

# **Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio\***

**José Manuel Bandrés**

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo  
del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: CONSTITUCIÓN, DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y PROPIEDAD PRIVADA.** 1. Significado preliminar y relevancia de la declaración constitucional en favor de la titularidad pública de la zona marítimo-terrestre y las playas. 2. Eficacia del artículo 132 de la Constitución sobre los enclaves privados existentes en la zona marítimo-terrestre y las playas. **II. EL RECONOCIMIENTO Y LA PRESERVACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y LAS PLAYAS EN LA LEY DE COSTAS DE 28 DE JULIO DE 1988 Y EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 149/1991, DE 4 DE JULIO.** 1. La opción reivindicatoria de la configuración jurídica del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. 2. La cesación de las propiedades particulares sobre la zona marítimo-terrestre y las playas y su transformación en derechos concesionales en la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991. **III. LAS LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD SOBRE LOS TERRENOS COLINDANTES A LA RIBERA DEL MAR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.** 1. El nuevo régimen legal de intervención en las propiedades contiguas a la zona marítimo terrestre y las playas para la protección y efectividad del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio. 2. La comprensión del Tribunal Constitucional de las servidumbres legales y las limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes a la ribera del mar como delimitación del contenido del derecho de propiedad. 3. La capacidad del legislador de las Comunidades Autónomas para intervenir en la configuración del régimen jurídico de las servidumbres litorales. **IV. CONCLUSIONES.**

---

\* Texto escrito de la Ponencia pronunciada en la Universidad Pompeu Fabra en el Fòrum d' Actualitat Jurídica celebrado el 14 de noviembre de 1991 sobre «La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Llei de Costes», que incluyó la participación de los Profesores Angel Menéndez Rexach y José Luis Meilán Gil, y el abogado Tomas Pou Viver, moderados por el Profesor Enric Argullol i Murgadas.

## I. INTRODUCCIÓN: CONSTITUCIÓN, DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y PROPIEDAD PRIVADA

### 1. Significado preliminar y relevancia de la declaración constitucional en favor de la titularidad pública de la zona marítimo-terrestre y las playas.

La impresión en el artículo 132 de la Constitución de la calificación de la zona marítimo-terrestre y las playas como bienes de dominio público provoca la inmediata comprensión de la titularidad pública de estos bienes pertenecientes al demanio natural, y la radical exclusión para ser susceptibles de incorporación a patrimonios privados <sup>1</sup>.

La Constitución opta por atribuir sin concesiones «en todo caso», a la titularidad pública estatal los bienes que conforman la zona marítimo-terrestre y las playas, destacando el elemento subjetivo del dominio público; pero a la vez no ofrece esa titularidad de modo desnudo, al incorporar al precepto constitucional un singular régimen jurídico que permita mantener y proteger esa titularidad de modo deferente e indiscutible.

El Constituyente incorpora al régimen jurídico de los bienes de dominio público los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, subrayando la nota de extracomercialidad que adorna a esta clase de bienes, apreciando la condición de indisponibilidad para sufrir mutaciones de titularidad en cuanto no pierdan su carácter por desafectación.

La exclusividad de la titularidad pública de la zona marítimo-terrestre y las playas ex Constitutione determina el monopolio de esa de-

---

<sup>1</sup> El artículo 132 de la Constitución española de 29 de diciembre de 1978 dice: 1. La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. 2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. 3. Por ley se regulará el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación. Vid., sobre este precepto constitucional los comentarios de AURELIO GUAITA, *Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pag. 21 y ss. FERNANDO SÁINZ MORENO, «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre (artículo 132.2 de la Constitución)», *RAP*, num. 99 (1982), pags. 201 y ss. «Artículo 132 de la Constitución». En *Comentarios a las leyes políticas, Constitución española de 1978*, dirigidos por OSCAR ALZAGA, T. X, Madrid, Ed. Edersa, Madrid, 1985. T. F. GARRIDO FALLA, «Artículo 132». *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por FERNANDO GARRIDO FALLA, Ed. Civitas, Madrid, 1985. TOMÁS FONT LLOVET. «La ordenación constitucional del dominio público». En *Estudios sobre la Constitución española en «Homenaje al profesor E. García de Enterría»*, T. V. Ed. Civitas, Madrid, pág. 3917 y ss.

tentación en manos publicas e impide su trasvase a manos particulares; determina que estos bienes son incapaces de soportar titularidades privadas.

Y la declaración que se efectúa en el artículo 132.2 de la Constitución refuerza el principio de integridad de la zona marítimo-terrestre y las playas, de modo que debiendo conservarse todos estos bienes en el dominio público, no pudiendo despreciarse el elemento significativo de su titularidad, resulta incompatible que cualquier porción de terreno integrado en el dominio público pueda ser susceptible de apropiación privada.

Y la determinación que se realiza en el artículo 132 de la Constitución de considerar a la zona marítimo-terrestre y las playas como bienes de dominio público, tiene su influencia en otro precepto de la Constitución, porque siendo por definición el dominio público un ámbito exento de propiedad privada, delimita negativamente el contorno del derecho de propiedad privada que se configura en el artículo 33 de la Constitución. Y afirmativamente, este deslinde de preceptos constitucionales, permite asegurar que el dominio público de la zona marítimo-terrestre y las playas no constituye una forma del derecho de propiedad que pueda engarzarse en el artículo 33 de la Norma Fundamental.

