

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIX

JULIO - AGOSTO - SEPTIEM. 1970

NUM. 167

## I. SECCION DOCTRINAL

### Las playas como bienes de dominio público. Especial referencia a los enclaves de propiedad privada.

351.711:551.468

por

**LORENZO MARTINEZ ESCUDERO**

Secretario de 1.<sup>a</sup> categoría de Administración local  
y Oficial Mayor Letrado del Ayuntamiento de Cádiz

**SUMARIO:** I. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE Y LAS PLAYAS: 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: A) *El Derecho romano*. B) *El Código de las Partidas*. 2. DERECHO POSITIVO: A) *La Ley de Aguas de 1866*. B) *Las Leyes de Puertos*: a) *La Ley de 1880*. b) *La Ley de 1928*. C) *El Código civil*. D) *La Ley de Costas*. 3. LAS PLAYAS COMO DOMINIO PÚBLICO NATURAL. 4. ¿PROPIEDAD COLECTIVA O PROPIEDAD ESTATAL?—II. ENCLAVES DE PROPIEDAD PRIVADA DENTRO DE LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE Y DE LAS PLAYAS: 1. EXAMEN DEL DERECHO POSITIVO. 2. LA JURISPRUDENCIA. 3. LA DOCTRINA. 4. LAS PLAYAS Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

## I. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE Y LAS PLAYAS

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

#### A) *El Derecho romano*.

El Derecho romano definió la ribera del mar—el «*litus maris*»—como la superficie cubierta en invierno por las mayores olas: «*Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maxi-*

mus excurrit» (1); o bien, «litus est quosque maximum fluctus a mari pervenit» (2).

Las riberas del mar, igual que el propio mar, tienen la conceptualización jurídica de «res communes», que pueden encuadrarse dentro de la categoría de las «res extra commercium», que son aquellas cosas que no pueden entrar en el tráfico de las relaciones patrimoniales privadas.

La clasificación de las «res extra commercium» puede hacerse como sigue (3): a) Las «res divini iuris», que eran las «res sacrae»—templos y objetos del culto público a los dioses—, las «res religiosae» o «diis manibus relictas»—sepulcros y objetos enterrados con el cadáver—y las «res sanctae»—puertas y muros de la ciudad—. b) Las «res publicae», que eran las cosas que perteneciendo en principio al Estado éste, previa una ceremonia especial—«publicatio»—, las destinaba al uso público. Tales eran las plazas, calles, termas, teatros, bibliotecas, etcétera. También tenían esta consideración, aunque respecto de ellos no existiese «publicatio», los ríos. Varios interdictos protegían de modo especial estas cosas públicas. Equiparadas a ellas estaban las «res universitatis», pertenecientes a las ciudades, pero destinadas también al uso de todos. c) Y, finalmente, las «res communes», que eran las que, como el aire, el mar, el agua corriente y las orillas del mar, están puestas por la naturaleza a disposición de todos, sin que nadie pueda apropiárselas de modo exclusivo.

En rigor, mejor que de «res communes» debe hablarse, como dice BONFANTE (4), de «res communes omnibus hominibus», que es la designación exacta empleada en las fuentes, evitándose confusiones, ya que la voz «communes» se aplica a veces a las cosas de varios propietarios y a las «res universitatis».

Las riberas del mar no son en el Derecho romano, como hemos visto, cosas públicas, sino cosas comunes, cuya natura-

(1) *Instituta*, lib. 2.º, tit. 1.º, «De rerum divisione», párr. 3.º

(2) *Digesto*, lib. 50, tit. 16, «De verborum significatione», 96.

(3) ARIAS RAMOS, *Derecho romano*, 4.ª ed., Madrid, págs. 92-95.

(4) BONFANTE, *Corso di Diritto romano*, vol. II, t. I, 1926-1928, págs. 42 y 48.

leza jurídica es diferente (5). En efecto, las «res communes omnium» no pertenecen al «populus romanus», como las «res publicae», ni a las ciudades, como las «res universitatis», sino son cosas que por «ius gentium» pertenecen a todos los hombres en general y a ninguno en particular (6).

Contrariamente, RIVERO ISERN (7) considera discutible si el «litus maris» debe ser considerado dentro de las cosas comunes o dentro de las cosas públicas, pues existe un pasaje del *Digesto* (8) que dice que pertenecen al «populus romanus» (9).

Por nuestra parte, entendemos que dicho pasaje del *Digesto* no afirma que el pueblo romano sea el propietario de la ribera del mar, sino, a lo sumo, que tiene sobre ella jurisdicción.

Consideración diferente a las riberas del mar, tienen en el Derecho romano las riberas de los ríos, pues si bien se reconoce que su uso es público, en beneficio de la navegación, su propiedad, en cambio, corresponde a los dueños de los terrenos

(5) Las cosas «públicas» son propiedad del pueblo romano y su uso es de todos, a diferencia de las cosas «comunes», en las que el uso es de todos y la propiedad de ninguno. Las primeras constituyen el objeto de una propiedad pública. Sobre esta materia puede verse SALEILLES, «Le domaine public a Rome», en *Nouvelle Revue Historique du Droit*, 1887.

(6) Las fuentes se expresan así: «Quaedam enim naturali iure communia sunt omnium, quaedam publica, quaedam universitatis, quaedam nullius, pleraque singulorum, quae variis ex causis acquiruntur, sicut ex subiectis apparebit.—Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris. Nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis absteineat, quia non sunt iuris gentium, sicut et mare.—Flumina autem omnia et portus publica sunt: ideoque ius piscandi omnibus commune est in portu fluminibusque.—Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit.—Litorum quoque usus publicus iuris gentium est, sicut ipsius maris: et ob id quibuslibet liberum est casam ibi imponere, in qua se recipiant, sicut retia siccare et ex mare deducere. Proprietas autem eorum potest intellegi nullius esse, sed eiusdem iuris esse, cuius et mare, et quae subiacent mari, terra vel harena.—Universitatis sunt, non singulorum veluti quae in civitatibus sunt, ut theatra, stadia et similia et si qua alia sunt communia civitatium» (*Instituta*, lib. 2.º, tit. 1.º, «De rerum divisione», párrafos 3.º, 5.º y 6.º).

(7) RIVERO ISERN, *El deslinde administrativo*, Sevilla, 1967, pág. 14.

(8) El pasaje del *Digesto* a que se refiere RIVERO ISERN es el fragmento 3.º del título 8.º del libro 43, que dice textualmente: «Litora in quae populus romanus imperium habet, populi romani esse arbitror».

(9) BIONDI, *Istituzioni di Diritto romano*, 2.ª ed., Milano, 1952, págs. 129 a 131—citado por RIVERO ISERN—, sostiene que el «litus maris» es cosa pública en cuanto que el Estado puede conceder un uso especial, como sería la construcción de un edificio, y es cosa común en cuanto pueden ser objeto de propiedad determinadas porciones del mismo, lo cual no sería posible si se tratara de cosa pública.

colindantes con el río (10). Se trata, pues, de una propiedad privada sometida a limitaciones o servidumbres «iure gentium»:

### B) *El Código de las Partidas.*

Las Leyes de Partidas (11), igual que el Derecho romano, consideraron las riberas del mar como cosas comunes; es decir, cosas que pertenecen en común a todos los hombres, más exactamente, a todos los seres vivientes.

El concepto de ribera del mar es también el mismo que ya vimos en la *Instituta*: «Et todo aquel lugar es llamado ribera de la mar quanto se cubre del agua della quando más cresce en todo el año, quier en tiempo de invierno o de verano» (12).

Las Partidas (13) nos ofrecen el siguiente cuadro general de las cosas: a) *Cosas comunes a todos los vivientes*: aire, aguas de la lluvia y el mar y su ribera. Estas cosas pertenecen en común no sólo a todos los hombres, sino en general a todos los vivientes. Su uso es libre. b) *Cosas que pertenecen en común a todos los hombres*: ríos, puertos, caminos públicos. De estas cosas pueden usar todos los hombres, incluso los extranjeros. En cambio, las riberas de los ríos son de propiedad privada, aunque su uso, en interés de la navegación, es público. c) *Cosas de los pueblos*: fuentes, plazas, sitios en que se reúne el Concejo, lugares donde corren los caballos, ejidos, montes, dehesas. Estas cosas pertenecen a los pueblos y de ellas pueden usar solamente sus vecinos. d) *Cosas que pertenecen al común de veci-*

(10) El texto de las fuentes es el siguiente: «Riparum quoque usus publicus est iuris gentium, sicut ipsius fluminis. Itaque navem ed eas appellere, funes ex arboribus ibi natis religare, onus aliquid in his reponere cuilibet liberum est, sicut per ipsum flumen navigare. Sed proprietates earum illorum est, quorum praediis haerent: qua de causa arbores quoque in isdem natae eorundem sunt» (*Instituta*, lib. 2.º, tit. 1.º, «De rerum divisione», párr. 4.º).

(11) Código de las Siete Partidas, Alfonso X, 1263.—Ni antes ni después de las Partidas hemos encontrado en las fuentes de nuestro Derecho histórico alusión alguna a las riberas del mar. Las fuentes consultadas han sido: el «Liber iudiciorum» o Fuero Juzgo; el Fuero Real, Alfonso X, 1252; el Ordenamiento de Alcalá, Alfonso XI, 1348; las Ordenanzas reales de Castilla u Ordenamiento de Montalvo, Reyes Católicos, 1484; Nueva Recopilación de las Leyes de España, Felipe II, 1567; y Novísima Recopilación de las Leyes de España, Carlos IV, 1805.

(12) Partida 3.º, título 28, ley 4.

(13) Partida 3.º, título 28, leyes 2 a 15.

nos: son aquellas que ninguno de ellos puede utilizar en particular, pero sus frutos y rentas se emplean en beneficio general del propio pueblo. e) *Rentas públicas y tributos*. Estos bienes pertenecen a los Emperadores y a los Reyes. f) *Cosas fuera del patrimonio*. Estas son las cosas sagradas—cosas destinadas al culto divino—, las cosas religiosas—sepulcros—y las cosas santas—los muros y las puertas de las ciudades y villas—. g) Finalmente, frente a las anteriores cosas están *las que pertenecen a cada hombre en particular*.

Este esquema general de las cosas ofrece gran semejanza al del Derecho romano, que ya expusimos. La influencia del Derecho romano sobre las Partidas es, en esta materia, bastante evidente (14).

Igual que en la *Instituta*, en las Partidas las riberas del mar no son bienes «públicos», sino bienes «comunes»; no pertenecen al Rey ni a los pueblos ni son objeto de una propiedad pública o colectiva; son, por el contrario, bienes que «pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo» (15).

(14) ALVAREZ-GENDÍN—*El dominio público. Su naturaleza jurídica*, Barcelona, 1956, pág. 7—reconoce esta influencia. También MINGUIJÓN ADRIÁN, *Historia del Derecho español*, Barcelona, 1953, pág. 89.

