción, sin sombra de ambigüedad, admitan la existencia de terrenos de propiedad privada, implicaría la alteración del

significado lógico y gramatical de sus términos, y, en su virtud, la infracción de la regla de hermenéutica que prohíbe el que se desvirtúen las palabras de la Ley, cuando éstas son claras y precisas, a pretexto de remontarse a su espíritu.

No obstante, como quizá se pretenda amparar la tesis de la incompatibilidad de la zona marítimo-terrestre con el dominio privado en un examen superficial del texto de la Real Orden del Ministerio de Marina de 28 de junio de 1918, que fija la inteligencia del artículo primero de la Ley de Puertos, de 7 de mayo de 1880, que reproduce la vigente, parece racional proceder a su estudio, aunque, por su jerarquía, no podría derogar la Ley, a fin de precisar su interpretación. Dicha Orden, dictada con motivo de un caso particular para regular en ciertos aspectos los permisos de extracción de arena que en la zona marítimo-terrestre corresponde otorgar a las Autoridades de Marina, aborda el examen del párrafo primero del artículo primero de la Ley de Puertos, que adscribe al dominio público la expresada zona, «sin perjuicio de los derechos que los particulares puedan ostentar». Esta expresión, introducida a propuesta de este Consejo de Estado en la Ley anterior, en razón del justo respeto a los derechos que los particulares hubiesen adquirido «por cualquiera de los medios establecidos en las leyes», resulta fielmente interpretada en la parte dispositiva de la Orden, dado que ordena a las autoridades de Marina que, al conceder los permisos, cuiden con la máxima diligencia de respetar y, en su virtud, no lastimar «los derechos de naturaleza civil o administrativa que ostenten los particulares sobre la zona marítimo-terrestre»; aparte

de los que se refieran a las propiedades colindantes con ella; derechos que, en lo que atañe a los de índole civil, no pueden ser otros que los de carácter real, bien sobre bienes propios, bien sobre bienes ajenos; lo que entraña, en cuanto a estos últimos, la existencia, también, de un derecho de propiedad sobre la zona marítimo-terrestre que sirva de soporte a la constitución de aquéllos. Mas, si la parte dispositiva de la Orden no ofrece duda, ya que se encuentra en perfecta concordancia con las normas sentadas a este respecto en la Ley de Puertos, de 7 de mayo de 1880, reproducidas en la de 1928, las vacilaciones surgen, aunque carecen de todo fundamento, en razón a que en el Preámbulo figura un «Considerando» en el que se asevera que la expresada Ley no ha querido reconocer «un dominio particular sobre la totalidad de la zona marítimo-terrestre»; lo que es perfectamente correcto, porque, como subraya un conocido tratadista, con cuya doctrina coincide curiosamente la de la Orden, la zona marítimo-terrestre, considerada en su conjunto, no es susceptible de propiedad privada, pero sí lo es si se cambia el punto de vista y se centra en una parcela determinada.

Si alguna duda todavía pudiera existir, lo que en cierto modo sería incomprensible, respecto a la existencia de terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, la exposición de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la materia bastaría para desvanecerla. Como sería innecesario a estos efectos, proceder a un examen exhaustivo sin incurrir en vicio de impertinencia, el presente dictamen se limitará al estudio de tres resoluciones seleccionadas, en razón de referirse,

la primera, a un período en el que los Tribunales aplicaban a este respecto el Código de las Siete Partidas, lo que demostrará que sus preceptos de ninguna manera se oponían al reconocimiento en las riberas del mar—lo que viene a ser sinónimo de zona marítimo-terrestre—de las parcelas adscritas al dominio privado; la segunda, acordada durante la vigencia de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, y la tercera, que corresponde al presente período, en que rige la Ley de 19 de enero de 1928. En efecto, el Tribunal Supremo, en sentencia de 1 de mayo de 1863, época en que se aplicaban las Partidas, estudia el caso de una parcela de propiedad privada, adquirida por un particular mediante escritura de 12 de diciembre de 1847, que desde tiempo inmemorial estuvo en poder de los causantes del adquirente. La sentencia niega que las atribuciones que incumben a los que tengan un aprovechamiento en la ribera del mar puedan considerarse extensivas a los terrenos «que estén ya reducidos a dominio privado», visto que las facultades del Estado tienen como límite infranqueable el que las parcelas «no estén ya en propiedad particular adquirida por título legítimo». Asimismo, el Tribunal Supremo, en auto dictado en 7 de noviembre de 1902, período en que regía la Ley antigua de Puertos, de 7 de mayo de 1880, de acuerdo con los artículos 38 y 45-34 y 42 de la actual, examina el caso de los propietarios de parcelas privadas en la zona marítimo-terrestre que pretenden edificar, «que es uno de los derechos que son inherentes y esenciales al dominio», y llega a la conclusión de que el permiso administrativo para construir no encaja dentro de las atribuciones discrecio-

nales administrativas, sino que se encuentra subordinado «a determinadas condiciones establecidas con el propósito de que sirvan de garantía contra posibles arbitrariedades de la Administración». Cabe citar, por último, como prueba de que el Tribunal Supremo sigue reconociendo, con arreglo a la vigente Ley de Puertos, de 19 de enero de 1928, la existencia de propiedades privadas en la zona marítimo-terrestre, la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo en 20 de noviembre de 1959. Interesa no por el caso que contempla, sino por el principio que establece, en lo que atañe a las concesiones que otorgue la Administración en la expresada zona, principio concerniente a la necesidad de que en ellas se consigne la cláusula normal en esta materia de «sin perjuicio de tercero de mejor derecho»; cláusula que obedece a la necesidad de imponer «la obligación de respetar el estado posesorio creado al amparo de títulos inscritos en el Registro de la Propiedad»—considerando quinto—y que no tendría razón de ser si el supuesto de propiedad privada no pudiera producirse en el espacio que baña el mar en su flujo y reflujo, y las mayores olas, donde no sean sensibles los temporales.