El artículo 132 de la Constitución, a la vez que constituye una expresión nítida de la voluntad de los fundadores de la Constitución de la conservación de la zona marítimo-terrestre y las playas en la titularidad pública, sin solución de continuidad para los enclaves privados subsistentes, en congruencia, satisface, intereses constitucionales conectados a la formulación del Estado de Derecho.

Como ha destacado el Senador constituyente Lorenzo Martín-Retortillo, la defensa de la constitucionalización del carácter demanial de las playas que se abrió paso en el debate constitucional desde el primer Anteproyecto de Constitución publicado en el Diario oficial de las Cortes Generales de 5 de enero de 1978, que constituye una de las incorporaciones más notables y progresivas al texto constitucional, tuvo que sufrir hasta llegar a la redacción definitiva del artículo 132, los embates de los defensores de la privatización de las playas, ansiosos de plasmar en el texto constitucional una reserva a la demanialización de la ribera del mar en el respeto a los derechos adquiridos <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Un estudio de este precepto en el Anteproyecto de Constitución puede leerse en F. SÁINZ MORENO, *opus cit.*, nota 1, pág. 225 y ss. Sobre el debate del artículo 132 de la Constitución en el Senado puede verse LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, *Materiales para una Constitución*, Ed. Akal, Madrid, 1984, pág. 318 y ss.

A pesar de su novedosa expresión si se toma en referencia el Derecho constitucional comparado y español <sup>3</sup>, la publicificación de la ribera del mar entroncaba con los viejos textos de las Partidas que ya calificaban al mar y las riberas como cosas que pertenecen comunalmente a todas las criaturas <sup>4</sup>, y su introducción meritoria en la Constitución reflejaba el interés del Constituyente de preservar estos bienes en el dominio público, dando forma a una regla interpretativa —«intent of Framers», siguiendo la expresión americana— de notable alcance en todo proceso de aplicación del precepto constitucional.

Pero además la constitucionalización del demanio público de la ribera del mar sirve a dar soporte y expresión a otros intereses constitucionales que se despliegan en la Constitución, intereses culturales, intereses medio ambientales, intereses de salud; expansiona, desenvuelve, otras aspiraciones concurrentes en la Constitución ligadas al concepto de Estado social, en cuanto esa socialización máxima de la ribera del mar impone el disfrute de ese bienpreciado en condiciones de igualdad por todos los ciudadanos sin distinción. Como ha afirmado con brillantez Tomás Font, analizando la institución del dominio público en la Constitución y desde la Constitución, éste ya no constituye una excepción al régimen común del derecho de propiedad, sino que constituye

---

<sup>3</sup> El artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mejiancos de 1917 dice en su primer párrafo: La propiedad de las tierras y las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (...). La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.. El artículo 42 de la Constitución italiana de 1947 afirma: La propiedad es pública o privada. Los bienes económicos pertenecen al Estado, a los entes o a particulares. El artículo 15 de la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 establece: Con fines de socialización, y mediante una ley que establezca el modo y la cuantía de la indemnización, la tierra, el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva. Respecto de la indemnización se aplicará mutatis mutandis, lo establecido en el artículo 14, inciso 3, frases 3 y 4.

La Constitución española de 1876 establecía en el artículo 86.3 que el Gobierno necesita estar autorizado por una Ley para disponer de las propiedades del Estado y tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la nación. El artículo 117 de la Constitución de 1931 señalaba que el Gobierno necesita estar autorizado por una Ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación. Toda operación que infrinja este precepto será nula y no obligará al Estado a su amortización ni al pago de intereses.

<sup>4</sup> Las Leyes III y IV del Título XXVIII de la Partida 3ª decían: Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas, el aire y las aguas de la lluvia, el mar y su ribera. Cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas, según lo que fuera menester. Y por eso todo hombre puede aprovecharse de la mar y de su ribera, pescando o navegando o haciendo allí todas las cosas que entendiere... En la ribera del mar todo hombre puede hacer casa o cabaña...»

«el prototipo de las formas de apropiación de los bienes que admite la estructura del Estado social, sin incurrir en tentaciones colectivistas, y la titularidad de la Administración debe ser comprendida, no con las ideas de poder, dominio o señorío sobre las cosas, sino con la idea de deber, de la obligación de crear y mantener la prestación asistencial de cosa pública, que se adecúa mejor a los postulados del Estado social. Para el profesor barcelonés, los bienes de dominio público «constituyen el supuesto constitucional de máxima distribución de un bien», de donde se colige que la Constitución al señalar que la zona marítimo-terrestre y las playas permanecen en la titularidad pública, no siendo susceptibles de apropiación privada, los hace inapropiables dominicalmente y a la vez objeto de inmediata y absoluta distribución social, al disponer el acceso de la colectividad a su disfrute <sup>5</sup>.