15) Leyes 2 a 5 del título 28 de la Partida 3.<sup>a</sup>—*Ley 2: En quales cosas puede home ganar el señorío et en quales non*.—Departimiento ha muy grande entre las cosas deste mundo; ca atales hi ha dellas que pertenescen a las aves, et a las bestias et a todas las otras criaturas que viven para poder usar dellas también como a los homes: et otras que pertenescen tan solamente a los homes: et otras son que pertenescen apartadamente al común de alguna cibdat, o villa, o castiello o de otro lugar cualquier de homes moren: et otras hi ha que pertenescen aun señaladamente a cada un home para poder ganar o perder el señorío dellas: et otras que non pertenescen a señorío de ningunt home, nin son contadas en sus bienes, así como mostraremos adelante. *Ley 3: Quales cosas son que comunalmente pertenescen a todas las criaturas del mundo*.—Las cosas que comunalmente pertenescen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el ayre, et las aguas de la lluvia, et el mar et su ribera; ca cualquier criatura que viva puede usar de cada una destas cosas segunt quel fuere meester: et por ende todo home se puede aprovechar del mar, et de su ribera pescando, et navegando et faciendo hi todas las cosas que entendiere que a su pro serán. Empero si en la ribera de la mar fallare casa u otro edificio qualquiera que sea de alguno, nol debe derribar nin usar del en ninguna manera sin otorgamiento del que lo fizo o cuyo fuere, como quier si lo derribase el mar, o otri, o se cayese el, que podrie quien quier facer de nuevo otro edificio en aquel mesmo lugar. *Ley 4: Que cosas son aquellas que home puede facer en la ribera de la mar*.—En la ribera de la mar todo home puede facer casa o cabaña a que se acoja cada que quisiere, et puede hi facer otro edificio qualquier de que se

CLAVERO ARÉVALO (16) entiende que en las leyes 3 y 6 del título 28 de la Partida 3.<sup>a</sup>, se halla una clara formulación del dominio público del mar y de las playas, de los puertos, de los ríos y de los caminos. Obsérvese—dice—que estas cosas pertenecen, para el legislador de las Partidas, a todos los hombres comunalmente, y por ello la inalienabilidad no es necesario proclamarla, por estar en la propia definición de las mismas. Por otra parte, ya la ley 2 del mismo título y Partida señalaba cuáles eran las cosas cuyo señorío se podía ganar o perder, y éstas eran las que pertenecen a cada hombre y no las demás.

En cambio, RIVERO ISERN (17) afirma que respecto del mar y sus riberas quizá su catalogación sea similar a la que se dio por algunos autores romanistas. A semejanza de Roma, en las Partidas las riberas del mar tienen—dice RIVERO—una categoría mixta de cosa común y pública. Puede predicarse de ellas la prescripción por los particulares.

Por nuestra parte, pensamos que las Partidas distinguen claramente entre cosas «comunes»—el mar y sus riberas, el aire y las aguas de la lluvia—y cosas «públicas»—ríos, puertos, caminos, fuentes, plazas, ejidos, etc.—, y si bien puede verse en estas últimas un claro antecedente de la moderna institución del dominio público, quizá no deba, en rigor, decirse lo mismo de las primeras.

Por lo que respecta a las riberas de los ríos, el Código de

---

aproveche de manera que por el non se embargue el uso comunal de la gente: et puede labrar en la ribera galeas o otros navios qualesquier, et enxugar hi sus redes et facerlas de nuevo si quisiere: et en quanto hi labrare o estudiere nol debe otro ninguno embargar que non pueda usar et aprovecharse de todas estas cosas o de otras semejantes dellas en la manera que sobredicho es. Et todo aquel lugar es llamado ribera de la mar quanto se cubre del agua della quando más cresce en todo el año, quier en tiempo de invierno o de verano. *Ley 5: Como gana home el señorío de oro et de piedras preciosas o de otras cosas que falla en la ribera de la mar.*—Oro, o aljofar o piedras preciosas fallan los homes en el arena que está en la ribera de la mar: et por ende decimos que todo home que fallare hi alguna destas cosas sobredichas et la tomare primeramente, que debe seer suya; ca pues que non es en los bienes de ningunt home lo que en tal lugar es fallado, guisada cosa es et derecha que sea de aquel que primeramente la fallare et la tomare, et que otro ninguno non gela pueda contrallar sin embargar.

(16) CLAVERO ARÉVALO, *La inalienabilidad del dominio público*, Sevilla, 1958, página 28.

(17) RIVERO ISERN, *El deslinde administrativo*, ob. cit., pág. 27.

las Partidas, igual que el Derecho romano, reconoce que pertenecen en propiedad a los dueños de los terrenos colindantes con el río, aunque se establecen limitaciones y servidumbres en beneficio de la navegación y la pesca: como atar a los árboles los barcos, componer sus velas, colocar las mercancías, poner los pescadores sus pescados, enjugar las redes, etc. (18).

## 2. DERECHO POSITIVO.

### A) *La Ley de Aguas de 1866.*

La Ley general de Aguas de 3 de agosto de 1866 (19) contiene la primera regulación general, dentro de nuestro Derecho positivo, de las aguas marítimas y de las terrestres. Puede decirse, además, que fue la primera de su género en Europa. Estuvo

---

(18) Partida 3.<sup>a</sup>, título 28, leyes 6 a 8.—*Ley 6: Como de los rios, et de los puertos, et de los caminos et de las riberas pueden usar todos los homes comunamente.*—Los rios et los puertos et los caminos públicos pertenescen a todos los homes comunamente, en tal manera que también pueden usar dellos los que son de otra tierra extraña como los que moran et viven en aquella tierra do son. Et como quier que las riberas de los rios sean quanto al señorío de aquellos cuyas son las heredades a que están ayuntadas, con todo eso todo home puede usar dellas ligando a los árboles que hi están sus navios, et adobando sus velas en ellos, et poniendo hi sus mercaduras; et pueden los pescadores poner hi sus pescados et venderlos, et enxugar hi sus redes, et usar en las riberas de todas las otras cosas semejantes destas que pertenescen al arte o al meester por que viven. *Ley 7: Como los árboles que nascen en las riberas de los rios son de aquellos cuyas son las heredades que están en frontera con ellos.*—Todos los árboles que están en las riberas de los rios son de aquellos cuyas son las heredades que están ayuntadas a las riberas, et puedenlos tajar et facer dellos lo que quisieran aquellos cuyas son las heredades. Empero si a la hora que alguno quisiese cortar el árbol quel pertenesciese por razón de su heredad, estudiase hi algunt navío atado, o allegase entonces et lo quisiese hi atar, non lo debe luego cortar, porque farie contra el derecho comun que los homes han para usar de las riberas de los rios segunt que sobredicho es: más si ningunt navío non estuviere hi ligado nin home que lo quisiere hi ligar, poderlo hi tajar cada que quisiere, et facer su pro del. *Ley 8: Como non pueden facer casa, nin torre nin otro edificio de nuevo en los rios por do usan a venir los navios.*—Molino, nin canal, nin casa, nin torre, nin cabaña nin otro edificio ninguno puede home facer nuevamente en los rios por los quales los homes andan con sus navios, nin en las riberas dellos, por que se embargare el uso comun de los homes. Et si alguno lo ficiese hi de nuevo, o fuese fecho antiguamente de que veniese daño al uso comun, debe seer derribado; ca non serie guisada cosa que el pro de todos los homes comunamente se destorvase por la pro de algunos.

(19) Sobre esta Ley, MARTÍN-RETORTILLO, *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Madrid, 1963; LATOUR BROTONS, *Antecedentes de la primitiva Ley de Aguas*, Madrid, 1955.

vigente por lo que respecta a las aguas marítimas hasta la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, y en materia de aguas terrestres hasta la Ley de 13 de junio de 1879. Sus preceptos fueron recogidos, con o sin modificaciones, por dichas leyes de 1880 y 1879. Esta última está vigente y la de Puertos de 1880 fue prácticamente reproducida en la vigente de 1928. Puede, por tanto, asegurarse que el espíritu de la Ley de 1866, y buena parte de su contenido también, subsisten hoy.

La Ley de Aguas de 1866 (20) dedica a las aguas marítimas el título 1.º, que se denomina «de las aguas del mar», subdividido en dos capítulos. El capítulo 1.º se titula «del dominio

---

(20) Muy interesante es la exposición de motivos que la Comisión nombrada por Real Decreto de 27 de abril de 1859 acompañó al proyecto que con ligeros retoques se convirtió en dicha Ley. En dicha exposición, en relación con el dominio de las aguas del mar y de sus playas, se dice: «Aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de nación alguna, la seguridad e independencia de éstas exige que se considere como parte del territorio de las mismas la zona marítima contigua a sus playas. Conformes en este principio todos los escritores de Derecho internacional, discrepan, no obstante, en la anchura de esa zona, que sólo por mutuo acuerdo entre las naciones puede eficazmente establecerse. La Comisión ha creído, pues, que debía de abstenerse de fijarla, limitándose a declarar que esa zona marítima territorial, cualquiera que sea la extensión que el Derecho internacional le conceda, pertenece al dominio público de la Nación, así como las abras, bahías, radas, calas y ensenadas formadas por las costas del territorio español y los puertos naturales o construidos con fondos públicos para el servicio general, a diferencia de los construidos para el servicio exclusivo del Estado, que pertenecen al dominio particular de éste.—Al adoptar por primera vez estas clasificaciones de dominio, repetidas después con frecuencia, cree necesario la Comisión explicar la significación que les da y el sentido en que las usa. Por dominio público de la Nación entiende el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas; tales son, por ejemplo, las playas, ríos, caminos, muelles y puertos públicos; su carácter principal es ser inenajenable e imprescriptible. Y por dominio particular del Estado entiende el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y no al uso común, cosas de las que dispone como los particulares de las que constituyen su patrimonio; tales son, entre otras muchas, los montes, minas, arsenales, fortalezas y edificios militares.—Al declarar también del dominio público de la Nación las playas, se ha creído conveniente restablecer la disposición de nuestras antiguas leyes que de acuerdo con las romanas les fijaban por límite aquel donde alcanzan las olas del mar en sus temporales ordinarios, espacio bastante para las necesidades de la navegación y pesca; y en vez de la zona contigua de 20 varas, que después se ha considerado como ensanche de aquéllas, se establecen sobre las heredades limitrofes las servidumbres de salvamento y vigilancia, con las cuales quedan suficientemente atendidos los intereses de la navegación en caso de naufragios, y los de la Hacienda pública

de las aguas del mar y de sus playas, de las accesorias y de las servidumbres de los terrenos contiguos», contiene los artículos 1.º a 11, con los cuales, posteriormente, se formó el capítulo 1.º de la Ley de Puertos de 1880. El capítulo 2.º tiene como epígrafe «del uso y aprovechamiento de las aguas del mar y de sus playas», comprende los artículos 12 a 29, con los cuales concuerdan los artículos 11, 12, 38, 39, 41 y 43 de la Ley de Puertos de 1880.

La Ley—artículo 1.º—declara de dominio nacional y uso público: 1.º Las costas o fronteras marítimas del territorio español, con sus abras, ensenadas, calas, bahías y puertos. 2.º El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas, en toda la anchura determinada por el Derecho internacional. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme a las leyes y a los tratados internacionales. 3.º Las playas. Se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas equinociales. Donde no fueren sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios.

La expresión «dominio nacional» no nos parece hoy precisa, pues no es la Nación sino el Estado el titular de estos bienes, ya que, en rigor, la Nación no es un concepto jurídico, sino más propiamente un concepto sociológico o político (21). Pero

---

para vigilancia de las costas, sin necesidad de condenar a perpetua esterilidad terrenos que en algunas comarcas son susceptibles de cultivo.—Las islas formadas dentro de la zona marítima territorial y en las rías y desembocaduras de los ríos en el mar, se declaran también de dominio público de la Nación, facultando no obstante al Gobierno para conceder su aprovechamiento a empresas colonizadoras o industriales».