Consecuencia racional de las consideraciones hasta ahora expuestas, tanto en orden a la inteligencia de las normas legales en vigor como en lo que atañe a su aplicación, es la de que no cabe negar que en la zona marítimo-terrestre existen parcelas adscritas a la esfera del dominio privado. Ante este hecho incontrovertible, las consideraciones doctrinales que pretendieran demostrar que la zona es insusceptible de propiedad particular, bien por su inclu-

sión en el dominio público natural, bien por estar comprendida en el grupo de cosas comunes, han de ceder. Confirma este punto de vista, con notable acierto, el profesor uruguayo Sayagiés, al indicar que las playas, a tenor de nuestra legislación, «son de dominio público, salvo casos excepcionales, en que hubieran sido adquiridas por particulares por título legítimo». Por otra parte, la conclusión a la que se llega no constituye ninguna singularidad de nuestro régimen. Bastará con dos ejemplos para justificar la legitimidad de este aserto: el primero, relativo a Francia, y el segundo, concerniente a Inglaterra. Respecto a Francia, el profesor Hauriou terminantemente afirma la existencia de terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, al manifestar que «Il est imposible de soutenir que des morceaux de rivages, ou des morceaux de lit de fleuve ne soient pas susceptibles de propriété privée. Au contraire, beaucoup de ces morceaux sont devenus des propriétés privées». En lo que concierne a Inglaterra, nuestro Posada Herrera, en sus magistrales «Lecciones de Administración», nos recuerda que los ingleses «distinguen las riberas del mar, según estos tres casos: Las riberas que ocupa el mar en la estación del equinoccio pueden ser de dominio particular; las que ocupa el mar en los plenilunios también pueden ser de dominio particular, y se suponen del que las posee, y, finalmente, las riberas que ocupa el mar en el flujo y reflujo ordinarios se presumen públicas y no se adjudican a ningún particular, a no ser que presente un privilegio real». Luego en Inglaterra, al igual que en España y en Francia, existen terrenos de propiedad privada en la zona marí-

timo-terrestre, a la que se refieren los tres supuestos contemplados.

Quizá al estudiar el presente dictamen la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en 1 de mayo de 1863, época en que la materia se estimaba regida por el Código de Alfonso X, quedó sin justificar suficientemente la afirmación de que sus preceptos no se oponían a la existencia de parcelas de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre. Dos leyes destina el Código a la regulación de este punto, tercera y cuarta. Ambas comprendidas en el Título XXVIII de la Partida tercera. Incluye la ley tercera las riberas del mar entre las cosas «que comunamente pertenecen a todas las criaturas» y determina: que el que en la ribera «fallare casa u otro edificio de cualquier que sea de alguno, non lo deue derribar, nin usar del en ninguna manera, sin otorgamiento del que lo fizo, o cuyo fuere». Reconoce la cuarta el derecho que asiste a «todo ome» a «fazer casa o cabaña, a que se acoja cada que quisiere» y «a fazer otro edificio cualquier de que se aproveche de manera que por el non se embargue el uso comun de la gente». Faculta, asimismo, a «todo ome» para construir en la ribera navíos, enjugar redes y «fazerlas de nuevo si quisiere». A tenor de estas Leyes, resulta evidente: 1.º Que en las riberas del mar se puede edificar, construir navíos y realizar cualquier otro menester, como el de confeccionar redes; lo que entraña la adscripción de la zona, en la parte ocupada, al uso particular. 2.º Que no exista ninguna restricción en cuanto a los edificios que en ella pueden erigirse, puesto que no sólo pueden elevarse una casa o cabaña con destino a vivienda sino que, también, la construcción puede res-

ponder a otro objeto, como expresan las Partidas con la frase «u otro edificio cualquier de que se aproveche», lo que revela que no se pone coto a la categoría y clase de las construcciones. 3.º Que el edificio es propiedad del que lo construye. 4.º Que existe un límite irrebable, constituido por la circunstancia subrayada en la Ley cuarta, de que no se embargue el uso comunal. Siguen las Partidas, al sentar estas normas, un criterio realista, porque, aunque impere la regla general de que la ribera del mar ha de ser de uso común «para todas las criaturas que viven en el mundo», lo cierto es que existen zonas en la misma que, bien por estar alejadas de los centros de población, bien por falta de medios de comunicación, bien por cualquier otro motivo, efectivamente no son utilizadas por nadie. No dudan, en consecuencia, las Partidas en clasificar los terrenos de la ribera del mar en dos grupos. Adscriben al primero los que están sujetos al uso común; lo que impide que pueda destinárselos a la edificación, a la construcción de navíos o a cualquier otro fin, como, por ejemplo, la confección de redes; y asignan al segundo las parcelas de la ribera que, por quedar al margen en absoluto del uso común, ningún obstáculo ofrecen para su atribución al uso particular. Precisamente el juriscónsulto Gregorio López, al examinar estas leyes, advierte que el derecho a edificar que conceden, para que sea lícito, requiere la licencia del Príncipe y que las construcciones que se puedan efectuar deben quedar reducidas al nivel de casitas módicas donde cobijarse. Así lo establece en el siguiente comentario: «Intellegendum tamen licite, et de licentia Principis aedificavit: quia alias non pos-

set, neque acquiret dominium... et hoc quando non incommodaretur usus publicus nam aedificio perpetuo, ex quibus incommo darenir publicus usus, nullus potest facere in litori maris; licet posset facere casulas modicas ut statim subdit.» (Debe entenderse, sin embargo, que ha de haber edificado lícitamente y con licencia del Príncipe; de otra manera, no le es posible ni siquiera adquirir el dominio..., y esto siempre que no se incomode el uso público; de donde los edificios permanentes, en cuanto que incomodan al uso público, no pueden hacerse en la ribera del mar; con licencia se pueden hacer casitas módicas donde cobijarse.) En este último punto, el comentario contradice en absoluto el texto legal, que claramente prescribe que, aparte de las casas destinadas a vivienda, «todo ome» puede «fazer otro edificio cualquier de que se aproveche». Mas, en lo que atañe a la licencia del Príncipe, que también el Derecho romano exigía, según indica el profesor Girard, cuando así lo estableciese una reglamentación pública, es claro que esta licencia, aunque no lo diga Gregorio López de modo expreso, no podía responder a otra finalidad que la de la previa comprobación de si el terreno de la ribera está o no efectivamente afecto al uso común; lo que habría de determinar su denegación en el supuesto afirmativo, por no ser susceptible el terreno de apropiación; y su otorgamiento en el contrario, dado que, al inexistir el uso común, ningún obstáculo era factible alegar a efectos de impedir su ocupación. Lo que no cabe es atribuir a la licencia del Príncipe el significado propio de un acto de concesión administrativa, sin incurrir en el craso error de operar con conceptos modernos desco-

nocidos en el Derecho romano del que son fiel reflejo las Partidas, y totalmente incompatibles con sus normas; porque la concesión administrativa entraña la existencia, como base previa a su otorgamiento, de un terreno de dominio público, y la idea de dominio público y de su asignación al Estado como titular aparece en el siglo XIX, y todavía cuando se promulga el Código napoleónico no ha llegado a su madurez, lo que pone de relieve el profesor Bonnard, al indicar que el Código Civil francés, si bien emplea la expresión dominio público, la utiliza sin entenderla, como lo prueba la inclusión en el concepto de los bienes vacantes. En España, ni aún a mediados del siglo XIX existía un claro concepto de lo que eran bienes demaniales, hasta el extremo de que no es raro encontrar disposiciones que contemplan a la Nación concediendo usos a los Ministerios. Así, la Ley de 1 de junio de 1869 declaraba, en su artículo primero, que los edificios que pertenecen a la Nación y se destinan a oficinas de los Ministerios y de sus dependencias en las provincias se entenderá «que lo están en mero usufructo». En su virtud, sería absurda la asimilación de la licencia del Príncipe a un acto de concesión, porque a tenor de las Partidas, no cabe atribuir la titularidad de la ribera del mar al Estado, por hallarse comprendida en las cosas comunes y carecer, en consecuencia, de titular, en razón de que, por su índole, pertenecen a todo el linaje humano.