La formulación constitucional de la inclusión en el dominio público de las riberas del mar proyecta la indisponibilidad del legislador ordinario para comprometer el régimen jurídico de la zona marítimo-terrestre y las playas extra-Constitutione. El legislador ordinario queda indispuerto para autorizar normas que excepcionen la amplitud del reconocimiento constitucional de la titularidad pública de la zona marítimo-terrestre y las playas . Ni por vía general, ni singular puede el legislador desconocer este postulado constitucional sin incurrir en vicio de inconstitucionalidad <sup>6</sup>. Pero no se trata de un signo de desconfianza del Constituyente hacia el legislador, sino más bien de advertir a todos los aplicadores jurídicos, incluidos los jueces, de las fronteras infranqueables del régimen jurídico del dominio público de esta zona lindante con el mar, evitando así que eventuales lagunas del legislador puedan ser ocupadas judicialmente amparando tentaciones privatizadoras del dominio público de las riberas del mar.

Otra consecuencia no menos interesante es la vinculación que nace del precepto constitucional hacia el poder legislativo y la Administración y hacia la magistratura para sostener la virtualidad de la declaración del dominio público de la ribera del mar. El artículo 132 de la Constitución apela inmediatamente a los poderes públicos a contribuir, a soportar la protección efectiva del dominio público de la zona marítimo-terrestre y las playas. El enunciado constitucional no trata de preservar una titulari-

---

<sup>5</sup> Vid TOMÁS FONT LLOVET, *opus cit.*, nota 1, págs. 3938 y 3939.

<sup>6</sup> Sobre la eficacia normativa de la Constitución, *vid.*, la ya clásica obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1981. Así mismo, IGNACIO DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987, pag. 76 y ss. En la doctrina alemana *vid.* KONRAD HESSE, «La Fuerza normativa de la Constitución», En *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1983.

dad nominativa, formal, de los bienes de dominio público en favor del Estado, sino que exige, como mandato inherente a cualquier cláusula constitucional, la dedicación intensa y comprometida de los poderes constituidos en favor de los intereses generales que subyacen en la noción y en la configuración del dominio público marítimo-terrestre.

Una tercera consecuencia del precepto constitucional se produce en el campo limitado de la discusión científica, pero no por ello esta consecuencia didáctica deja de ser menos apasionante, ya que sobre la extensión del dominio público de la zona marítimo-terrestre y la subsistencia de enclaves privados ha polemizado durante las últimas décadas con rigor y vehemencia la doctrina administrativista española, dejando tras de sí numerosos escritos, aunque lejos de zanjar estas divisiones, como anotara Sáinz Moreno, cabe constatar que el artículo 132 de la Constitución animará nuevos debates esta vez sí iluminados por la inteligencia segura que proporciona la Constitución <sup>7</sup>.

## **2. Eficacia del artículo 132 de la Constitución sobre los enclaves privados existentes en la zona marítimo-terrestre y las playas.**

¿Se ha producido, a la entrada en vigor de la Constitución, la incorporación plena e inmediata de los terrenos privados enclavados en la ribera del mar al dominio público marítimo-terrestre? ¿El artículo 132 de la Constitución ha provocado la derogación de la legislación preconstitucional que admitía la presencia de terrenos particulares en la zona marítimo-terrestre y las playas?

El Tribunal Supremo se ha pronunciado de forma desconcertante sobre la eficacia normativa del artículo 132 de la Constitución, pues si en un primer momento se destaca un silencio penetrante en la Sala de

---

<sup>7</sup> Expresa FERNANDO SÁINZ MORENO cómo el artículo 132.2 de la Constitución «ha zanjado una vieja discusión sobre la posible existencia de enclaves privados en las riberas del mar». Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre (Artículo 132.2 de la Constitución, *opus cit*, nota 1, pag. 201. Para Meilán Gil las discusiones sobre el impacto de la Constitución de 1978 sobre el dominio público de la zona marítimo-terrestre y las playas, que tuvieron sus puntos más álgidos en la confrontación tenida en el seno del Consejo de Estado en el Dictamen de 17 de octubre de 1963 en favor de la propiedad privada en la zona marítimo-terrestre con el voto en contra, entre otros Consejeros, de GARCÍA DE ENTERRÍA y VILLAR PALASI, y la posterior confrontación, aprobada la Ley de Costas de 1969, entre JESUS LEGUINA y MARIO CONDE, están lejos de agotarse, como lo demuestra los diferentes posicionamientos entre los que denomina «corriente absolutista del dominio público marítimo» y los privatistas. «El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas». REDA núm. 59 (1988), pág. 375.

lo Civil del Alto Tribunal expresivo de la negación de valor jurídico del texto constitucional de bienes pertenecientes a la zona marítimo-terrestre, a la que sigue un posicionamiento moderado hacia una comprensión de la subsistencia de enclaves privados, aún en clave de interpretación restrictiva propiciada por la Constitución, alumbrándose con posterioridad una corriente jurisprudencial decididamente publicista, ya en los albores de la Ley de Costas de 1988, que niega toda virtualidad, antes y después de la Constitución a cualquier detentación privada de la ribera del mar <sup>8</sup>.