(21) Refiriéndose a las expresiones «dominio nacional y uso público», por una parte, y «propiedades del Estado», por otra, que figuran en la Ley de Puertos, tomadas de la Ley de Aguas de 1866, GARCÍA-TREVIJANO—«Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo», *Revista Española de Derecho Marítimo*, número 3, julio-septiembre, 1963, Madrid, pág. 287—advierte que es ésta una terminología errónea que procede de las discusiones que en el siglo XIX surgieron con motivo de la depuración del concepto de dominio público. Titular del dominio público—dice—es el Estado o los demás entes públicos. Ni la Nación, ni el pueblo, ni la comunidad, son conceptos jurídicos, sino políticos o sociológicos, que nada nos ayudan para obtener una visión clara.

cuando la primera Ley de Aguas se redactó el concepto de dominio público no estaba depurado (22), siendo muy corriente en la doctrina la expresión «dominio nacional» (23).

La Ley de 1866 no emplea el concepto de ribera u orilla del mar, ni el de zona marítimo-terrestre—que fue introducido por la Ley de Puertos de 1880—, sino que se refiere a las «playas», cuyo concepto no es, en rigor, muy preciso, pues, propiamente, la playa es una especie dentro del concepto genérico de ribera del mar; así el Diccionario de la Academia Española de la Lengua define la playa como «ribera del mar o de un río grande, formada de arenales en superficie casi plana». A partir de la Ley de Puertos de 1880, el concepto que se emplea es el de zona marítimo-terrestre. Por su parte, el Código civil—artículo 339—menciona las playas y las riberas del mar como conceptos diferentes (24).

El concepto de playa del artículo 1.º, párrafo 3.º, de la Ley de 1866, anteriormente transcrito, es justamente el de ribera de mar, y coincide con el de «litus maris», que ya vimos en el Derecho romano, y con el de zona marítimo-terrestre de las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 (25).

---

(22) Hoy tenemos una noción precisa del dominio público que, como dice GARCÍA-TREVIJANO—«Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español», *Revista de Administración Pública*, núm. 29, 1959, pág. 18—, existe cuando la titularidad corresponde a un ente público y los bienes están afectados a un uso público o a una función o servicio públicos del propio ente titular o de otro.

(23) Reflejando la doctrina dominante en aquella época, COVLÁN—*Enciclopedia Jurídica Española*, tomo XII, pág. 553—señalaba que «el dominio nacional tiene dos ramas: la del *dominio público*, que es el conjunto de cosas consagradas al uso o a la protección de todos y que, en atención a este mismo destino y mientras dure, no pertenecen en propiedad a nadie, ni aun al Estado, que sólo ejerce una especie de posesión en nombre y en interés público; y la del *dominio del Estado* propiamente dicho, que se aplica a cosas susceptibles de apropiación exclusiva, que son o pueden ser, sin que cambie su condición jurídica, productoras de rentas, bienes de la misma naturaleza de los que se forma el patrimonio de los particulares; es un verdadero dominio de propiedad, con todas sus consecuencias, constituido en provecho de un cuerpo político, de una Nación».

(24) RUGGIERO—*Instituciones de Derecho civil*, traducción española de la cuarta edición italiana por R. SERRANO SUÑER y SANTA-CRUZ TELJEIRO, vol. 1.º, Madrid, página 523—distingue entre ribera del mar—faja de tierra a que se extiende el flujo máximo de las mareas—y playas—zona que bañada por el mar sirve al uso de éste para el acceso y el arribo—.

(25) La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1960 declara

Después de los bienes de dominio nacional y uso público, la Ley, con la imprecisión terminológica que hemos apuntado, se refiere a los que son «propiedad del Estado»—artículo 2.º—, a los que son del «dominio público»—artículo 4.º—, a la propiedad de los terrenos ganados al mar—artículo 5.º—y a los objetos arrojados por el mar a la costa, que no tengan dueño conocido—artículo 6.º—.

El capítulo 1.º del título 1.º finaliza con la referencia a las servidumbres de salvamento y de vigilancia litoral a las que están sometidas las heredades colindantes con el mar o sus playas (26).

El capítulo 2.º, entre otros particulares, regula el derecho de pesca desde la playa—artículo 14—, el uso común de las playas—artículo 17—, los usos especiales y privativos—artículos 18, 25 y 28—, la construcción por particulares de estanques artificiales de aguas del mar—artículo 24—, la desecación de

---

que en la definición de zona marítimo-terrestre contenida en el artículo 1.º de la Ley de Puertos están claramente configuradas las playas.

(26) Artículos 8.º a 11 de la Ley de Aguas de 1866. 8.º «Las heredades colindantes al mar o sus playas están sometidas a las servidumbres de salvamento y de vigilancia litoral». Artículo 9.º: «La servidumbre de salvamento comprende una zona de 20 metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la playa; y de ella se hará uso público en los casos de naufragio para salvar y depositar los restos, efectos y cargamentos de los buques náufragos. También los barcos pescadores podrán varar en esta zona, cuando a ello los movieren el estado de la mar, y depositar momentáneamente en tierra sus efectos, sin causar daño a las heredades.—Esta zona litoral terrestre o de salvamento avanzará conforme el mar se retirase y se retirará donde el mar avanzare, porque siempre ha de estar adherida a la playa.—Por los daños causados a las heredades en las ocasiones de salvamento, habrá lugar a indemnización; pero solamente hasta donde alcanzare el valor de las cosas salvadas, después de satisfechos los gastos de auxilios prestados y recompensas de hallazgos». Artículo 10: «Consiste la servidumbre de vigilancia litoral en la obligación de dejar expedita una vía que no excederá de seis metros de anchura demarcada por la Administración pública. Esta vía se hallará dentro de la zona litoral terrestre de que habla el artículo anterior; en los parajes de tránsito difícil o peligroso podrá internarse la vía lo estrictamente necesario.—Las heredades que no hubieren estado hasta aquí sometidas a la servidumbre de vigilancia, obtendrán la correspondiente indemnización por este gravamen». Artículo 11: «La servidumbre de salvamento no es obstáculo para que los dueños de las heredades contiguas al mar o sus playas siembren, planten y levante dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio edificios agrícolas y casas de recreo.—Para la edificación en tales sitios se dará previo conocimiento a la autoridad de Marina, la cual solamente podrá oponerse cuando hubiese de resultar notorio impedimento el ejercicio de la servidumbre del artículo 9.º.—La servidumbre de vigilancia da paso a la vía de que trata el artículo anterior, por terrenos cercados lo mismo que por los abiertos».

marismas—artículo 26—, el aprovechamiento de islas—artículo 27—y las obras de defensa de las costas—artículo 29—.

Por lo que respecta a las riberas de los ríos, la Ley de 1866, siguiendo el mismo criterio del Derecho romano y de las Partidas, declara que son de propiedad privada, pero esta propiedad se halla sometida a una servidumbre de uso público (27).

En cambio, tienen la consideración de puertos marítimos las riberas de las rías y las de los ríos en sus desembocaduras—artículo 2.º—.

Finalmente, en relación con las orillas de los lagos, la Ley—artículo 76—declara que no están sujetas a más servidumbre que a la de salvamento (28).

#### B) *Las Leyes de Puertos.*

##### a) *La Ley de 1880.*

La Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, igual que la de Aguas de 1879, fue promulgada al amparo de la autorización concedida al Ministro de Fomento por el artículo 2.º de la Ley de 29 de diciembre de 1876.

Su artículo 1.º declara que son del dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares: 1.º La zona marítimo-terrestre, que es 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 temporales ordinarios en donde no lo sean. Esta zona marítimo-terrestre se extiende también

(27) Artículo 73 de la Ley de Aguas de 1866: «Se entiende por ribera de un río las fajas o zonas laterales de sus álveos que solamente son bañadas por las aguas en las crecidas que no causan inundación. El dominio privado de las riberas está sujeto a la servidumbre de tres metros de zona para uso público, en el interés general de la navegación, la flotación, la pesca y el salvamento.—Sin embargo, cuando los accidentes del terreno lo exigieren o lo aconsejaren, se ensanchará o se estrechará la zona de esta servidumbre, conciliando todos los intereses».

(28) Artículo 76 de la Ley de Aguas de 1866: «Las orillas de los lagos navegables que se hallen cultivadas no están sujetas a más servidumbre que a la de salvamento en casos de naufragio, en los términos establecidos en los artículos 8.º y siguientes, para las heredades limítrofes al mar. Se exceptúan los puntos que la autoridad designe para embarque y desembarque, depósitos de barcos y demás operaciones del servicio de navegación».

por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas. 2.º El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España, en toda la anchura determinada por el Derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme todo a las leyes y a los tratados internacionales.

En relación con dicho precepto, podemos hacer observar que la frase «sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares» no estaba en la Ley de 1866; que en sustitución del concepto de playas, empleado en la Ley de 1866, se introduce el concepto de zona marítimo-terrestre, si bien en el epígrafe del capítulo 1.º y también en el del capítulo 2.º se habla de playas; y que, con buen criterio, los párrafos 1.º y 2.º del artículo 1.º de la Ley de 1866, se refunden en un solo párrafo, que es el número 2.º del transcrito artículo 1.º de la Ley de 1880.

Inciendo en la misma terminología imprecisa de la Ley de 1866, cuyo extremo más atrás apuntamos, la de 1880, después de haberse referido al «dominio nacional y uso público», hace alusión a los bienes que son de «dominio público»—artículo 2.º—, y a los que son «propiedad del Estado»—artículos 3.º, 4.º y 5.º—.

Por último, los artículos 8.º, 9.º y 10 regulan las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral, prácticamente de la misma manera que la Ley de 1866; el artículo 12 se ocupa del uso libre del mar litoral y del uso común de las playas; y el capítulo 6.º—artículos 38-60—trata de los usos especiales y privativos de las playas.

Por lo que respecta a los ríos, ya hemos visto que el párrafo 1.º del artículo 1.º de la Ley de 1880 declara que la zona marítimo-terrestre se extiende por sus márgenes hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas, declarando, por otra parte, el artículo 14 que tienen el carácter de puerto las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde se

hacen sensibles las mareas, y en donde no las hay, hasta donde llegan las aguas del mar en los temporales ordinarios alterando su régimen. Aguas arriba de estos sitios, las riberas u orillas de los ríos conservan su carácter especial de fluviales.

b) *La Ley de 1928.*

La Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 es prácticamente una copia de la Ley de 1880, estando planteada la cuestión de cuál de las dos es la vigente. En efecto, al realizarse la revisión de la obra legislativa de la Dictadura—1923-1930—el Decreto de 15 de abril de 1931 determinó que los textos legales de aquel período que expresamente no se declararan nulos ni se anulaban, ni se convalidaran—tal fue el caso de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928—se considerarían de rango meramente reglamentario y vigentes sólo en lo que no se opusieran a las leyes votadas en Cortes. Así, en la tabla de disposiciones derogadas que acompaña a la Ley del Patrimonio del Estado—texto articulado aprobado por Decreto de 15 de abril de 1964—se presume vigente la de 7 de mayo de 1880.