Ni siquiera es factible justificar la tesis de que los terrenos sitos en la ribera del mar no son susceptibles de apropiación privada apelando a los viejos textos romanos en los que se inspiran las leyes tercera y cuarta

del Título XXVIII de la Partida tercera. El Derecho romano empieza por marcar un límite concreto, en ningún punto desdibujado en cuanto al uso común de la ribera del mar, trazado por la obligación en que se encuentran los particulares de respetar no sólo los monumentos erigidos en ella, sino también los edificios y granjas. (*Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer, aqua profluens et mare, et per hoc litora maris. Nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur dum tamen villis et monumentis et edificiis abstineat, quia non sunt iuris gentium, sicut et mare.*) Y por derecho natural son, en verdad, comunes a todos estas cosas; el aire, el agua corriente y el mar, y por lo mismo las riberas del mar. A ninguno, pues, se prohíbe acercarse a las riberas del mar con tal de que, sin embargo, se aparte de las granjas, de los monumentos y de los edificios, porque no son, como el mar, del derecho de gentes—Título I, Libro II, Instituta de Justiniano—. El texto expuesto es índice de que en la ribera del mar, al margen de los monumentos y edificios, existían fincas rurales, que no es de presumir pertenecieran al Estado romano. Por otra parte, las Partidas adoptan terminantemente una posición contraria a la de Celso, que afirmaba que la ribera del mar está sujeta y pertenece al pueblo romano—*litora in quae populus Romanus imperium habet, populi Romani esse arbitror*—; opinión absolutamente incompatible con la inclusión de la ribera del mar en el grupo de las cosas comunes, como lo efectúan las Partidas, y que, además, según el ilustre romanista Petit, no prevaleció en Roma. Siguen las Partidas, al comprender la ribera del mar en las cosas comunes, el

criterio de la Instituta y del jurisconsulto Marciano, que es precisamente el que sienta la doctrina de que el suelo de la ribera del mar en que se haya elevado por un particular un edificio es de propiedad privada, mientras subsista la construcción; lo que expresa en la siguiente forma: «*in tantum ut et soli domini constituatur, qui ibi aedificant, sed quamdiu aedificium manet...*» (de tal modo que hasta se constituyen dueños del suelo los que allí edifican, pero sólo mientras el edificio permanece)—Digesto, Libro I, Título VIII, 6.—Ulpiano estima que el que edifica en la orilla del mar, o en una mole que proyecta sobre éste, debe ser amparado, cuando no perjudica el uso común; y encomienda la defensa del uso a los que efectivamente demuestren que la construcción les ha perjudicado, a cuyo efecto podrán interponer un interdicto útil, o sea, que no exige licencia de la Autoridad pública. «*Adversus eum, qui mole in mari proiecit interdictum utile competit ei, cui forte haec res non citurasit; si autem nemo damnum sentit, tuendus est is, qui in litore aedificat, vel molen in mari iacit.*» (Digesto, Libro XLIII, Título VIII, 8). Queda, por consiguiente, demostrado que, conforme al Derecho romano, en la ribera del mar se puede edificar y que el suelo es susceptible de apropiación privada. En confirmación de esta tesis cabe aducir que uno de los problemas en los que centraron sus estudios los Glosadores fue la determinación del concepto de cosas comunes, a las que pertenecen las riberas, a fin de diferenciarlas de las públicas. Las dificultades para resolver el problema subsistieron incluso en la época de los jurisconsultos. Únicamente a partir de Alciano es

cuando se fijan las notas características de las cosas comunes y, por tanto, de la ribera del mar en las siguientes conclusiones: 1.^a Las cosas comunes no pertenecen al Estado, sino que son libres para la comunidad de todos los hombres; afirmación que en el momento presente sería inadmisibles, y 2.^a las cosas comunes son apropiables por partes; aserto perfectamente compatible con los conceptos actuales. Esta conclusión coincide con la doctrina de Hauriou, a la que anteriormente se aludió en el presente dictamen, relativa a que si bien la zona marítimo-terrestre no es susceptible de propiedad privada, apreciada en su conjunto, sí pueden serlo las parcelas si se contemplan aisladamente; o sea, que todo depende de la forma en que se enfoque el problema. Ahora bien, si las cosas comunes son apropiables por partes, nada de extraño tiene que, conforme al Derecho Romano, sea factible la existencia de propiedades privadas que alcancen la ribera del mar. Que así debió ser lo confirma León el Filósofo, al preocuparse de las propiedades marítimas, en relación con el derecho de pesca y demás aprovechamientos marítimos. En su Constitución número LVI, ordena «que cada cual posea con inconcuso derecho sus orillas —se refiere a las del mar— y pueda expulsar a los que sin permiso del mismo quieran disfrutar de los aprovechamientos de aquéllas. Porque así como en lugares terrestres es de derecho que cualquier dueño de una cosa posee, además del uso de ella, también el vestíbulo y el atrio, así también juzgamos que es conforme a razón que esto se observe en los marítimos, y así como tratándose de lugares terrestres a nadie se le concede que coja frutos de lo ajeno

sin voluntad de su dueño, sino que si alguno coge frutos de lo ajeno los percibe o por benignidad de su dueño o pagando tributos por el uso del lugar, así mandamos que se observen también en los marítimos». En síntesis, y como conclusión de todas las consideraciones expuestas, cabe aseverar, en orden a las cosas comunes, que, en Derecho Romano, «tous les hommes ont sur elles —como concreta el profesor Girard— un droit d'usage, qui est entendu assez largement pour qu'ils puissent s'en approprier des parcelles».

Aclarado que, a tenor de los textos romanos, invocados exclusivamente a los efectos de fijar la inteligencia de las leyes tercera y cuarta del título XXVIII de la partida tercera, es posible, cuando no se embargue el uso comunal, la apropiación privada de las parcelas situadas en la ribera del mar, queda desprovista de todo fundamento la tesis de que, en realidad, lo que existe no es un derecho de propiedad privada sobre las parcelas, sino simplemente de superficie sobre las parcelas de la ribera del mar en que los particulares construyan; o sea, que el particular lo único que adquiere es el derecho a habitar la casa, mientras no se arruine. Esta teoría es inadmisibles no sólo porque el dueño del suelo, durante la vigencia del derecho de superficie, continúa conservando la propiedad de aquél, mientras que en la ribera del mar el terreno en el que se construye queda incorporado al dominio particular del que lo ocupa, sino también porque el expresado derecho nace de un contrato, y éste no puede existir a causa de que no cabe que, con motivo de la ocupación de parcelas en la ribera, se cree ninguna relación contractual, debido a que el titular de las cosas comunes no es el