Constituye exponente de la primera y primitiva jurisprudencia la sentencia de la Sala de lo Civil de 13 de octubre de 1981, en que se descubre con asombro el caso omiso que efectúa el órgano judicial al artículo 132 de la Constitución en la solución en casación de un juicio declarativo de mayor cuantía interpuesto por el Abogado del Estado ante el juzgado de primera instancia número uno de La Coruña contra los detentadores de una finca lindante con el mar y ría de Santa María de Castro (Miño). El Tribunal Supremo considera para reconocer la titularidad dominical privada sobre terrenos enclavados en la zona marítimo-terrestre la delimitación legal de este concepto en la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, porque lo que con anterioridad a esa fecha los terrenos situados en esa franja del litoral eran susceptibles de ser objeto de propiedad privada, debiendo conservarse los derechos adquiridos como expresamente refieren la Ley de Puertos de 1928 y la Ley de Costas de 1969 <sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Son exponente de la primera corriente jurisprudencial, tras la entrada en vigor de la Constitución la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1981 (Ar. 3737).

Confirman las tesis moderadas la sentencia de la Sala de lo Civil de 5 de diciembre de 1981 (Ar. 5400), 9 de junio de 1982 (Ar. 3411), 11 de junio de 1985 (Ar. 3107), 12 de junio de 1988 (Ar. 8840), y de 7 de julio de 1989 (Ar. 5409).

Y constituye antecedente del criterio de impedir la existencia de enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1980 (Ar. 5111) en que a pesar de afirmar la pretensión de construir en los enclaves privados en la zona marítimo-terrestre, al amparo de la Ley de Costas de 1969, se calificará dicha situación legal de monstruosa. Con claridad emerge la tesis de la indisponibilidad del dominio público por particulares en la sentencia de la Sala Primera de 6 de julio de 1988 (Ar. 5557). Una posición jurisprudencial comprometida con el artículo 132 de la Constitución y reforzadora de la protección del demanio natural la encontramos en la sentencia de la Sala Tercera (sección tercera) de 7 de febrero de 1991 (Ar. 1213).

<sup>9</sup> *Vid.* sobre la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1981 el comentario crítico de LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, «Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre», *REDA*, núm., 34 (1982) pag. 517 y ss. Recopilado en *Bajo el signo de la Constitución*, IEAL, Madrid, 1983, pag. 503 y ss.

Las tesis moderadas se aprecian en las sentencias de la Sala de lo Civil de 11 de junio de 1985, 6 de octubre de 1986 o de 7 de julio de 1989 donde se sistematizan y limitan los motivos obstativos de los particulares a las pretensiones reivindicativas del Estado de terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre —«sólo puede prosperar si acredita la desafectación de los bienes por acto de soberanía, su cambio de destino de particulares antes de la Ley de Puertos de 1880 para lo cual no basta la simple inscripción registral»—, y se construye una presunción en favor del dominio público de la ribera del mar que impone al particular la carga de probar la adquisición de su dominio de forma legítima —«...fuerte presunción en pro del dominio nacional de los terrenos de dicha zona (marítimo-terrestre) requiere para ser destruida una rigurosa demostración en contrario, sobre todo a partir del artículo 132.2 CE»—.

La tesis rupturista se ofrece en la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1988, cuyos antecedentes de hecho se remontan a la donación de la Manga del Mar Menor por el rey aragonés Jaime I al Consejo de Murcia, siendo adquirida en pública subasta por un particular el 10 de enero de 1863.

El magistrado Martín-Granizo, ponente de la sentencia, plantea directamente, sin vacilación, dos cuestiones básicas y extrañas en sus precedentes jurisprudenciales para fundamentar la *ratio decidendi*: a) Si la zona marítimo-terrestre puede ser o haber sido en algún momento histórico objeto de disposición o de desafectación por parte del Estado; y b) Supuesto que pudiere serlo o haberlo sido, cuál podría ser su alcance y eficacia después de promulgado el Texto Constitucional de 27 de diciembre de 1978. La primera pregunta se responde negativamente, destacando el indiscutible carácter de la zona marítimo-terrestre como «res communis omnibus hominibus», que «lleva inherente bien su absoluta inalienabilidad, bien la indesafectabilidad de su titularidad, no demanial, como se dice en el recurso, sino común a todos los hombres». Aunque comete el exceso verbal de corregir al Constituyente, en cuanto que sostiene que cabe imputar la titularidad del dominio público no al Estado, «sino al Pueblo, a la Nación», se desenvuelve la ineptitud del Estado para enajenar o desafectar estos bienes por medio legal alguno en cuanto que no le pertenecen, pudiendo transmitirse si acaso no un dominio pleno, sino un dominio degradado o configurador de un derecho real atípico.