Realmente el problema de cuál de las dos leyes es la vigente carece, como dice GUAITA (29), de interés jurídico y de fondo, y se reduce al práctico de la cita de artículos y poco más, ya que no siempre coincide la numeración y la redacción de los artículos en una y otra ley. Y como la posterior no se opone ni realmente modificó a la anterior, aunque la completó en algunos detalles secundarios, puede estimarse vigente—dice GUAITA—la Ley de 1928; por regla general, el texto que más se cita y maneja en el Ministerio de Obras Públicas es el de 1928, y la misma práctica se ve en la legislación y jurisprudencia (30). GARCÍA-TREVIJANO (31) admite la Ley de 1928. Finalmente,

(29) Aurelio GUAITA, *Derecho administrativo especial*, tomo 4.º, Zaragoza, 1966, página 295, nota 1.

(30) Así por ejemplo—según GUAITA, *ob. cit.*—, Ley de 2 de marzo de 1963; sentencias del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1957 y 18 de junio de 1965. En cambio, en otras ocasiones el Tribunal Supremo ha citado la Ley de Puertos de 1880: así en las sentencias de 22 de mayo de 1961, 1 de diciembre de 1962 y 26 de noviembre de 1963. Incluso en algún caso se han declarado aplicables ambas Leyes de Puertos: Orden de 9 de febrero de 1965.

(31) GARCÍA-TREVIJANO, *Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo*, *ob. cit.*, págs. 279 y sigs.

GARCÍA DE ENTERRÍA (32) reconoce que la práctica administrativa e incluso la jurisprudencia de los Tribunales dan por vigente la Ley de 1928, y el texto de ésta es el que dicho autor incluye en su *Código de las leyes administrativas*.

La Ley de 1928 tiene 58 artículos, conteniendo el último la cláusula derogatoria, y el número y denominación de sus capítulos es igual al de la Ley de 1880. Una variante es que la Ley de 1928 no tiene disposiciones transitorias, como las tenía la de 1880. Pero ello es obvio porque las situaciones transitorias surgidas al promulgarse la Ley de 1880 ya quedaron resueltas por ella, y la nueva Ley, como no altera la anterior, no puede provocar nuevas situaciones de esta clase.

Finalmente, hay que hacer la observación de que la redacción del artículo 5.º de la Ley de 1928 es la dada por el artículo 1.º del Real Decreto-ley de 17 de junio de 1929 (33).

### C) *El Código civil.*

Del dominio público se ocupa el Código civil en sus artículos 338 y siguientes: libro 2.º, título 1.º, «de la clasificación de los bienes», capítulo 3.º, «de los bienes según las personas a que pertenecen».

El epígrafe del capítulo 3.º es—como dice GARCÍA-TREVIJANO (34)—totalmente equivocado, puesto que se regulan los bienes del Estado y de los entes públicos según su régimen jurídico, distinguiendo claramente entre los bienes demaniales y el dominio privado.

En el proyecto de Código civil de 1851 el mismo capítulo tenía como epígrafe «de los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen» y el contenido del capítulo era congruente con dicho epígrafe, pues, en efecto, se distinguía, por

(32) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Código de las leyes administrativas*, Madrid, 1966, página 1095, en nota 1.

(33) La redacción dada por el artículo 1.º del Real Decreto-ley de 17 de junio de 1929 al artículo 5.º de la Ley de Puertos de 1928 es la siguiente: «Pertenece al Estado todo lo que, no teniendo dueño conocido, sea objeto de hallazgo en el mar o en sus orillas donde hubiera sido arrojado por las olas, siempre que no se trate de productos de la misma mar».

(34) GARCÍA-TREVIJANO, «Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español», *Revista de Administración Pública*, núm. 29, ob. cit., pág. 14.

un lado, los bienes de propiedad pública—los que pertenecen al Estado, los del Patrimonio real y los de una Provincia o pueblo—y los bienes de propiedad privada. Esta distinción era puramente por razón del sujeto; el proyecto de 1851 no conoció el concepto de dominio público.

El Código civil cambió el contenido del referido capítulo, introduciendo la noción de dominio público, pero, sin embargo, el epígrafe no fue modificado, dando lugar a la incongruencia entre epígrafe y contenido (35).

Los bienes—dice el artículo 338—son de dominio público o de propiedad privada. Los primeros—dice el artículo 339—son: 1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos. 2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión. Todos los demás bienes—agrega el artículo 340—pertenecientes al Estado, en que no concurran las circunstancias expresadas tienen el carácter de propiedad privada, e igualmente—como señala el artículo 241—los bienes de dominio público cuando dejen de estar destinados al uso general o las necesidades de la defensa del territorio.

El artículo 342 del Código se refiere a los bienes del Patrimonio real y los artículos 343 y 344 a los bienes de las Provincias y los pueblos, dividiendo estos últimos en bienes de uso público y bienes patrimoniales (36).

Como queda visto, el Código civil establece claramente la distinción, respecto de los bienes del Estado, entre los de domi-

(35) Sobre este particular puede verse FERNÁNDEZ DE VELASCO, «Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público», *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 1942.

(36) Con arreglo a la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955—artículos 184 y 281—, los bienes municipales se clasifican en bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Los primeros son de uso público o de servicio público. Los patrimoniales son de propios o comunales. Los bienes provinciales se clasifican en de dominio público y patrimoniales, y los primeros en de uso público o de servicio público.

nio público y los de propiedad privada (37), inspirada en el criterio de la afectación o destino de los bienes. Los primeros pueden ser de uso público o de servicio público. Entre los bienes de dominio público destinados al uso público el Código menciona las riberas y las playas (38).

D) *La Ley de Costas.*

La reciente Ley de Costas, de 26 de abril de 1969, consta de 21 artículos agrupados en dos títulos, el primero sobre «dominio marítimo» y el segundo sobre «competencias administrativas en relación con el dominio marítimo». Tiene, además, tres disposiciones transitorias y una disposición final derogatoria.

La Ley declara de dominio público no solamente la zona marítimo-terrestre, sino también las playas, como concepto distinto. En efecto, el artículo 1.º de la Ley de Costas establece que son bienes de dominio público, sin perjuicio del derecho legalmente adquirido: 1. Las playas, entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías, formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica. 2. La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español, que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean. Esta zona se extiende, asimismo, por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o sean sensibles las mareas.

La importante innovación que introduce la Ley de Costas consiste en el concepto que da de las playas, que supone la ampliación del dominio público marítimo territorial. En efecto, la Ley de Aguas de 1866, siguiendo el criterio del Derecho romano y del Derecho histórico español, definió la playa como el espacio cubierto por las mareas o por los mayores temporales

(37) Por lo que respecta a la palabra «privativamente» empleada en el párrafo 2.º del artículo 339, véase lo expuesto en el apartado I, 4), de este trabajo.

(38) De las riberas y las playas—dice Covián, *Enciclopedia jurídica española*, ob. cit., pág. 557—habla el Código con separación, queriendo significar con la primera la *margen* y *orilla del mar en general*, y con la segunda la *parte de la ribera formada de arenales en superficie casi plana*.

ordinarios. Este es el mismo concepto que aparece en las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, si bien referido a la zona marítimo-terrestre, que es el concepto que en dichas leyes engloba y sustituye al de playa. El Código civil en su artículo 339 al enumerar los bienes de dominio público menciona las playas, pero no las define, ni era realmente necesario, pues la definición ya figuraba en la legislación especial que hemos indicado.

Con arreglo al concepto de la Ley de Costas, las playas rebasarán en la mayor parte de los casos la zona marítimo-terrestre y, en muchos de ellos, los arenales o pedregales a que se refiere la Ley se extenderán a mucha distancia tierra adentro, alcanzando a terrenos que hasta ahora se consideraban de propiedad privada.

También son bienes de dominio público:

El mar territorial que ciñe las costas o fronteras del territorio nacional, con sus ensenadas, radas, bahías, abras, puertos y demás abrigos utilizables para pesca y navegación (art. 1.º, apartado 3.º, de la Ley de Costas). La Ley de Puertos, artículo 1.º, apartado 2.º, se refería al «mar litoral», que es un concepto equivalente.

Concepto sinónimo es también el de aguas jurisdiccionales (39). En España su anchura fue fijada en seis millas desde la línea de bajamar por Real Cédula de 17 de diciembre de 1760, confirmada por disposiciones posteriores, como reconoce la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre infracciones en materia de pesca cometidas por embarcaciones extranjeras en aguas españolas. La Ley de 8 de abril de 1967 amplió las aguas jurisdiccionales, a efectos de pesca, a doce millas, a partir de la línea de bajamar escorada a lo largo de todas las costas de soberanía española. Recientemente, el Decreto de 26 de diciembre de 1968 ha ampliado también a doce millas las aguas jurisdiccionales, a efectos fiscales—efectos aduaneros y de represión del contrabando—, modificando en tal sentido el artículo 33 de las Ordenanzas de la Renta de Aduanas.

(39) Como dice GARCÍA OVIEDO, *Derecho administrativo*, tomo 1.º, 1957, sexta edición por M. USEROS, *ob. cit.*, pág. 421, nota 63, ha sido hasta ahora corriente considerar estas aguas como objeto de derecho de soberanía, pero en la actualidad prevalece la doctrina que las conceptúa de dominio público.

El lecho y el subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo, hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales (art. 1.º, apartado 4.º, de la Ley de Costas). La Ley de Puertos no incluyó estos bienes en el dominio público. Sin embargo, la doctrina les atribuyó naturaleza demanial. Así ALVAREZ-GENDÍN (40), que mantenía el carácter de dominio público de la plataforma continental, o sea el subsuelo submarino y el suelo marítimo coincidente, al menos, con la zona jurisdiccional de las aguas marítimas (41).

Los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales (artículo 5.º, apartado 1.º, de la Ley de Costas).

Los puertos de interés general (arts. 4.º, 13 y 14 de la Ley de Puertos), que, en rigor, no son bienes de uso público, como dice el artículo 4.º de la Ley de Puertos, sino, más propiamente, de servicio público, como establece el artículo 339-2.º del Código civil (42).

Los puertos de interés local (art. 4.º del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, de 27 de mayo de 1955).

Los arsenales y astilleros de la Armada (arts. 4.º de la Ley de Puertos, 339-2.º del Código civil y 1.º de la Ley del Patrimonio del Estado).

En cambio, tienen la consideración de bienes patrimoniales del Estado:

Las islas formadas o que se formen en el mar territorial, en las rías o en las desembocaduras de los ríos, hasta donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas, salvo las que sean de propiedad privada o procedan de la desmembración de éstas. En todo caso sus playas y zona marítimo-terrestre serán de dominio público (art. 2.º de la Ley de Costas). A estas islas se refería el artículo 3.º de la Ley de Puertos. GARRIDO

---

(40) ALVAREZ-GENDÍN, *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, ob. cit., página 79, nota 1.

(41) Sobre este tema puede verse J. L. DE AZCÁRRAGA, *La plataforma submarina y el Derecho internacional*, 1952.

(42) Así se manifiestan ALVAREZ-GENDÍN, ob. cit., pág. 80, y Aurelio GUALTA, ob. cit., pág. 308.

FALLA (43) estimó que no eran de dominio público, sino patrimoniales. Sin embargo, Aurelio GUAITA (44) consideraba necesario para la adquisición de tal carácter de patrimoniales el deslinde y la recepción formal por el Ministerio de Hacienda, pues estas islas eran, según el artículo 3.º del Reglamento de Puertos, accesiones de la zona marítimo-terrestre, aplicándose por tanto lo dispuesto en los artículos 2.º de la Ley y del Reglamento de Puertos y 123 de la Ley del Patrimonio del Estado.