Estado, sino todo el linaje humano o, como dicen las Partidas, «todas las criaturas», lo que equivale a negar que tengan un titular concreto. En realidad, si Marciano declara que el dueño del edificio es propietario del suelo, en tanto no desaparezca aquél, es porque presume, aunque no lo diga de modo expreso, que el hecho de que permita que se arruine entraña tácitamente la renuncia a la posesión y propiedad del terreno ocupado. Queda el solar en la situación de un bien sin dueño, o sea, que ingresa en el grupo de las *res derelictas*. Que lo afirmado es perfectamente correcto en el aspecto jurídico lo demuestra el hecho de que el propio Marciano reconozca que cualquier otro puede edificar en el mismo sitio—*Digesto*, libro I, título VIII, 6—, en cuyo caso será dueño del suelo. El derecho a construir también lo reconocen las Partidas, al declarar que si cayese la casa «podría cualquier fazer de nuevo otro edificio en aquel mismo lugar» (ley 3.ª, título XXVIII, partida 3.ª). Obsérvese que no requieren las partidas el cumplimiento del requisito de que no se embargue el uso comunal, sin duda porque la construcción anterior prueba que el terreno no está afecto al mencionado uso, razón por la que no oponen ninguna dificultad para que pueda ser utilizado por quien desee de nuevo edificar.

De todas formas se ha de advertir que sería erróneo creer que bastan los textos del Código de Alfonso X, relativos a la ribera del mar, en relación con los romanos, para que queden plenamente especificados los motivos que han dado lugar a la existencia de terrenos de propiedad privada en la ribera del mar. Nótese que las Partidas únicamente entraron en vigor, de acuerdo con lo de-

terminado en el Ordenamiento de Alcalá de Henares, en 1348, y que rigieron en Castilla, pero no en otras regiones; de donde se infiere que no cabe apelar a las mismas para explicar por regla general las causas determinantes de la adscripción al dominio privado de parcelas pertenecientes a la zona marítimo-terrestre. Aun en Castilla, las Partidas actuaron únicamente como derecho supletorio, y por consiguiente su aplicación, en cuanto al punto que se discute, resulta dudosa, debido a que el Ordenamiento de Alcalá, aparte de dar preferencia al Fuero Real, la otorgaba también a los municipales, cuyos textos, en gran número, no se conservan o permanecen ignorados en el fondo de los archivos. Las Partidas, por otra parte, constituyen un monumento literario y una enciclopedia de derecho de valor esencialmente doctrinal; por lo que no falta quien vacile acerca de si las normas que establecen en orden a las cosas comunes y las riberas del mar fueron aplicadas.

El rey Don Jaime se reservó las regalías marítimas en el litoral, como enseña Macanaz, de las cuales fue desgañando cuanto creyó necesario mediante actos traslativos.

Preciso es reconocer que sería vano el intento encaminado a concretar cuáles fueron las normas que auténticamente rigieron en la península ibérica antes de entrar en vigor las Partidas, debido a que nuestra Historia del Derecho todavía es una ciencia en formación y son numerosos los capítulos, entre los cuales se halla el relativo a las riberas del mar, que están en el momento presente inéditos. No se tiene noticia de los cambios que pudo sufrir el Derecho Romano clásico al ser aplicado a la

península ibérica; se desconoce el contenido de las costumbres, principal fuente del Derecho en los primeros siglos de la reconquista y de las normas nuevas que la Magistratura pudo sentar en aquella época con motivo de los casos litigiosos, y, asimismo, se ignoran los preceptos que pudo contener el Derecho local concernientes a la materia, que fue el que gozó de primacía durante la Edad Media.

A la vista de las consideraciones expuestas en orden a la inteligencia de las leyes que las Partidas consagran a la ribera del mar, y en atención, asimismo, a las observaciones formuladas respecto a las dudas que existen, tanto en lo que concierne a su efectiva aplicación como en lo que atañe a las dificultades existentes para la determinación de las normas reguladoras de la materia antes de 1348, sería no sólo aventurada, sino temeraria la pretensión de vincular y restringir el origen de la existencia de terrenos adscritos al dominio privado en la zona marítimo-terrestre a los derechos señoriales, de carácter, en cierto modo, mayestáticos; o sea, aquellos derechos a los que es inherente el ejercicio de facultades regalianas, trasladadas, en virtud de un privilegio expícito, por el monarca a los señores benéficos, para que éstos, en su propio nombre y con la consiguiente responsabilidad, ejerzan las atribuciones que les han sido conferidas, que, por su naturaleza, son inherentes a la suprema potestad. Se trata, por tanto, de señoríos jurisdiccionales, porque sin jurisdicción no cabe asumir tales facultades. Conforme a esta tesis, absolutamente arbitraria, dichos señoríos serán los únicos que, al operarse su transformación en propiedades civiles, podrían dar lugar, en el

supuesto de que se extendiesen a las riberas del mar, a que determinadas parcelas sitas en aquéllas quedasen adscritas al dominio privado. Claro es que, de admitirse esta tesis, los que se estimasen propietarios de terrenos enclavados en la zona marítimo-terrestre habrían de probar que sus causantes, en período anterior al de vigencia del Decreto de las Cortes Generales de 6 de agosto de 1811, ostentaban a este respecto una titularidad regaliana. Mas esta tesis carece de toda base legal en que apoyarse, porque las facultades regalianas, por constituir una transmisión de atribuciones inherentes a la suprema potestad que en el Estado corresponde ejercer al monarca, no aparecen en los señoríos territoriales y solariegos, sino solamente en los jurisdiccionales. Basta esta observación para comprender que estos señoríos jurisdiccionales en ningún supuesto han podido dar lugar a la existencia de propiedades privadas en la ribera del mar, a causa de que, precisamente por su índole, fueron incorporados a la nación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.º del decreto de 6 de agosto de 1811, y en las leyes de 3 de mayo de 1823 y 26 de agosto de 1837. Al abolir estas disposiciones los señoríos, el principal objeto al que atendieron, como expone el Tribunal Supremo, en sentencia de 8 de julio de 1868, fue el de restablecer en su integridad la vigencia «del principio altamente social de la indivisibilidad, enajenabilidad e imprescriptibilidad de las regalías de la Corona, y especialmente de la jurisdicción».