Ahora bien la incorporación de esas apariencias dominicales al dominio público ex Constitutione, de donde nunca debieron salir, no se debe realizar sin coste para el erario público cuando fue el mismo Estado el que enajenó esos terrenos, porque la no dación de contraprestación por el traspaso de las facultades residuales conservadas en manos

particulares, la ausencia de resarcimiento, provocaría un enriquecimiento injusto del Estado, «de imposible aceptación en un Estado de Derecho como el español», que consagra en su texto constitucional los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

La doctrina española se ha mostrado casi unánime en reconocer la derogación por la Constitución de aquellos preceptos legales que daban cobertura al mantenimiento de enclaves privados en la zona marítimo-terrestre, sin necesidad de la sustitución por otro texto normativo; derogación que arrastra asimismo a los eventuales derechos sobre esta zona demanial <sup>10</sup>. Montoro Chiner no duda en estimar derogado por la Constitución el artículo 1 de la Ley de Costas de 1969 en cuanto asevera que «son bienes del dominio público sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos...»<sup>11</sup>. Y la cláusula derogatoria de la Constitución igualmente arrastraría al artículo 4 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, en cuanto admite la existencia de terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y en la zona marítimo-terrestre y los sujeta a las servidumbres litorales, y a su antecedente el artículo 7 de la Ley de Puertos de 10 de enero de 1928.

El profesor Sáinz Moreno es así de concluyente: «No es posible interpretar ese precepto constitucional (art. 132) en el sentido de que respeta las propiedades privadas en las riberas del mar cuando resulta que tanto su tenor literal como la manifiesta voluntad de los Constituyentes son contrarios a ese reconocimiento de propiedades privadas en esas zonas...» <sup>12</sup>.

Una tesis más conciliadora con la permanencia de los enclaves privados en la ribera del mar se advierte en Garrido Falla, para el que hay que esperar a la intervención de legislador para que el artículo 132 de la Constitución despliegue su eficacia, interpretando que este precepto protege los derechos adquiridos «pues no puede pensarse que la Constitución haya querido expropiar sin indemnización o confiscar los enclaves de propiedad privada que en nuestra costas existan...» <sup>13</sup>. Meilán Gil se unirá también a esta tesis conservacionista, separándose abiertamente

---

<sup>10</sup> Así sostiene LORENZO MARTÍN-RETORTILLO en el trabajo citado en la nota anterior que «hay que entender que (la Constitución) ha derogado cualquiera de las declaraciones siempre excepcionales que pudieran encontrarse en nuestras leyes en favor de determinados derechos adquiridos».

<sup>11</sup> MARÍA JESÚS MONTORO CHINER, «La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?», *REDA*, núm. 58 (1988), pág. 181 y ss.

<sup>12</sup> *Vid.* FERNANDO SÁINZ MORENO, *opus cit.*, nota 7, pág. 231.

<sup>13</sup> *Vid.* FERNANDO GARRIDO FALLA, *opus cit.*, nota 1, págs. 1938 y 1940.

de las que denomina enfáticamente «corrientes absolutistas del dominio público marítimo», anclándose en el respeto de los derechos adquiridos sobre las parcelas situadas en la zona marítimo-terrestre <sup>14</sup>.

De modo pormenorizado, podemos señalar que el efecto expansivo que conlleva la aplicación directa e inmediata del artículo 132 de la Constitución, consecuencia del valor normativo de la Norma Suprema, provoca la interdicción de cuantas declaraciones del legislador o de los órganos jurisdiccionales que excusen o eximan la consideración de la zona marítimo-terrestre y las playas como dominio público.

El nuevo régimen constitucional del dominio público de la zona marítimo-terrestre y las playas se aplica sin diferimiento alguno, sin esperar a su concreción por el legislador, desde el mismo momento de la entrada en vigor de la Constitución, operando plenamente sobre aquellos procedimientos administrativos de deslinde y sobre aquellos procesos judiciales declarativos y reivindicatorios del dominio que no hayan logrado firmeza, desplegando su eficacia retroactiva sobre situaciones nacidas con anterioridad a su vigencia en cuanto no hubieran agotado sus efectos, en cuanto que la Constitución no permite consolidar situaciones contrarias a sus prescripciones. Desde el 29 de diciembre de 1978, consecuentemente actos administrativos o resoluciones jurisdiccionales están indisponibles para amparar derechos dominicales privados en las riberas del mar.

El silencio del artículo 132 de la Constitución en expresar el respeto de los derechos adquiridos por particulares en la zona del demanio marítimo con anterioridad a su vigencia y la ausencia de una Disposición transitoria expresa en la Constitución que resuelva el trato jurídico a dispensar a aquellas propiedades particulares que deben disolverse por voluntad constitucional, determina que no se pueda considerar la integración plena ex Constitutione en la zona marítimo-terrestre de los enclaves particulares subsistentes. Si no se ha producido una expropiación de estos enclaves directamente por la Constitución, no cupiendo aunar la responsabilidad del Estado constituyente, en asimilación a la responsabilidad del Estado legislador, sí que cabe sostener que la supresión de los eventuales derechos de particulares sobre la zona demanial debe aparejar un resarcimiento, una indemnización coherente con lo dispuesto en los artículos 33.3 y 106.2 de la Constitución, para evitar deducir del mismo artículo 132, prescripciones susceptibles de ser tachadas de inconstitucionalidad en su confrontación con otros preceptos constitucionales.