Los terrenos sobrantes de la zona marítimo-terrestre por desafectación natural, una vez deslindados y recibidos formalmente.

Finalmente, como dispone el artículo 4.º, apartado 1.º, de la Ley de Costas, los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre y colindantes con esta última o con el mar, están sometidos a las servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia litoral. Este precepto es parecido al artículo 7.º de la Ley de Puertos, con la novedad de introducir la nueva servidumbre de paso.

### 3. LAS PLAYAS COMO DOMINIO PÚBLICO NATURAL.

La concepción del «dominio público por naturaleza» tiene su origen en la vieja doctrina francesa (45). Según esta concepción el dominio público está integrado por las «porciones del territorio» que por su naturaleza no son susceptibles de propiedad y están afectadas al uso de todos. Esta naturaleza puede ser originaria o adquirida por destino (46).

En esta doctrina, las riberas del mar por su naturaleza originaria no pueden ser objeto de propiedad y su uso es común, integrando, en consecuencia, el dominio público natural o por naturaleza.

(43) GARRIDO FALLA, *Tratado...*, vol. 2.º, ob. cit., pág. 477. Lo mismo ALVAREZ GENDÍN, ob. cit., pág. 80.

(44) Aurelio GUAITA, ob. cit., pág. 316.

(45) DUCROCQ, *Cours de Droit administratif*, 7.ª ed., París, 1897-1905, tomo 4.º; BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13.ª ed., París, 1933.

(46) No se puede negar—dice GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 2.º, Madrid, 1960, pág. 435, nota 17—la tradición jurídica que respalda esta postura, que arranca de la distinción romana entre «res fiscales» y «res publicae» y se observa en el Derecho medieval y en el «Antiguo régimen».

La crítica de esta concepción la formula convincentemente HAURIUO (47), para quien el concepto de dominio público está integrado por dos notas esenciales: la propiedad administrativa y la afectación a una utilidad pública. HAURIUO demuestra, por una parte, que no existen bienes que por su naturaleza sean insusceptibles de propiedad, y, por otra, que los bienes entran en el dominio público no por su naturaleza, sino por un acto formal de afectación al uso público o a un servicio público. Las playas del mar, igual que otros bienes, poseen una especie de «predestinación natural» a la dominicalidad pública, pero por sí misma irrelevante, es necesario, para adquirir el carácter de dominio público, la afectación formal al uso público.

Puede decirse que a partir de HAURIUO quiebra la concepción del dominio público por naturaleza, siendo sustituida por la concepción del dominio público por afectación. La concepción de un dominio público por naturaleza—dice J. RIVERO (48)—procedía de una confusión entre lo «natural» y lo «habitual»: es raro que un particular posea una carretera o una corriente de agua, pero el hecho se produce a veces, lo que basta para probar que no es contrario a la naturaleza de las cosas; en realidad no hay bienes insusceptibles de propiedad.

Por lo que respecta a nuestro Derecho, la tesis de la afectación es la consagrada legalmente (49) e igualmente es la aceptada por la doctrina (50).

No obstante, ha de tenerse en cuenta, como dice GARRIDO FALLA (51), que en relación con los bienes destinados al uso público, puede hablarse en ciertos casos—como en las playas del mar—de una afectación por razón de la naturaleza del bien.

(47) HAURIUO, *Précis de Droit administratif*, 11.ª ed., París, 1927, págs. 636 y siguientes.

(48) J. RIVERO, *Droit administratif*, ed. Dalloz, 1960, pág. 477, cit. por GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, pág. 435.

(49) Así el Código civil, art. 339.

(50) GARCÍA-TREVIJANO, *Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español*, *ob. cit.*, pág. 18; CLAVERO ARÉVALO, *La inalienabilidad del dominio público*, Sevilla, 1958, pág. 46; BALLBÉ, «Concepto del dominio público», separata de la *Revista Jurídica de Cataluña*, págs. 47 y sigs.; ALVAREZ-GENDÍN, *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, Barcelona, 1956, pág. 41; GARCÍA DE ENTERRÍA, «Sobre la imprescriptibilidad del dominio público», en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1955, pág. 114.

(51) GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, págs. 437 y 438.

En estos casos basta con que la ley declare el carácter de bienes de dominio público de los de una naturaleza determinada—zona marítimo-terrestre, ríos, minas, etc.—para que todos los que participan de ella vengan a integrarse en el dominio público. Para saber si una corriente de agua es de dominio público no es necesario indagar la existencia de un acto administrativo de afectación formal al uso público, sino que basta con que naturalmente sea un río; igualmente, cualquier porción del territorio nacional a la que pueda aplicarse la definición de zona marítimo-terrestre, que formula el artículo 1.º de la Ley de Puertos, es de dominio público.

#### 4. ¿PROPIEDAD COLECTIVA O PROPIEDAD ESTATAL?

Una tendencia importante, dice CLAVERO ARÉVALO (52), niega que la titularidad del dominio público corresponda a la Administración. La propiedad de las dependencias de dicho dominio—o al menos de parte importante del mismo—corresponde a la colectividad social, a la sociedad misma y, por tanto, la Administración no puede transmitir la propiedad de lo que no le pertenece. Así, señala CLAVERO, ha podido decir PROUDHON (53) que dominio público es el poder de regir y administrar las cosas que por ministerio de la ley están destinadas al uso de todos y cuya propiedad a nadie pertenece.

Para BERTHÉLEMY (54), el dominio público está integrado por las «porciones del territorio» que por su naturaleza no son susceptibles de propiedad y están afectadas al uso de todos. La Administración no es propietaria. La ausencia de todo derecho de propiedad explica la inalienabilidad del dominio público. En el mismo sentido se había pronunciado DUCROCQ (55). Esta es también, dentro de la doctrina civilista, la posición de COLIN y CAPITANT (56).

(52) CLAVERO ARÉVALO, *La inalienabilidad del dominio público*, Sevilla, 1958, páginas 41 y 42.

(53) PROUDHON, *Traité du domaine public*, 1834, vol. 1.º, pág. 63.

(54) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13.º ed., obra citada, págs. 471 y sigs.

(55) DUCROCQ, *Cours de Droit administratif*, 7.º ed., ob. cit., pág. 89.

(56) COLIN y CAPITANT, *Cours élémentaire de Droit civil français*, 2.º edición, París, 1919, tomo 1.º, págs. 705 y sigs.

En nuestra vieja doctrina, COVIÁN (57) afirmaba que el dominio público es el conjunto de cosas consagradas al uso o a la protección de todos y que, en atención a ese mismo destino y mientras dure, no pertenecen en propiedad a nadie, ni aun al Estado, que sólo ejerce una especie de posesión en nombre y en interés público. Según GASCÓN Y MARÍN (58), los bienes de dominio público están colocados bajo la autoridad exclusiva del Estado, pero el uso de los mismos, la verdadera utilización del dominio, en nada semeja al uso y utilización de las cosas de dominio privado. El Estado, al regular, no utiliza él directamente en provecho personal la cosa que está afecta a un servicio público, y más que un derecho de dueño ejercita acción de poder público, función de policía, de reglamentación jurídica.

Por lo que respecta a nuestro Derecho positivo, el artículo 1.º de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 empleó la expresión «dominio nacional y uso público», en cuya categoría figuraban, como ya vimos, las playas del mar. La exposición de motivos que acompañaba al proyecto que después se convirtió en dicha Ley, explicaba que por «dominio de la Nación» se entiende el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas, tales como las playas, ríos, caminos, muelles y puertos públicos. En cambio el «dominio del Estado» es el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y no al uso común.

Las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 utilizaron la misma expresión de «dominio nacional y uso público» en relación con la zona marítimo-terrestre, contraponiendo también el concepto de «dominio nacional» al de «dominio del Estado».

El Código civil—artículo 339—se refiere, como quedó visto, al «dominio público», y no al dominio de la Nación, estando aquél integrado, por un lado, por los bienes destinados al uso público, y, por otro, por los que pertenecen privativamente al

---

(57) COVIÁN, *Enciclopedia jurídica española*, tomo XII, pág. 553.

(58) GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo 1.º, Madrid, 1952, pág. 380.

Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o algún fomento de la riqueza nacional.

Criticando la palabra «privativamente» empleada por el Código civil, ROYO-VILLANOVA (59) dice que las referidas cosas no pertenecen al Estado «privativamente», sino como representante de la colectividad, y es necesario distinguir muy bien las cosas que el Estado posee como tal o como «persona pública» (Derecho administrativo) y las cosas que tiene como persona jurídica con el mismo título que otra persona cualquiera, o sea los bienes llamados «patrimoniales» del Estado que son su propiedad privada (Derecho civil del Estado).

Sin embargo, MARTÍNEZ USEROS (60) entiende que la palabra «privativamente» nos da la clave del criterio doctrinal del legislador español respecto de la naturaleza jurídica del dominio público, pues nos permite obtener la consecuencia de que para el legislador español de 1889 dominio público no es necesariamente sinónimo de propiedad de un ente público, ya que esta idea de pertenencia privativa que aparece empleada, y que es expresiva de propiedad, implícitamente, y por contraste, queda rechazada para los bienes enumerados en el apartado 1.º del mismo artículo—los destinados al uso público—, que no dicen que pertenezcan a nadie en concreto o privativamente. El razonamiento—sigue diciendo MARTÍNEZ USEROS—se robustece si se considera que en lenguaje castellano propiedad quiere decir tanto como «tocar a uno o ser propia de él una cosa», y privativamente significa «propia y singularmente con exclusión de todos los demás». Luego pertenecer privativamente fue locución que quiso expresar una relación de pertenencia estatal singular, esto es, atribuida al Estado como categoría o valor estrictamente de Derecho, como «personalidad» jurídico-moral; contrapuesta ideológicamente a aquella otra pertenencia de naturaleza no privativa que corresponde a la «sociedad» sobre

---

(59) ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, 18.ª ed., Valladolid, 1943, pág. 410.

(60) MARTÍNEZ USEROS, «In:procedencia de servidumbres sobre el dominio público», en *Estudios dedicados al profesor García Oviedo*, vol. 1.º, Sevilla, 1954, páginas 162-164; y el mismo en GARCÍA OVIEDO, *Derecho administrativo*, 6.ª edición por MARTÍNEZ USEROS, vol. 1.º, Madrid, 1957, págs. 414-417.

las cosas de uso común. Esto es, titularidad colectiva. De las dos es claro que sólo la primera está configurada al modo del concepto jurídico de propiedad.

No obstante, la tesis de que los bienes destinados al uso común, como las playas, no pertenecen al Estado, sino a la colectividad, está actualmente superada. La expresión «dominio nacional» que emplean la Ley de Aguas de 1886 y las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 es, como dice GARCÍA-TREVIJANO (61), una expresión errónea que procede de las discusiones que en el siglo XIX surgieron con motivo de la depuración del concepto de dominio público. Ni la nación, ni la comunidad son conceptos jurídicos, sino políticos o sociológicos. Titular del dominio público es el Estado o los demás entes públicos.

En efecto, hoy es, como reconoce CLAVERO ARÉVALO (62), comúnmente aceptado como requisito subjetivo del dominio público el que pertenezca la propiedad de la cosa a un ente público. Así ALVAREZ-GENDÍN (63), BALLBÉ (64), GARRIDO FALLA (65) y el propio GARCÍA OVIEDO (66), entre otros.