Lo que sí ha podido acontecer es que determinadas parcelas de la ribera del mar, en algún caso, estuviesen adscritas a los señoríos territoriales y solariegos, o sea, a los que

están totalmente desprovistos de funciones regalianas o jurisdiccionales. En tal supuesto, al operarse la transformación de estos señoríos en propiedades privadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 5.º del decreto de 6 de agosto de 1811, las parcelas de la ribera del mar comprendidas, en su caso, en dichos señoríos, igualmente quedaron adscritas al dominio particular. Ahora bien, en este supuesto, que sería uno más entre los que pueden dar origen a la existencia de terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, se ha de advertir que el titular no está obligado, para justificar su derecho, a presentar los títulos de adquisición del señorío relativos a sus causantes, prueba anteriormente exigida, y de la que fueron relevados por la ley de 26 de agosto de 1837, que así lo dispuso en los artículos 1.º y 2.º

La crítica de la tesis expuesta acredita las dificultades que existen en cuando a la determinación de las causas que han dado lugar a la asignación al dominio privado de los terrenos pertenecientes a la zona marítimo-terrestre. Cualquier intento que a este respecto se realice, a fin de especificar los motivos, habrá de tropezar con el obstáculo del estado incipiente en que se encuentran las investigaciones hasta ahora efectuadas relativas a la materia. Los hechos lo único que prueban es que el origen de esta propiedad obedece aunque no quepa concretar su número, a motivos varjos. Así, por ejemplo, la sentencia, ya estudiada en este dictamen, de 1 de mayo de 1863 nos revela que, a juicio del Tribunal Supremo, al propietario le basta para acreditar su dominio con la justificación de que sus causantes, desde tiempo inmemorial, estuvieron en el uso y

posesión de las parcelas adscritas a la ribera del mar. Asimismo, puede acontecer que el particular dueño de un terreno en la zona marítimo-terrestre alegue, en prueba de su derecho, la circunstancia de que sus causantes lo hayan adquirido de conformidad con las disposiciones relativas a los bienes desamortizados, o que, en razón de un expediente de apremio, el Estado les haya adjudicado el terreno en pública subasta. Estos ejemplos son suficientes para demostrar el vario origen a que pueden responder las propiedades privadas adscritas a la ribera del mar, que no sólo pueden haber nacido en virtud de los expresados motivos u otros análogos, sino que también pueden tener su origen estrictamente en causas físicas. Para demostrar este aserto bastará con indicar que nada de extraño tiene que en determinados puntos en los que existan propiedades privadas que confinen con la zona marítimo-terrestre, a causa de haberse producido en determinado momento, no un retroceso del mar, supuesto previsto en el artículo 2.º de la vigente ley de Puertos, de 19 de enero de 1928, sino, por el contrario, un avance, hipótesis que contempla el párrafo 3.º del artículo 8.º de la expresada ley, aunque no en relación con el caso que se examina, se produzca, como consecuencia, el que las mencionadas propiedades queden total o parcialmente incluidas en la antedicha zona.

Ante el hecho incontrovertible de la existencia de terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, la única solución correcta, desde el punto de vista jurídico, que cabe adoptar es la de declarar intangibles las situaciones jurídicas consolidadas; lo que necesariamente ha de traducirse, bien en la consigna-

ción en las leyes que regulen la zona de un precepto que afirme el respeto a los derechos adquiridos, bien en la no concesión a estas leyes de efectos retroactivos; lo que implícitamente, equivale a la primera fórmula. Cualquier otra solución infringiría las más elementales reglas de equidad y justicia. En obligado acatamiento al principio, nuestra ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, opta por el reconocimiento expreso de los terrenos de propiedad privada enclavados en la zona marítimo-terrestre. Igual criterio sigue la ley en vigor, de 19 de enero de 1928, cuyos preceptos, en este punto, ya examinados en el presente dictamen, son mera transcripción de los contenidos en la anterior.

Nuestro Código Civil, de 1889, aunque en el número 1.º del artículo 339 se limite a la mera mención entre los bienes de dominio y uso público de los puertos, playas, riberas y radas, recogiendo así la regla general que establecía la ley de Puertos de 1880, sin hacerse eco de las excepciones, no cabe interpretarlo por este motivo en el sentido de que se oponga al reconocimiento de los derechos anteriormente adquiridos por los particulares en la zona marítimo-terrestre ni, por consiguiente, a la aplicación de los preceptos legales en que así se reconoce. El Tribunal Supremo lo afirma, de modo expreso, al declarar, en relación con la cláusula final derogatoria del Código civil, que la ley de Puertos no ha sido abolida —sentencia de 6 de marzo de 1897—. Por otra parte, la Jurisprudencia sentada por este Alto Tribunal no vacila en aplicar los preceptos de la ley de Puertos, cualesquiera que sean las materias, con tal que en ella estén reguladas. Al seguir este criterio,

actúa perfectamente acorde con lo prescrito en el Código civil, que respeta las situaciones jurídicas anteriores a su promulgación, entre las cuales se han de entender comprendidas las que nacen de la sumisión al ámbito dominical privado de parcelas pertenecientes a la zona marítimo-terrestre. Este respeto a las situaciones anteriores aparece consagrado en el Código civil, al tratar de las disposiciones transitorias. Antes de entrar en su enumeración declara el Código: que las variaciones que introduce si perjudican «derechos adquiridos, según la legislación civil anterior, no tendrán efecto retroactivo»; lo que reitera en el número 1.º de estas disposiciones, al prescribir que la legislación civil anterior regirá los derechos nacidos a su amparo, aunque el Código los regule de otro modo o no los reconozca.

El principio de respeto a los derechos adquiridos igualmente fue acatado, en 1866, por nuestra ley de Aguas, en la que, por primera vez, se define la zona marítimo-terrestre y se la adscribe al dominio nacional y uso público. En su artículo 299 acoge el principio, al ordenar que lo dispuesto en la ley lo es «sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos con anterioridad a su publicación»; texto que, literalmente, reproduce el artículo 257 de la vigente ley de Aguas, de 13 de junio de 1879. Idéntico respeto a los derechos adquiridos late en el Código de Alfonso X. Lo pone de relieve el Tribunal Supremo, al declarar que «los principios generales de la leyes de Partidas están subordinados a la excepción de que no se perjudique a un tercero que haya adquirido por título legítimo los derechos que consignan»—sentencia de 28 de abril de 1863—. Que este es el espíritu que

informa el Código es indubitable, como lo demuestra la ley XV, título XIV, de la Partida tercera, al determinar que «si sobre pleyto o postura o donación o yerro que fuesse fecho en algun temporal que se judgavan por el fuero viejo, fuere fecha demandada en juyzio en tiempo de otro fuero nuevo es contrario del primero, que sobre tal razón como esta deue ser provado o librado el pleyto por el fuero viejo, e non por el nuevo. E esto es porque el tiempo en que son comenzadas e fechas las cosas deue siempre ser catado; maguer se faga demanda en juyzio en otro tiempo sobrellas».

En resumen, se ha de afirmar, como ya lo hizo este Consejo de Estado, en un notable dictamen emitido en 30 de agosto de 1873, que interesa no por razón de la cuestión en él planteada, sino por el estudio que realiza acerca del principio de no retroactividad de la ley; principio que encarece este Alto Cuerpo Consultivo en la citada consulta, por ser «de moral universal legislativa»; lo que motiva el que «se encuentre consignado en nuestros antiguos Códigos y confirmado en los modernos», y que, aunque en el caso de que la regla general de no retroactividad admita excepciones, «en ellas no pueden comprenderse nunca los derechos legítimamente adquiridos», entre los cuales, aunque no lo diga dicho informe, figuran incluidos los que corresponden a los titulares de propiedades privadas en la zona marítimo-terrestre, entonces ribera del mar; derecho cuya legitimidad fue y está reconocida por las leyes de Puertos, de 7 de mayo de 1880 y 19 de enero de 1928, así como por la reiterada Jurisprudencia sentada a este respecto. De forma expresiva puntualizó estos derechos el real decreto

decisorio de una cuestión de competencia de 4 de septiembre de 1901, al indicar que se trata de derechos fundados «en títulos de orden civil, que crearon un estado de cosas anterior a las leyes de Aguas y Puertos y al Código Civil..., y que aquellas leyes han declarado que deben respetarse».