El artículo 132 de la Constitución impone la interpretación de todo el ordenamiento jurídico ordenador de las costas y el litoral de modo

---

<sup>14</sup> Vid. JOSÉ LUIS MEILÁN GIL, *opus cit.*, nota 7, pág. 375.

armónico con el precepto constitucional, siendo rechazable cualquier interpretación del texto constitucional desde la legalidad que regula las costas y los puertos. La Administración podía por ello, desde la entrada en vigor de la Constitución, realizar deslindes, ordenando e integrando la Ley de Costas de 1969 en la Constitución; y se encontraba capacitada para atribuir la posesión, incluso respecto de fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, al haber quedado este precepto derogado por su contradicción con la declaración constitucional. Y así mismo podía ejercer las acciones reivindicatorias precisas en defensa de la aplicación del artículo 132 de la Constitución, con los efectos previstos en la disposición transitoria segunda de la Ley de Costas de 1969, en la búsqueda de una comprensión armónica e integradora de la Constitución y la Ley de Costas preconstitucional.

La constitucionalización del dominio público de la zona marítimo-terrestre obliga a considerar derogados por la Disposición derogatoria tercera de la Constitución a aquellos preceptos de la Ley de Costas de 1969, que, como las expresiones contenidas en los artículos 1 y 4, al admitir la existencia de terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y en la zona marítimo-terrestre y respetar en todo caso los derechos adquiridos, resultan incompatibles y se oponen manifiestamente con el artículo 132 de la Constitución.

Coinciden por tanto en esta reflexión, constituyendo su hilo conductor, preocupaciones comunes a las ciencias administrativistas y constitucionalistas, interesadas tanto en consolidar la libertad como por velar por los intereses públicos que asume el Estado, porque como anotara el administrativista Lorenzo Martín-Retortillo, en el referido comentario jurisprudencial, «por cada playa —o parcela de playa o de zona marítimo-terrestre— que consigamos revierta al dominio público, habrá sí un propietario privado perdedor. Pero yo creo que habrá aumentado sensiblemente la parcela de libertad de los españoles».

## **II. EL RECONOCIMIENTO Y LA PRESERVACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y LAS PLAYAS EN LA LEY DE COSTAS DE 28 DE JULIO DE 1988 Y EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 149/1991, DE 4 DE JULIO**

### **1. La opción reivindicatoria de la configuración jurídica del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988**

El legislador de 1988 se muestra respetuoso con el mandato constitucional ofrecido desde el artículo 132 de la Constitución para con-

seguir la integridad jurídica del dominio público marítimo-terrestre, aunque es plenamente consciente de las dificultades que presenta la realización de los intereses subyacentes en la declaración constitucional.

La propia Exposición de Motivos de la Ley 22/1988 advierte como causas desencadenantes del estado «lamentable» de las costas españolas la degradación física y la degradación jurídica que ha sufrido el litoral, la destrucción física y la privatización del litoral. Y sin matices se exponen las fisuras más apreciables en el régimen jurídico de protección del dominio público de la zona marítima: «Se ha producido además con demasiada frecuencia la desnaturalización de porciones del dominio público litoral, no sólo porque se ha reconocido la propiedad particular, sino también por la privatización de hecho que ha supuesto el otorgamiento de determinadas concesiones y la carencia de accesos públicos, con el resultado de que ciertas extensiones de la ribera del mar han quedado injustificadamente sustraídas al disfrute de la colectividad».

Se vierte una crítica explícita, en términos dramáticos por su incidencia negativa en la conservación jurídica de este espacio natural, al legislador predemocrático, autor de la Ley de Costas de 1969, y al legislador de 1980, autor de la Ley de Protección de Costas: «La insuficiencia de la legislación vigente para la consecución de los objetivos descritos es tan notoria que resulta superfluo insistir sobre ella». Y las más relevantes deficiencias de la legislación anterior, cuyas piezas esenciales se derogan en su totalidad expresamente, se destacan en la escasa definición de la zona marítimo-terrestre y de la playa que no llega a cubrir la realidad natural, quedando por omisión desprotegido el demanio público; la prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad con la obligación de soportar las acciones reivindicatorias por el Estado; la adquisición privada del dominio público, el régimen de servidumbres obsoletas e insuficientes y la generalización de las concesiones y la ampliación de los derechos de sus titulares sobre el dominio público.

No cabe calificar por tanto la Ley de Costas de 1988 como una ley de reforma, sino como una ley reformadora; «profundamente innovadora», como matiza la Exposición de motivos, que evita, al ofrecer en un texto concentrado los elementos de protección, utilización y policía de las costas, acudir en la búsqueda de la norma aplicable a preceptos arrinconados en disposiciones legales aprobadas en el pasado siglo, y que se han revelado inservibles para responder a las demandas de una efectiva protección jurídica del dominio público marítimo-terrestre. Y así se asevera: «Se trata en rigor de una ley nueva,

con una concepción distinta de la regulación del dominio público marítimo-terrestre»<sup>15</sup>.