Las playas son, pues, bienes pertenecientes al Estado y afectados al uso público, por cuya doble circunstancia tienen el carácter de dominio público.

## II. ENCLAVES DE PROPIEDAD PRIVADA DENTRO DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y DE LAS PLAYAS

Las playas y la zona marítimo-terrestre son, por declaración legal, bienes de dominio público. Sin embargo, es admisible la tesis que afirma la existencia de enclaves de propiedad privada dentro de dichas zonas demaniales.

---

(61) GARCÍA-TREVIJANO, *Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo*, obra citada, pág. 287.

(62) CLAVERO ARÉVALO, *La inalienabilidad...*, ob. cit., pág. 42.

(63) ALVAREZ-GENDÍN, *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, ob. cit., página 41.

(64) BALLBÉ, *Concepto de dominio público*, ob. cit., págs. 8 y sigs.

(65) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 2.º, ob. cit., página 440.

(66) GARCÍA OVIEDO, *Derecho administrativo*, 6.ª ed. por M. USEROS, obra citada, pág. 392.

Tal cuestión tiene viva actualidad, dado el extraordinario interés que hogaño despiertan las playas de nuestro litoral. Aquí expondremos el tema examinando el Derecho positivo y las posiciones de la jurisprudencia y la doctrina. Finalmente, estudiaremos determinadas cuestiones que pueden suscitarse en relación con el Registro de la Propiedad.

### 1. EXAMEN DEL DERECHO POSITIVO.

La tesis favorable a la existencia de propiedades privadas en la zona marítimo-terrestre halla su fundamento no solamente en el Derecho positivo vigente, sino también en el Derecho histórico.

El Derecho romano si bien—como ya vimos—conceptuó la ribera del mar—«*litus maris*»—como «*res communes omnium*», respetó, sin embargo, las propiedades—granjas, edificios, monumentos—existentes en la misma: «A nadie, por tanto, se le prohíbe—dice la *Instituta*—venir a las riberas del mar, con tal, sin embargo, que se aparte de las granjas, monumentos y edificios, porque no son de «*ius gentium*» como el mar» (67).

Por otra parte, el *Digesto* reconoce que si un particular levanta un edificio en la ribera del mar, el terreno es de propiedad privada mientras subsista la construcción (68). Finalmente, el propio *Digesto* protege al que construye en la ribera del mar, cuando no causa perjuicio al uso común (69).

El Código de las Partidas, siguiendo la doctrina del Derecho romano, calificó las riberas del mar como «cosas comunes», como más atrás vimos, pero, igual que el Derecho romano, reconoce y protege las propiedades privadas dentro de las mismas: «Empero si en la ribera de la mar fallare casa u otro edificio qualquier que sea de alguno, nol debe derribar nin usar del en

(67) «*Nemo igitur al litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis absteineat, quia non sunt iuris gentium, sicut et mare*». *Instituta*, libro 2.º, título 1.º, «*De rerum divisione*».

(68) «*In tantum ut et soli domini constituatur, qui ibi aedificant, sed quamdiu aedificium manet*». *Digesto*, libro 1.º, título 8.º, 6.

(69) «*Adversus eum, qui mole in mari proiecit, interdictum utile competit ei, cui forte haec res no citurasit; si autem nemo damnum sentit, tuendus est is, qui in litore aedificat, vel molem in mari iacit*». *Digesto*, libro 43, título 8.º, 8.

ninguna manera sin otorgamiento del que lo hizo o cuyo fue-re» (70); agregando: «en la ribera de la mar todo home puede facer otro edificio qualquier de que se aproveche de manera que por el non se embargue el uso comunal de las gentes» (71). Comentando estas leyes, el Consejo de Estado, en su dictamen de 17 de octubre de 1963 (72), afirma que de su tenor resulta evidente: 1.º Que en las riberas del mar se puede edificar, construir navíos y realizar cualquier otro menester, como el confeccionar redes; lo que entraña la adscripción de la zona, en la parte ocupada, al uso particular. 2.º Que no existe ninguna restricción en cuanto a los edificios que en ella puedan erigirse, puesto que no sólo pueden elevarse una casa o cabaña con destino a viviendas, sino que, también, la construcción pueda responder a otro objeto, pues la frase «u otro edificio qualquier de que se aproveche» 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 de que no se embargue el uso comunal.

La Ley de Aguas de 1866 declaró, en su artículo 1.º, de dominio nacional y uso público las playas, pero en su artículo 299 respetó «los derechos legítimamente adquiridos con anterioridad a su publicación». Por otra parte, en su artículo 5.º, reconoce la propiedad privada de los terrenos ganados al mar, y en su artículo 8.º menciona las «heredades colindantes con el mar»; y en su artículo 11 se refiere a las plantaciones y construcciones que los dueños de las «heredades contiguas al mar» pueden hacer «dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio».

La Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 declara, en su artículo 1.º, que la zona marítimo-terrestre es de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares. En su artículo 3.º dispone que las islas formadas o que se formen en la zona marítimo-terrestre, si procediesen de haber cortado un río terrenos de propiedad particular,

(70) Ley 3.ª, título 28, partida 3.ª

(71) Ley 4.ª, título 28, partida 3.ª

(72) CONSEJO DE ESTADO, *Recopilación de doctrina legal, 1963-1964*, Madrid, 1969, pág. 126.

continuarán perteneciendo a los dueños de las fincas o fincas desmembradas. En su artículo 7.º textualmente se refiere a los «terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre». En su artículo 8.º hace alusión a los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar, «comprendidos dentro de la zona marítimo-terrestre». En su artículo 9.º dispone que la servidumbre de salvamento no es obstáculo para que «los dueños de los terrenos contiguos al mar», siembren, planten y levanten dentro de la zona marítimo-terrestre, «en terreno propio», edificios agrícolas y casas de recreo. En su artículo 11 habla la Ley de charcas, lagunas o estanques de agua del mar formados en terrenos de propiedad particular. En su artículo 51 admite la existencia de marismas de propiedad particular. Finalmente, en su artículo 57, reconoce la propiedad privada de los terrenos ganados al mar dentro de los puertos.

Dichos preceptos de la Ley de 1880 fueron reproducidos literalmente en la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, con la misma numeración, salvo los dos últimos, que en la Ley de 1928 figuran con los números 48 y 54, respectivamente.

Por su parte, el Reglamento de Puertos de 19 de enero de 1928, en su artículo 6.º, se refiere a las edificaciones «en terreno propio dentro de la zona marítimo-terrestre», y en su artículo 101 reconoce la propiedad privada de los terrenos ganados al mar, tanto dentro como fuera de los puertos (73).

El Código civil de 1889, recogiendo el principio general establecido en la Ley de Puertos de 1880, incluye dentro de los bienes de dominio y uso público—artículo 339-1.º—las riberas y las playas. No hace, sin embargo, alusión alguna a las excepciones que, como hemos visto, establece la Ley de Puertos. Ahora bien, tal omisión no significa que el Código no reconozca tales excepciones de la Ley de Puertos, ya que la misma no fue

---

(73) Sobre terrenos ganados al mar por los Ayuntamientos es de notable interés la Ley de 24 de julio de 1918, relativa al Proyecto de Paseo Marítimo de Barcelona, cuya Ley es aplicable, según su artículo adicional, a los demás Ayuntamientos del litoral. Esta Ley no ha sido derogada por la de Patrimonio del Estado y está actualmente vigente, como ha recordado el dictamen del Consejo de Estado de 20 de enero de 1966.

derogada por el Código civil (74), y a mayor abundamiento el propio Código reconoce y respeta, en sus disposiciones transitorias, los derechos nacidos al amparo de la legislación anterior.

Un reconocimiento expreso de la propiedad privada dentro de la zona marítimo-terrestre se encuentra en el Real Decreto de 11 de junio de 1930 (Ministerio de Marina), que regula las concesiones de terrenos en la zona marítimo-terrestre para depósitos de peces, moluscos y crustáceos y crías y explotación de los mismos. En efecto, en su artículo 13, apartado B), dispone que las concesiones se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad de los particulares (75); y en su artículo 19, apartado *α*), reconoce la existencia de bancos y criaderos pertenecientes al dominio particular.

La reciente Ley de Costas de 26 de abril de 1969 no ofrece sobre esta materia regulación diferente a la que hemos visto en la Ley de Puertos, pues en su artículo 1.º al enumerar los bienes de dominio público marítimo incorpora la frase «sin perjuicio del derecho legalmente adquirido» y, por otra parte, en su artículo 4.º se refiere a los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre. Por otra parte, en el apartado 3.º de su artículo 5.º, reconoce la propiedad privada de los terrenos ganados al mar.

Merece destacarse que en el proyecto de Ley de Costas aprobado y remitido por el Gobierno a las Cortes la regulación de esta cuestión era totalmente distinta a como después, como consecuencia de los debates habidos en la Comisión legislativa que la dictaminó, quedó el texto definitivo de dicha Ley. En efecto, el artículo 1.º del proyecto no contenía la frase «sin perjuicio...»; tampoco el artículo 4.º hacía referencia alguna a las propiedades privadas enclavadas en las playas o en la zona marítimo-terrestre, y, además, en el artículo 6.º, apartado 4.º, y en las cuatro primeras disposiciones transitorias, se establecían una serie de normas contrarias a la existencia de propiedades privadas dentro de la zona de dominio público (76).

(74) Como declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1897.

(75) Idéntico precepto estaba recogido en el Real Decreto de 28 de febrero de 1930 (Ministerio de Fomento) sobre esta misma materia.

(76) Proyecto de Ley de Costas remitido por el Gobierno a las Cortes (*Bo-*

El Derecho positivo examinado permite, sin lugar a dudas, la tesis favorable a la existencia de enclaves de propiedad privada dentro de la zona marítimo-terrestre y de las playas. Los preceptos que hemos citado no tienen la menor ambigüedad, son claros y precisos, su interpretación lógica y gramatical no ofre-