El dogma relativo al carácter demanial necesario de toda la zona marítimo-terrestre, lo que implicaría la exclusión *a radice* de toda posibilidad de propiedad privada sobre la misma, y que únicamente cabe basar en la inclusión de la zona marítimo-terrestre en el dominio público natural, así como en la aplicación de los conceptos relativos al mismo, con un rígido criterio, se encuentra absolutamente en disonancia con los hechos que la realidad pone de relieve. Las consideraciones hasta ahora expuestas claramente, lo demuestran y, asimismo, justifican que constituiría un vano intento el pretender fijar, a través del curso de los siglos, las causas que han dado lugar a la formación de propiedades privadas en la zona marítimo-terrestre; lo que, por otra parte, no entraña ninguna originalidad de nuestro régimen, dado que igualmente aparece en los extranjeros. En su virtud, es incontrovertible que en nuestra zona marítimo-terrestre existen dos clases de terrenos: los que pertenecen al dominio público y los que están adscritos al privado. Los primeros, inalineables e imprescriptibles: notas características del dominio público; si bien, en cuanto a la imprescriptibilidad, lo que, en cierto modo, resulta extraño, con un matiz atenuado, puesto que el artículo 57 de la ley de Puertos en vigor admite «que el que durante veinte años hubiese disfrutado de un aprovechamiento del dominio público para industria mari-

tima, sin oposición de la autoridad ni de tercero, continuará disfrutándolo, aun cuando no pueda acreditar que obtuvo la correspondiente autorización». Los segundos, o sea los terrenos de propiedad privada, sujetos a las servidumbres de salvamento y vigilancia del litoral y a la limitación de no poder edificar si la Administración se opone justificadamente; lo que merma singularmente las facultades dominicales. Sin embargo, por estar adscritos los terrenos al dominio particular, están dentro del tráfico de comercio y, al igual que los demás bienes de propiedad privada, pueden ser adquiridos por cualesquiera de los modos determinados en el Código civil. En ambas clases de terrenos, públicos y privados, pueden existir construcciones permanentes, lo que determina que, en uno y otro supuesto, el terreno sobre el que se erige el edificio queda reservado al uso particular; no obstante, existe una marcada diferencia debido a que, si en el terreno público se eleva un edificio, es previa concesión administrativa, lo que lleva inherente el que continúe el solar perteneciendo al dominio público, a pesar de estar sujeto exclusivamente al uso privado.

El concesionario tiene una doble posición: a) frente a la Administración, ostenta derechos debilitados; b) frente a terceros, ostenta un derecho real inscribible y del que derivan las pertinentes acciones.

Utiliza el suelo en cuanto concesionario, pero la construcción es susceptible de relaciones civiles (arriendos, por ejemplo). De aquí que lo que él abone a la Administración, en cuanto concesionario, es una tasa, mientras que percibe precios privados cuando arrienda la construcción.

Esta circunstancia motiva el que

el particular quede relevado del abono de toda clase de impuestos, contribuciones y arbitrio que graven los terrenos; mientras que, si éstos son de propiedad privada, no se beneficia de ninguna exención, como es lógico, en el aspecto tributario, y, en el caso de que en ellos se pretenda elevar un edificio, no es necesaria ninguna concesión, pero sí el consentimiento (autorización) de la Autoridad administrativa competente. Se vinculan de tal manera, si son objeto de concesión, los bienes de dominio público al uso privado, que no faltan autores, como el profesor Hauriou, que opinan que, en el caso de que se produzca una colisión entre derechos del concesionario y derechos subjetivos de índole privada, la Administración debe observar una posición neutral, por no existir, en los primeros, «un but d'intérêt général» que aconseje su intervención.

Mas del hecho de que existan terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, al lado de los de dominio nacional asignados al uso público o reservados por concesión o prescripción al particular, no cabe inferir, sin incurrir en manifiesto error, la conclusión de que la zona marítimo-terrestre puede caer con perfecta normalidad en el ámbito de la propiedad privada, y sólo será de dominio público cuando esta eventualidad no se haya producido; o sea, cuando la Administración pueda exhibir un título concreto sobre la misma. La tesis contraria es la que se encuentra perfectamente acorde con nuestro ordenamiento positivo. Pudiera ser enunciada en la siguiente forma: la regla general de adscripción de la zona marítimo-terrestre al dominio nacional y uso público admite como excepción el régimen de dominio pri-

vado. De esta forma, no es el Estado, sino el particular el que habrá de acreditar su dominio privado, bien justificando que el terreno se encuentra inscrito a su nombre en el Registro de la Propiedad, bien, de no estar inscrito, aportando los pertinentes medios de prueba.

En el siglo XIX, al producirse la disolución de la Administración absolutista, se inicia un proceso ordenador de la masa de bienes y derechos que forman un conjunto heterogéneo y confuso:

Bienes privados de los monarcas.

Bienes privados de la Corona.

Bienes de dominio público.

Los ingresos fiscales.

Bienes particulares.

Propiedad y concesión han caminado históricamente unidos, hasta el extremo de que aquélla se madura a través de figuras censales, forales, feudales, etc., al romper los vínculos que ligan al particular con el Poder público. Precisamente para ordenar rápidamente la propiedad territorial, dada su importancia socio-económica, se publicó la ley Hipotecaria con independencia del Código civil, siendo así que en el proyecto de 1836 formaba parte de él. La razón estribaba en la urgencia de definir la situación de aquélla; es en este momento cuando se convierten muchos títulos antiguos recibiendo la confirmación *iuscivilista* y constitucional.

Al militar a favor del Estado, como queda expuesto, la presunción de dominio público de la zona marítimo-terrestre, los propietarios de parcelas sitas en dicha zona, lo que han de probar de modo pleno, si alguna duda se suscita respecto al dominio que ostentan, es que sus fincas lindan con el mar. Justificado este extremo, si las fincas no están

sitas en un acantilado—aspecto que no interesa a los efectos del presente dictamen—, ninguna vacilación cabe respecto a la adscripción al dominio privado de la zona marítimo-terrestre. Sin embargo, como frente a lo afirmado cabe aducir dos reparos, conviene entrar en su estudio para demostrar su falta de viabilidad legal. Se basa el primero en que las fincas que lindan con el mar, excluidas las que están en un acantilado, no son las que abarcan dentro de sus límites la zona marítimo-terrestre, sino las que confinan con ésta, dado que constituye el álveo o cauce de las aguas marítimas. Se funda el segundo en que el terreno perteneciente a la zona marítimo-terrestre comprende dentro de los linderos de una finca que limita por uno o varios de sus puntos cardinales con el mar es de dominio nacional y uso público, debido a que es necesario armonizar esta adscripción del expresado terreno al dominio público, con la asignación de los que no pertenecen a la zona al privado.