En el prólogo de la Ley se explicitan de modo diáfano los intereses y los institutos que descubre el legislador para preservar la conservación jurídica del dominio público de la zona marítimo-terrestre y lograr así la calificación de la ribera del mar como patrimonio colectivo. Los dos ejes principales en donde se asienta la protección jurídica del dominio público, los dos goznes donde se apoyan los nuevos conceptos que dominan el dominio público marítimo-terrestre se construyen en la negación de la posibilidad de consolidar la apropiación por particulares de terrenos de dominio público y en abrir la inscripción registral del dominio público, haciendo prevalecer la publicidad del denominado demanio natural.

Se elimina además la eventualidad de adquisición de la propiedad de terrenos ganados al mar o de cualquier otra porción del dominio público como consecuencia de la realización de obras; evitando la fragmentación o la descomposición de la integridad de la zona marítimo-terrestre, y se imponen limitaciones a los predios colindantes a la zona marítimo-terrestre como instrumento para liberar de presiones extorsionantes la zona marítimo-terrestre, y preservar y consolidar las funciones asistenciales que promociona la ribera del mar.

El artículo 7 de la Ley de Costas enuncia, siguiendo la inspiración que proporciona el texto rígido de la Constitución, las características jurídicas que imprimen estos bienes, el principio de indisponibilidad — fijación del carácter de extracomercio de los bienes que componen la ribera del mar— y el principio de sujeción a reglas exorbitantes de Derecho privado, excluyendo estos bienes del tráfico jurídico, al afirmar que «los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en esta ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables».

La consecuencia inmediata de la dación de este régimen jurídico apropiado a la naturaleza jurídica de los bienes del demanio, la exclu-

---

<sup>15</sup> Refiriéndose al Proyecto de Ley de Costas, MONTORO CHINER afirma un juicio muy positivo: «El texto que hemos manejado es de una calidad conceptual y terminológica fuera de lo común. Emplea las instituciones de Derecho administrativo con una precisión impecable. Incorpora todas, absolutamente todas las técnicas que hoy en día son ensayables para la protección de la zona marítimo-terrestre; y llega a cotas altísimas con la introducción de la acción pública y la atribución del conocimiento de todos los litigios sobre el demanio marítimo a la jurisdicción contenciosa. Sin duda, se trata de un texto meditado, al que se le puede reprochar, no obstante, la prevalencia y el exceso de protagonismo de la Administración estatal para su puesta en marcha, y el extensísimo ámbito que pretende abarcar». *Opus cit.*, nota 11, pág. 183. Una anotación crítica de la Ley puede leerse en ARCADIO GIL CORTIELLA, «Ley de Costas versus Ley Hipotecaria», *La Ley*, 28 de marzo de 1991.

sión de cualquier titularidad privada sobre los bienes del dominio público marítimo-terrestre se concluye en el artículo 9 al expresar que «no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del Dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera.

Si se producen actos perturbadores de la titularidad pública de la zona marítimo-terrestre, el ordenamiento reacciona a través de un completo cuadro de medidas jurídicas: *a)* La sanción de nulidad de pleno derecho para los actos administrativos que infrinjan la propiedad pública de la zona marítimo-terrestre (art. 9.2); *b)* La desconsideración de los actos de particulares que menoscaben fraudulentamente la titularidad demanial (art. 9.2); *c)* La descalificación de los asientos del Registro de la Propiedad que intentan amparar detenciones privadas en el dominio público, al carecer de todo valor obstativo las detenciones privadas frente al dominio público (art. 8); *d)* La prohibición de inscribir fincas colindantes con la zona marítimo-terrestre en el Registro de la Propiedad si no se precisa que sí lindan con el dominio público, se acompaña certificación de la Administración del Estado en que se acredite que no se invade el dominio público (art. 15); *e)* La regla interpretativa que auspicia que si el título registral contiene la indicación «linda con el mar» se refiere al límite interior de la ribera del mar incluso en los casos de excesos de cabida (art. 16); *f)* La aprobación del deslinde administrativo declara la posesión y la titularidad dominical en favor del Estado, y permite la inmatriculación de los bienes de dominio público, prevaleciendo sobre las incripciones registrales que se opongan (art. 13), y *g)* La prescripción en el plazo de cinco años de las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado administrativamente (art. 14).

Pero la doctrina y la opinión pública, que no iban a poner en duda la bondad de la batería de medidas acordadas por el legislador para proteger el dominio público marítimo-terrestre, aguardaba, expectante y pacientemente desde la promulgación de la Constitución, a examinar cómo la Ley de Costas de desarrollo del artículo 132 de la Constitución afrontaba y resolvía una de las cuestiones centrales y más polémicas que afectaban a la plena configuración del dominio público: la pervivencia o la supresión de los enclaves de particulares existentes en esta zona del demanio.

La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 opta por la supresión *ad ra-dice* de estas titularidades dominicales sobre el dominio público marítimo-terrestre, aunque estuvieran consagradas por sentencia judicial

firme, transformando esos derechos en derechos concesionales de ocupación y aprovechamiento de la zona marítimo-terrestre <sup>16</sup>.