*letín Oficial de las Cortes* número 995, del día 9 de febrero de 1968).—*Artículo 6.º, apartado 4.º*: «Al declarar mediante el acto del deslinde la extensión y límites del dominio público, la Administración se ajustará exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas en esta Ley, careciendo a este objeto de todo valor obstativo las detenciones de los particulares sobre aquél, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad». DISPOSICIONES TRANSITORIAS: PRIMERA: «En el plazo de cinco años desde la promulgación de la presente Ley, la Administración deberá completar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre, ejercitando cualquier reivindicación que proceda. Durante dicho período se prohibirá la inscripción en el Registro de la Propiedad de bienes o derechos reales situados en la zona marítimo-terrestre no deslindada, pudiendo, sin embargo, los interesados solicitar la anotación de los mismos, y tampoco correrán los plazos de prescripción adquisitiva referentes a tales bienes o derechos». SEGUNDA: «En aquellos sectores de la zona marítimo-terrestre que no hayan sido objeto de deslinde anterior, la Administración podrá, al practicarlo por vez primera, determinar los terrenos que por haber perdido con posterioridad a la vigente de la Ley de 7 de mayo de 1880 la condición de dominio público deban considerarse sobrantes. A estos efectos se precisarán los límites que sean necesarios por el mismo procedimiento que el señalado para los deslindes ordinarios». TERCERA: «Durante el plazo de un año, a contar desde la aprobación del deslinde o desde la promulgación de esta Ley respecto de las zonas cuyo deslinde se halle realizado y aprobado, quienes ostenten pretensiones de dominio sobre terrenos incluidos en la zona marítimo-terrestre o en las playas podrán presentar los títulos en que se funden ante el Ministerio de Obras Públicas, haciendo las alegaciones que estimen pertinentes en defensa de aquellas pretensiones. El Ministerio de Obras Públicas, previo dictamen de la Asesoría Jurídica del Departamento e informe de la Dirección General del Patrimonio del Estado, dictará la resolución pertinente con arreglo a las siguientes normas: 1. Cuando se trate de titulares inscritos en el Registro de la Propiedad se reconocerá el dominio pretendido si la inscripción del interesado o de aquellos de quienes traiga causa, tiene treinta o más años de antigüedad en 1.º de enero de 1967. 2. Cuando se aporten por los interesados títulos fehacientes referentes al dominio que no se hallen inscritos en el Registro de la Propiedad o no reúnan las condiciones señaladas en el párrafo anterior, el Ministerio de Obras Públicas denegará el reconocimiento de dominio, pudiendo los interesados solicitar la oportuna concesión que legalice su situación. El Ministerio de Obras Públicas la otorgará, salvo el caso excepcional de que represente perjuicio notorio para los intereses públicos. 3. En los demás supuestos, la solicitud que pudieran deducir los interesados en orden a legalizar su situación mediante concesión administrativa, será discrecionalmente ponderada por el Ministerio de Obras Públicas, o por el de Comercio, cuando se trate de corrales de pesca, viveros, parque de cultivos, cetarias y depósitos reguladores de moluscos y crustáceos o concesiones en el mar territorial o de su lecho y subsuelo y en el lecho y subsuelo del mar adyacente o en las zonas a que se refiere el número 3 del artículo 11. 4. En todos los casos a que se refiere la presente disposición transitoria se entenderá que las indicaciones de

ce duda alguna. No es, por ello, admisible en buena hermenéutica su alteración o tergiversación invocando el espíritu de la ley (77).

## 2. LA JURISPRUDENCIA.

La sentencia del Tribunal Supremo de 1 de mayo de 1863—en cuya época se consideraba vigente el Código de las Partidas—reconoce y protege la existencia, dentro de la ribera del mar, de parcelas sometidas al dominio privado.

El auto del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1902—estando vigente la Ley de Puertos de 1880—reconoce igualmente la propiedad privada sobre terrenos situados dentro de la zona marítimo-terrestre, afirmando que el derecho a edificar en tales terrenos—el auto se refería a una cuestión de edificaciones en esta zona—es uno de los derechos inherentes y esenciales al dominio.

La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre

---

colindar con el mar contenidas en los títulos alegados lo son en la zona marítimo-terrestre en el momento del deslinde». CUARTA: «Los acuerdos del Ministerio de Obras Públicas relativos al reconocimiento de dominio serán ejecutivos, pero en relación con los derechos de dominio alegados podrán los interesados suscitar el juicio que corresponda en la vía civil, con arreglo a las normas que regulan el enjuiciamiento del Estado. Respecto a las demás cuestiones a que se refiere la presente disposición, los interesados podrán utilizar la vía contencioso-administrativa cuando concurren los requisitos exigidos por la Ley reguladora de dicha jurisdicción».

(77) La tesis contraria a la existencia de propiedades privadas dentro de la zona marítimo-terrestre ha invocado en su apoyo la Real Orden del Ministerio de Marina de 28 de junio de 1918, que fijando el alcance de la frase «sin perjuicio de los derechos que los particulares puedan ostentar», del artículo 1.º de la Ley de Puertos, viene a afirmar que tales derechos son los de «naturaleza civil o administrativa que ostenten los particulares sobre la zona marítimo-terrestre». Tal afirmación no es, sin embargo, contraria a la existencia de propiedades privadas sobre dicha zona, pues tales derechos de índole civil no pueden ser otros—como ha dicho el Consejo de Estado, dictamen de 17 de octubre de 1963, en obra citada, página 123—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. Por otra parte, la afirmación contenida en el preámbulo de dicha Real Orden de 1918, de que «la Ley de Puertos no ha querido reconocer un dominio particular sobre la totalidad de la zona marítimo-terrestre», no quiere decir otra cosa que dicha zona en su conjunto no puede ser objeto de propiedad privada, sino de dominio público, pero ello no es óbice a que, en relación con parcelas determinadas, sea posible la propiedad privada.

de 1955 afirma que aunque esté sometida a ciertas servidumbres, la propiedad particular puede llegar hasta el mar.

La sentencia del mismo Tribunal de 18 de junio de 1965 declara que cabe en la zona marítimo-terrestre la existencia de fincas de propiedad particular, cuyos dueños ostentan la plenitud de sus derechos dominicales, sin perjuicio de que estén sometidas a las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral.

En el mismo sentido se pronunció la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1967 (78).

---

(78) Uno de los considerandos de dicha sentencia es el siguiente: CONSIDERANDO: Que en cuanto al tema de fondo planteado, y como primer elemento de análisis se ofrece el estudio de la cuestión fundamental concerniente a la posibilidad de existencia de terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, con arreglo a la legislación española vigente; a cuyo objeto no puede dejar de citarse, por la brillantísima doctrina y fuentes de conocimiento que contienen, tanto el dictamen del Consejo de Estado como incluso los votos particulares producidos en relación con él, por algunos Consejeros; y así, si bien el carácter de dominio público necesario de la zona marítimo-terrestre, en cuanto a género físico total, sea una constante, como generalidad del Derecho occidental y figura ya en el Derecho romano que califica los «litora maris» de «res communis omnia»; por otra parte ya se admite que en esa orilla pueden existir granjas, monumentos y edificios que deben respetarse; por todo lo que, en el supuesto (entre otros posiblemente originarios de la propiedad privada en la zona marítimo-terrestre) de que al transformarse los antiguos señoríos territoriales y solariegos, totalmente desprovistos de las funciones regalistas o jurisdiccionales en propiedades privadas, con arreglo a lo previsto en el artículo 5.º del Decreto de 6 de agosto de 1811, pudieron venir a constituir terrenos de tal naturaleza, en los que el titular no está obligado a presentar títulos, como era antes preciso, ya que fueron relevados de prueba por la Ley de 26 de agosto de 1837 en sus artículos 1.º y 2.º; criterio ratificado en sentencia de 1 de mayo de 1863, expresiva de que al poseedor le basta demostrar que sus causantes estuvieron en uso y posesión de las parcelas adscritas a las riberas del mar; y así la Ley vetusta de Puertos de 7 de mayo de 1880 viene a reconocer la posible existencia de terrenos de propiedad privada enclavados en la zona marítimo-terrestre, en su artículo 1.º, transcrito en el artículo 1.º de la Ley vigente de 19 de enero de 1928, en donde se definen dos zonas inconfundibles, una la marítima o mar litoral, que es el que ciñe las costas o fronteras en toda la anchura del mar litoral, a que se refiere el número 2.º del artículo, mientras su número 1.º define la zona marítimo-terrestre como «el espacio... que baña el mar en su flujo y reflujo donde son sensibles las mareas...», zonas que, con arreglo al concepto enunciativo del artículo, «son de dominio nacional y uso público sin perjuicio de los derechos que corresponden a los particulares»; frase, la última, arrastrada en rigurosa redacción de la Ley de 1880 y que concuerda con el artículo 7.º expresivo de que «los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre están sometidos a las servidumbres de salvamento y vigilancia», la primera de las cuales, o sea la de salvamento, tiene la misma extensión en los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar, que la zona marítimo-terrestre y veinte metros más; redacción ya por sí expresiva, a poco que se medite su lectura, y acorde con el artículo 9.º expresivo de que «la servi-

En cambio, las sentencias de 2 de enero de 1960 y 25 de noviembre de 1965 establecen que aunque los documentos de los particulares digan que sus propiedades lindan con el mar, no puede ello enervar lo dispuesto en la Ley de Puertos, que declara de dominio público la zona marítimo-terrestre. Ahora bien, tales sentencias no se oponen a la existencia de propiedades privadas en la zona marítimo-terrestre, admitida legalmente y reconocida por la propia jurisprudencia, sino que se limitan a declarar que para reconocer tales propiedades no basta con que en los títulos se fije como lindero el mar. Tal criterio es plausible, pues estando establecido en nuestro Derecho como principio general el de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre y de las playas, es obvio que las excepciones a dicho principio deban ser probadas de forma absoluta e inequívoca (79).

El dictamen del Consejo de Estado de 17 de octubre de

---

dumbre de salvamento no es obstáculo para que los dueños de los terrenos contiguos al mar siembren, planten y levanten dentro de la zona marítimo-terrestre, en terreno propio ... edificios agrícolas y casas de recreo» (precepto en que sin duda se evoca sensiblemente el «*dum tamen villis et monumentis*», etc., de la *Instituta*), mientras en el artículo 10 se refiere a la servidumbre de vigilancia en el ancho de seis metros sobre la mayor pleamar, preceptos todos estos que sitúan idealmente la posibilidad de que los particulares puedan ser dueños de terrenos en la zona marítimo-terrestre y no pueden ser privados de los derechos que son esenciales e inherentes al dominio sin la previa expropiación en forma legal.

(79) Nemesio RODRÍGUEZ MORO—en «La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 157, 1968, pág. 144—escribe: «La expresión, a menudo repetida en muchos lugares de nuestro litoral, de que una finca de propiedad particular linda con el mar, no parece que pueda, sin más, dársele una extensión tal que suponga sólo por eso que es de la propiedad privada la zona marítimo-terrestre, o ribera del mar, que desde tiempo inmemorial se viene considerando como bien público de uso general. De una expresión como ésta de lindar con el mar, que sin duda se ha consignado en algunos títulos sin mayores precisiones, por otra parte hecha por los mismos particulares interesados, no puede extraerse la conclusión tan importante de que allí va incluida la zona que ocupa el mar en sus mareas altas y descubre en las bajas, desconociendo, y derogando, tan fácilmente el principio general de ser de dominio nacional y uso público. Era preciso que se aportara el título de cómo el particular adquirió esa porción de dominio y uso público, pues si no pudiera probarlo claro es que la Administración haría bien en reivindicar por sí la propiedad, ya que al ser el dominio público inalienable, imprescriptible e inembargable, y no correr, por tanto, la prescripción en favor del particular, la Administración está facultada para recuperarlo en cualquier tiempo».

1963 (80), después de hacer un brillante examen de esta cuestión, afirma:

«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, inalienables 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 marítima, 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

---

(80) Dictamen del Consejo de Estado de 17 de octubre de 1963, en obra citada, págs. 136-138.

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 quede 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.

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 privado. 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».

### 3. LA DOCTRINA.

GARRIDO FALLA reconoce que la zona marítimo-terrestre es susceptible de propiedad privada, de acuerdo con el artículo 7.º de la Ley de Puertos (81), si bien no deja de manifestar su perplejidad ante este hecho (82).

---

(81) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 2.º, Madrid, 1960, página 437, nota 27.

(82) GARRIDO FALLA, *Tratado...*, ob. cit., pág. 476.

Aurelio GUAITA (83) estima que es innegable que la Ley de Puertos admite propiedades particulares enclavadas en la zona marítimo-terrestre. Igualmente ARNAZ DELGADO (84).