Respecto al primer reparo, para acreditar su improcedencia, basta con la exposición de las siguientes consideraciones: En primer término, no es cierto que el mar tenga álveo o cauce; únicamente lo tienen los ríos y arroyos. Así lo confirma el diccionario de la lengua de la Real Academia Española. Comparar el fondo del mar, que ocupa aproximadamente las tres cuartas partes de la superficie total del globo, con el cauce de un río o de un arroyo, implica la pretensión de establecer una relación de semejanza entre dos cosas absolutamente disímiles. El mar no tiene álveo; el mar tiene fondo, y éste se encuentra siempre ocupado por las aguas marítimas.

En segundo lugar, se ha de adver-

tir que a la admisión de la tesis sustentada en el reparo se opone terminantemente nuestra ley de Puertos vigente, de 19 de enero de 1928, al igual que la anterior, de 7 de mayo de 1880, porque la conclusión a que conduce determina el que no sea posible diferenciar el mar litoral o costero de la zona marítimo-terrestre. Precisamente, la ley de Puertos actual, a fin de evitar toda confusión en este punto, consagra su artículo 1.º a puntualizar las características del mar litoral y, asimismo, de la zona marítimo-terrestre. Con este objeto dedica el número 2.º del mencionado artículo al mar litoral o zona marítima, y lo define como el «que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España en toda la anchura determinada por el Derecho Internacional», cuyas reglas, a este respecto, no ofrecen la más mínima dificultad en cuanto a su interpretación. A tenor de estas reglas, la línea a partir de la cual se ha de medir la anchura del mar litoral es la bajamar; lo que basta para que quede excluida la zona marítimo-terrestre. En este punto la doctrina es unánime. Ningún especialista en la materia admite la línea de pleamar. Nuestro Reglamento de 13 de octubre de 1913, dictado en aplicación de la Ley de Comunicaciones marítimas, de 14 de junio de 1909, en su artículo 171, ya prescribe que la zona de seis millas mar adentro en el litoral ha de ser contada «desde las líneas que unen en bajas mareas escoradas en aquellos puntos más salientes de las costas». La Convención de Ginebra, de 29 de abril de 1958, a la que actualmente se atiene el Derecho internacional, en su artículo 30, fija como línea base para medir la anchura del mar territorial «la línea de bajamar a lo largo de las costas». Igual criterio

sustenta nuestra ley de Puertos, puesto que si asigna, en el número 1.º de su artículo 1.º, a la zona marítimo-terrestre «el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas, en los temporales, en donde no lo sean», es porque el mar litoral se mide a partir de la línea marcada por el reflujo. De no ser así, las dos zonas que la ley de Puertos pretende diferenciar en su artículo 1.º se entremezclarían. Afirmar que el mar costero o litoral se inicia en la línea de pleamar, como se declara en la tesis que impugna, único supuesto en que las fincas que confinan con la zona marítimo-terrestre lindarían con el mar, constituiría una originalidad (si fuese cierto) de nuestro régimen, con graves repercusiones en el orden internacional y notorio perjuicio de nuestros intereses; porque, al partir los demás países de la línea de bajamar, la zona marítima sujeta a nuestra soberanía se adentraría menos que la de aquéllos. Que la ley de Puertos afirma que para que una finca linde con el mar, cuando no esté en un acantilado, es preciso que se encuentre sita en la zona marítimo-terrestre lo demuestra de modo pleno su artículo 3.º, al determinar que «la servidumbre de salvamento tiene la misma extensión en los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar que la zona marítimo-terrestre dentro de la cual están comprendidos». Luego queda acreditado que, conforme a la ley de Puertos, los terrenos que lindan con el mar territorial son los que están, total o parcialmente, dentro de la zona marítimo-terrestre; de donde se infiere, *a sensu contrario*, que los predios que limitan con la zona no confinan con

el mar. Si alguna duda todavía pudiera existir, quedaría desvanecida por el texto del artículo 9.º, que autoriza a «los dueños de los terrenos contiguos al mar» para sembrar, levantar edificios agrícolas y casas de recreo «dentro de la zona marítimo-terrestre, en terreno propio», o sea, de propiedad privada; visto que esta es la acepción que al término «propio» asigna el Diccionario de la lengua de la Real Academia Española. Pretender borrar de «propio» este significado infringiría la regla de hermenéutica que impide alterar el sentido usual de las palabras, cuando éstas son terminantes y claras. Queda, en su virtud, demostrado que, para que una finca linde con el mar, es ineludible que esté sita, total o parcialmente, en la zona marítimo-terrestre, excepto en el caso, que no contempla la ley de Puertos, de que radique en un acantilado. La improcedencia de identificar el mar litoral con la zona marítimo-terrestre lo confirma también el Tribunal Supremo, en sentencia de 23 de abril de 1919, con motivo de la demanda formulada por el Estado en reclamación de unas lagunas sitas en la zona marítimo-terrestre de una isla de propiedad particular. El Tribunal Supremo declara improcedente la acción reivindicatoria deducida, por no encontrarse las lagunas, como aseveraba el Estado, sitas en la zona marítima, sino en la marítimo-terrestre; lo que determinó el que continuasen en idéntica situación que en la que se hallaban antes de la demanda, o sea, adscritas al ámbito dominical privado. Asimismo, el decreto de 17 de enero de 1914, decisorio de una cuestión de competencia, se opone a la identificación del mar litoral o zona marítima con la marítimo-terrestre. Se trataba de un delito cometido en la

zona últimamente citada. El decreto decide la cuestión de competencia a favor de la Jurisdicción ordinaria, por estimar que la de los tribunales de Marina carece de atribuciones a causa de que la comisión del acto delictivo no tuvo lugar en las aguas del mar o zona marítima, sino en «la parte de tierra» de la zona marítimo-terrestre.

En tercer término, se ha de advertir que si el mar costero es el espacio marítimo intermedio entre el alta mar y el territorio propiamente dicho, y si se sigue considerando que las fincas que lindan con la zona marítimo-terrestre efectivamente limitan con él, habrá, racionalmente, que entender que, salvo que se incurra en vicio de incongruencia, igualmente los términos municipales marítimos en los que estén sitas las referidas fincas confinan con el mar en la antedicha zona. Mas como los términos municipales no sólo constituyen el suelo de los municipios, sino también el de las provincias y el del territorio nacional, la lógica conclusión a la que se llega es la de que este último, sin perjuicio del imperio que el Estado ejerce sobre el mar litoral, tiene como frontera marítima la repetida zona.

De aceptarse estas tesis, los términos municipales nunca podrían abarcar la zona marítimo-terrestre, porque el elemento esencial y constitutivo de los de los Municipios como entidades territoriales es precisamente, como es de presumir, el territorio en el que están establecidos y en el que ejercen su acción administrativa. Extender su jurisdicción al mar costero, en la anchura correspondiente a la zona marítimo-terrestre, no tendría el más mínimo fundamento en que apoyarse; por-

que, al formar parte la zona del mar costero, como álveo o cauce, del territorio municipal, lo que se concedería a los Municipios marítimos es la facultad, completamente incompatible con su naturaleza, de extender su competencia a las aguas jurisdiccionales. Estas consideraciones revelan la carencia de base adecuada en que apoyar la tesis, debido a que se olvida la norma fundamental que fija como límite inferior del mar litoral la línea de bajamar que patrocina las reglas internacionales, para admitir la de pleamar, que no tiene en su abono ninguna razón de ser. Nuestro ordenamiento positivo rechaza, en absoluto, esta tesis. Conforme a sus principios, la zona marítimo-terrestre es una parte de tierra, como subrayaba la decisión de competencia de 17 de enero de 1914, anteriormente citada, y, por tanto, está comprendida en el territorio de los términos municipales que limitan con el mar. Si término municipal es el territorio al que extienden su jurisdicción los Ayuntamientos—artículo 11 del texto articulado de la ley de Régimen local—, para que quede comprendida la zona marítimo-terrestre dentro del círculo de atribuciones propio de la jurisdicción que ejercen, es necesario que forme parte integrante de la tierra firme, lo que no sería factible si se pretendiese vincular como álveo o cauce al mar costero. Que los Ayuntamientos, si son marítimos, extienden sus funciones a la zona marítimo-terrestre como tierra firme, por gozar de esta consideración a causa de estar integrada en el territorio comprendido en los términos municipales, lo demuestra la facultad conferida a los Alcaldes que no lo sean de las capitales—artículo 35—para conceder permisos con el fin de levantar ba-

rracas o construcciones estacionales para baños. También lo reconoce este Alto Cuerpo Consultivo en su dictamen de fecha 14 de febrero de 1957, expediente número 20.084, al sentar la doctrina de que el ámbito territorial de los términos municipales no admite zonas exentas sujetas a competencias especiales, sino que abarca también la zona marítimo-terrestre.

Por último, se ha de notar que, si fuese cierta la tesis de que las fincas que lindan con la zona marítimo-terrestre, en realidad, limitan con el mar costero, habría racionalmente que admitir que, si se construye dentro de la expresada zona una casa de recreo, un edificio agrícola, un balneario, una plaza de abastos y matadero municipal, o una fábrica, tales construcciones, de seguir la tesis impugnada, se encontrarían sitas en el mar y, por consiguiente, sus cimientos estarían en el fondo de éste; y, al fijarse los linderos, si fuesen inscribibles en el Registro de la Propiedad, sería ineludible especificar que, por los cuatro puntos cardinales, confinan con las aguas marítimas; o sea, que, auténticamente, se trataría de islas artificiales; conclusiones ilógicas que prueban que la tesis que sustenta el reparo es inadmisibles, de acuerdo con la regla de hermenéutica, elevada a principio de Derecho por el Tribunal Supremo, que afirma que debe rechazarse toda interpretación que conduzca al absurdo.

El segundo reparo que se opone a las fincas que lindan con el mar, por estar sitas, total o parcialmente, en la zona marítimo-terrestre, estriba en considerar que la existencia de este lindero no impide el que la expresada zona, comprendida en el predio privado, sea de dominio nacional y uso público. Implica esta tesis un

total desconocimiento de la naturaleza de la zona marítimo-terrestre y del concepto jurídico de finca. La zona marítimo-terrestre, más que una superficie, es una «línea poligonal, dentro de la que pueden coexistir terrenos privados y públicos» (es un bien de dominio público), salvo en los casos, relativamente frecuentes, en que esté adscrita al privado. Sus contornos son tan precisos que en cualquier momento cabe, si es necesario, su deslinde, con la determinación exacta de su extensión correspondiente a la parte delimitada.

La prueba es que la zona se puede dividir en parcelas y éstas, si son objeto de concesión administrativa, por su carácter de cosas determinadas o cuerpos ciertos, ninguna dificultad ofrecen para su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Al ser un bien de dominio público la zona marítimo-terrestre y no una servidumbre, como las de salvamento y vigilancia del litoral, es lógico que no sea posible su inclusión dentro de los linderos de una finca; porque se llama finca a un trozo de terreno que, física y legalmente, aparece individualizado y separado de los contiguos; o sea, que su propietario a él extiende, en toda su amplitud, sus facultades dominicales. De nada serviría esta construcción jurídica si se admitiese, con infracción de la ley de impenetrabilidad de los cuerpos físicos, la coexistencia de dos clases de bienes dentro de los linderos de un inmueble con distintas titularidades: propietario y Estado. Si una finca linda con el mar—de admitirse la tesis a la que se opone la presente consulta—, desaparecería toda posibilidad de individualización, a efectos de impedir que el terreno en ella comprendido adscrito al dominio privado se con-

funda con los contiguos que corresponden el dominio público. En apoyo de la tesis que se refuta no cabe invocar ninguna doctrina sentada por la Jurisprudencia. No obstante, en previsión de que quizá se pretenda amparar la tesis desvirtuando los términos en una sentencia dictada por el Tribunal Supremo en 2 de enero de 1960, conviene entrar en su estudio, a fin de que quede plenamente dilucidado el criterio que inspira la resolución. El Tribunal Supremo niega que el propietario, al que se refiere el caso que decide, sea dueño de la playa que pretende, a pesar de la escritura en la que se indica que el predio confina con el mar. Al obrar de esta forma, actúa perfectamente ajustado a Derecho, debido a que los que afirman que son dueños de una parte de la zona marítimo-terrestre y no tienen sus fincas inscritas en el Registro de la Propiedad no les cabe invocar en apoyo de lo que alegan la presunción de exactitud de los asientos que describen y determinan la extensión

de las fincas inscritas, por haber sido autorizada su inscripción por el Registrador en el ejercicio de la función calificadora que le compete. Se trata de una doctrina que únicamente tiene validez respecto a los inmuebles no inscritos. Conforme a esta doctrina, para demostrar que una finca linda con las aguas marítimas jurisdiccionales, no basta con presentar una escritura en que así se afirme al concretar los linderos, sino que es preciso completar este aserto mediante otros medios de prueba. Por este motivo, el Tribunal Supremo, en el caso que resuelve, declara que el actor, apreciada la prueba en su conjunto, no ha acreditado como propietario que su finca abarque la playa que pretende. Esta es la interpretación correcta de la sentencia. Cualquier otra equivaldría a imputar al Tribunal Supremo una serie de errores jurídicos, en los que evidentemente no ha incidido.

(Dictamen de 17 de octubre de 1963. Expediente número 27.519.)