En cambio, FORNESA RIBÓ (85) se muestra contrario a la admisión de propiedades particulares dentro de la zona marítimo-terrestre, y comentando la frase «terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre» del artículo 7.º de la Ley de Puertos, afirma: «a nuestro entender, tal expresión no ampara ni reconoce la existencia de tales derechos de propiedad privada, sino que viene a regular simplemente las servidumbres marítimas sobre terrenos de propiedad privada que se hallen en las circunstancias mencionadas colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre, y tal situación puede darse y se da efectivamente en numerosas ocasiones, sin que ello imponga necesariamente la titularidad dominical privada sobre las playas del mar, y así podemos mencionar, a título de ejemplo, la existencia de parcelas de dominio privado situadas en acantilados sobre el mar colindantes con el propio mar, y en las que la zona marítimo-terrestre, por la perpendicularidad del acantilado, se reduce prácticamente a cero; islotes en las propias playas de terrenos de mayor elevación, a los que no alcanza el oleaje; e incluso títulos de dominio privado adquiridos formalmente mediante la previa desafectación y reglamentaria enajenación por la Administración del Estado; sin perjuicio de la posibilidad de usucapiones sobre terrenos ganados al mar, consolidadas con anterioridad a la vigencia de la Ley de Puertos. Por lo demás, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, y así, entre otras, la sentencia de 2 de enero de 1960 establece que cuando en la descripción de una finca se hace referencia a la existencia de un linde con el mar, debe entenderse que tal lindero está constituido por la playa o zona marítimo-terrestre, sea pequeña o

---

(83) Aurelio GUAITA, *Derecho administrativo especial*, tomo 4.º, Zaragoza, 1966, página 312.

(84) ARNAZ DELGADO, «Los Municipios y las zonas marítimo-terrestre y portuaria», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*.

(85) FORNESA RIBÓ, «Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de la zona marítimo-terrestre. Especial referencia a los terrenos ganados al mar», *Revista de Administración Pública*, núm. 46, enero-abril 1965.

grande la extensión que deba darse a la mencionada zona, pues de lo contrario cualquier imprecisa descripción de linderos podría perjudicar la conservación del uso público de las playas».

Contra lo que dice FORNESA RIBÓ, podemos señalar:

1) El ejemplo de los acantilados y de los islotes no bañados por las olas, resulta muy rebuscado y poco convincente. Parece muy forzado pretender—dice Aurelio GUAITA (86)—que el precepto general de la Ley relativa a los terrenos particulares aluda a los acantilados o a las islas, pues el texto legal habría sido más explícito y concluyente de haber querido aludir a este caso singular.

2) Cuando la Ley habla de terrenos enclavados dentro de la zona marítimo-terrestre no puede referirse a terrenos adquiridos a la Administración, previa desafectación, pues si hay desafectación—desafectación natural, por supuesto—la zona marítimo-terrestre queda modificada y los terrenos desafectados y enajenados ya no forman parte de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, no puede decirse que estén dentro de la misma.

3) Cuando en la descripción de una finca se dice que la misma linda con el mar, puede, ciertamente, estimarse que no linda, en realidad, con el mar, sino con la zona marítimo-terrestre, que es la zona bañada por el mar, pero este argumento, que puede valer para interpretar la referencia que la Ley hace a los terrenos colindantes con el mar, no vale, en cambio, para explicar la referencia que la Ley hace a los terrenos enclavados dentro de la zona marítimo-terrestre (87).

(86) Aurelio GUAITA, *ob. cit.*, pág. 311.

(87) Refutando el criterio de 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, el Consejo de Estado, en su dictamen de 17 de octubre de 1963—*ob. cit.*, pág. 139-140—afirma: «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 advertir 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 con-

#### 4. LAS PLAYAS Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

Los bienes de dominio público por estar fuera del tráfico jurídico-privado no son inscribibles en el Registro de la Propiedad, cuya justificación es, cabalmente, la seguridad de dicho tráfico jurídico. Así, el artículo 5.º del Reglamento Hipoteca-

clusión 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, 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 se 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 8.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

rio, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, exceptúa de la inscripción a «los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código civil», entre los que figuran las playas y riberas del mar.

Estos bienes, como dice ROCA SASTRE (88), llevan en su destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad, de manera que en ellos es completamente superflua la inscripción.

La «publicidad posesoria», como nota del dominio público, significa, dice GARRIDO FALLA (89), que el ente titular de estos bienes no necesita utilizar el sistema de garantía que supone la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Las playas y la zona marítimo-terrestre no son, pues, inscribibles en el Registro de la Propiedad; sin embargo, la actual regulación legal de éste permite que se produzcan en la práctica situaciones en las que la posición de la Administración del Estado en orden a la defensa de esta parte del dominio público se halla muy debilitada, con perjuicio para el interés general. La hipótesis es ésta: un particular, utilizando algunos de los procedimientos de inmatriculación previstos en la Ley Hipotecaria—generalmente el regulado en su artículo 205—, o una Corporación, al amparo del artículo 206 de la misma Ley, consiguen inscribir en el Registro de la Propiedad una parcela situada dentro de la zona marítimo-terrestre. Estas inscripciones inmediatamente de efectuadas quedan, con arreglo al artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, «bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». Además, el artículo 38 del mismo texto legal dispone que «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular en la forma de-

---

que ésta 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».

(88) ROCA SASTRE, *Derecho hipotecario*, tomo 2.º, pág. 189.

(89) GARRIDO FALLA, *Tratado...*, vol. 2.º, ob. cit., pág. 465.

terminada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos. Como consecuencia, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada, sin que previamente o a la vez se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a tercero».

La consecuencia es que la Administración no podrá, en estos casos, recuperar de oficio la posesión perdida de una parte de la zona marítimo-terrestre, sino que tendrá que acudir a la jurisdicción ordinaria para pedir el reintegro posesorio a la vez que la cancelación de la inscripción existente a favor del particular. En este sentido la jurisprudencia del Tribunal Supremo reiteradamente ha venido declarando (90) que en los deslindes de la zona marítimo-terrestre, con arreglo a lo previsto en dichos artículos 1.º y 38 de la Ley Hipotecaria, debe respetarse la posesión de los particulares amparada por la inscripción registral (91).

Ahora bien, ¿qué posibilidades tiene la Administración de obtener el reintegro posesorio ante la jurisdicción ordinaria? Hay que distinguir dos casos:

a) Si la inscripción existente a favor del particular es una primera inscripción o bien una ulterior inscripción determinada por una transmisión a título lucrativo, es decir, si no existe un «tercero hipotecario», entonces la Administración podrá obtener la anulación del asiento registral y consecuentemente la recuperación posesoria, alegando la nulidad del título de adquirir, por recaer sobre bienes inalienables e imprescriptibles, y por ello, no susceptibles de adquisición válida, cuya nulidad no pue-

---

(90) Sentencias de 20 de enero de 1913, 24 de febrero de 1913, 11 de enero de 1918, 14 de diciembre de 1923, 18 de junio de 1930, 26 de noviembre de 1956, 30 de enero de 1958, 24 de junio de 1959, 7 de julio de 1960, 12 de noviembre de 1962, etc.

(91) Véase GONZALO RODRÍGUEZ, «Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre», *Revista de Administración Pública*, número 34, 1964.

de, por otra parte, convalidarse, como previene el artículo 33 de la Ley Hipotecaria.

b) En el caso de que el titular registral lo sea por virtud de una o sucesivas transmisiones a título oneroso, la posibilidad del reintegro posesorio no es clara, pues el artículo 34 de la Ley Hipotecaria declara que «el tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultad para transmitir, será mantenida en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro».

Tal precepto parece que puede amparar la posesión del tercero de buena fe en contra, incluso, de la Administración y del interés general (92). La propia Ley de Costas, en su artículo 6.º, apartado 3.º, declara, como más atrás hemos visto, que el acto administrativo de deslinde de las playas y de la zona marítimo-terrestre debe respetar la posesión del tercero hipotecario de buena fe adquirente a título oneroso, sin perjuicio de que la Administración ejercite las acciones judiciales que sean pertinentes.

Muchas de estas situaciones anómalas pueden actualmente evitarse con tal de que los Registradores de la Propiedad den cumplimiento a lo previsto en el artículo 46 de la Ley del Patrimonio del Estado, según el cual cuando se inmatriculen en el Registro de la Propiedad excesos de cabida de fincas colindantes con otras del Estado, el Registrador, sin perjuicio de hacer constar en la inscripción la limitación de efectos a que se refiere el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, lo pondrá en conocimiento del Ministerio de Hacienda mediante oficio, en el que se expresarán: nombre, apellidos y domicilio, si constare, de la persona o personas a cuyo favor se practicó la inscripción del exceso de cabida; la descripción de la finca y la mayor cabida inscrita.

Existe, sin embargo, el inconveniente de que no en todo el

---

(92) Sin embargo, FORNESA RIBÓ—«Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre», *Revista de Administración Pública*, núm. 46, enero-abril 1965, págs. 141 y sigs.—llega a conclusión contraria.

litoral está deslindada y amojonada la zona marítimo-terrestre. A nuestro juicio, el deslinde de toda la zona marítimo-terrestre es necesario, como también que figuren en los Registros de la Propiedad planos oficiales y fehacientes de dicho deslinde, naturalmente en la parte de litoral correspondiente a la jurisdicción territorial de cada Registro. De este modo podría evitarse la inscripción a favor de particulares de parcelas situadas en la zona marítimo-terrestre. Además, una vez deslindada totalmente la zona marítimo-terrestre, podría la misma incorporarse al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, a que se refiere el artículo 6.º de la Ley del Patrimonio del Estado, en el que deben estar comprendidos «los bienes del Estado, cualquiera que sea la naturaleza, demanial o patrimonial».

Importante es la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, según la cual el Ministerio de Obras Públicas en el plazo de cinco años debe completar el deslinde y amojonamiento de las playas y de la zona marítimo-terrestre, y si durante dicho período se solicitare inscripción en el Registro de la Propiedad de bienes o derechos reales situados en las playas o zona marítimo-terrestre no deslindadas, se practicará el asiento que proceda y el Registrador dará cuenta al Ministerio de Obras Públicas del asiento practicado, remitiendo certificación literal del mismo, circunstancia que se hará constar en nota extendida al margen del asiento y al pie de los títulos presentados (93).

---

(93) Interesante es la solución ofrecida por la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, artículo 11, apartado 4.º, que dispone: «A partir de la vigencia de esta Ley, cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas colindantes con montes catalogados, en la descripción de dichas fincas deberá expresarse claramente esta circunstancia y se suspenderá la inscripción solicitada si no se acompaña al título certificado de la Administración forestal que acredite que las fincas que se pretende inscribir no están incluidas en los montes catalogados. Estas certificaciones deberán ser inexcusablemente expedidas por la Administración forestal con carácter gratuito en el plazo de treinta días a contar de la fecha en que los interesados las soliciten o que el Registrador las pida de oficio. Pasado este plazo sin haber sido expedida dicha certificación, podrá llevarse a efecto la inmatriculación solicitada. Cuando la inmatriculación se refiera a fincas radicantes en términos municipales donde existan montes propiedad del Estado, además de los edictos prevenidos en el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, el Registrador, en todo caso y mediante oficio, pondrá en conocimiento de la Jefatura de Montes correspondiente la inmatriculación practicada para que la Administración ejercite los derechos que pudieran corresponderles».