El apartado 1 de la Disposición transitoria primera de la Ley, apelando al artículo 132 de la Constitución, realiza una transformación, una conversión *ope legis*, de los derechos dominicales sobre espacios de la zona marítimo-terrestre, declarados de propiedad particular por sentencia firme con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, en un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. Las características generales de la concesión se desenvuelven también en la Disposición, resaltando su plazo por treinta años, prorrogables por otros treinta y la exención de abonar canon alguno, debiendo respetar los usos y derechos existentes, deduciéndose la vinculación de la Administración a otorgar la concesión, como precisaría el Reglamento General de desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre <sup>17</sup>. Y a igual proceso de reconversión se somete a las titularidades dominicales sobre terrenos deslindados conforme la antigua Ley de Costas y que sufran retrocesos en su extensión introduciéndose en el dominio público tras la práctica de un nuevo deslinde adaptado a las prescripciones de la Ley de Costas de 1988 (Disposición transitoria primera 4).

A los titulares de fincas o derechos en la zona marítimo-terrestre amparados exclusivamente por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria como adquirentes de buena fe y con título inscrito en el Registro de la

---

<sup>16</sup> Apuntaba el Profesor SÁINZ MORENO, la necesidad de buscar una fórmula que conciliase la declaración inexcusable de demanialidad estatal de todas las playas y zona marítimo-terrestre con el respeto de aquellos derechos adquiridos que no lesionen al interés público, encontrándola en la disposición transitoria segunda párrafo 3 de la Ley de Costas de 1969, que permite a los particulares desplazados solicitar les sea otorgada la correspondiente concesión, a la cual deberá acceder la Administración, salvo que resulte de ello notorio perjuicio para el interés público. *Opus cit.*, nota 1, pág. 241.

<sup>17</sup> La Disposición transitoria primera establece en sus apartados 1 y 2: En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refieren los artículos 37.3 de la Ley de Costas y 79.3 de este Reglamento. 2. Transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior sin que se haya solicitado la concesión, la misma se otorgará de oficio por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, salvo renuncia expresa del interesado.

Propiedad, se les muta sus derechos por una concesión de alcance limitado en cuanto sólo permite legalizar los usos existentes, teniendo además un derecho de preferencia que caduca a los diez años para obtener los derechos de ocupación o aprovechamiento sobre esos terrenos, sin perjuicio de instar las acciones civiles que les correspondan (Disposición transitoria primera 2).

En los tramos de costa no deslindados a la entrada en vigor de la Ley no se permite la consolidación de ninguna expectativa de titularidad dominical, desplegando el deslinde practicado todos sus efectos sobre la titularidad pública de la zona marítimo-terrestre deslindada, aunque dichos terrenos se encuentren ocupados por obras (Disposición transitoria primera 3).

La desaparición de titularidades privadas en la zona marítimo-terrestre sobre los bienes integrantes de dominio público no se produce sin embargo de modo absoluto, al respetarse los derechos adquiridos sobre los islotes de propiedad particular, los terrenos ganados a la mar en propiedad, aunque en todo caso el dominio público se extenderá a sus playas y a la zona marítimo-terrestre, y los terrenos sobrantes y desafectados recuperados por sus propietarios, debiendo acudir la Administración al instituto expropiatorio, como revela la disposición adicional tercera 1 al declarar de utilidad pública a estos efectos los terrenos de propiedad privada a que se refiere la disposición transitoria segunda analizada.

Los primeros comentarios de urgencia que ha merecido el proyecto de Ley de Costas y el texto definitivo de la Ley se han ocupado de destacar o bien las dificultades técnicas, económicas y sociales que puedan acompañar la aplicación de la Ley en lo que respecta a las tareas de recuperación del demanio marítimo, dificultades derivadas bien del otorgamiento de concesiones, practicar nuevos deslindes, o iniciar procedimientos expropiatorios, lo que puede mermar su viabilidad y ejecutividad<sup>18</sup>; o han mostrado sus reservas, como López Pellicer, a la transformación de los derechos dominicales sobre la zona marítima-terrestre y las playas, derivada de las disposiciones transitorias, en derechos concesionales en cuanto se duda pueda integrar la noción de justa compensación que atrae el respeto a los derechos adquiridos<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Vid. M.J. MONTORO CHINER, *opus cit*, nota 11, págs. 212 a 214.

<sup>19</sup> Vid. JOSÉ A. LÓPEZ PELLICER, «Los derechos adquiridos en zonas del demanio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas», *REDA* (1989), pág. 533 y ss.

**2. La cesación de las propiedades particulares sobre la zona marítimo-terrestre y las playas y su transformación en derechos concesionales en la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991**

La sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, decidiendo recursos de inconstitucionalidad planteados por diversos Gobiernos y Parlamentos de Comunidades Autónomas litorales, así como por cincuenta Diputados del Grupo mayoritario de la Oposición contra la Ley de Costas 22/1988, aun orientada fundamentalmente a resolver las alegaciones vertidas sobre los excesos del legislador estatal invadiendo las competencias estatutarias, aborda directamente las cuestiones relativas a la eficacia del artículo 132 de la Constitución, las relaciones entre dominio público y propiedad privada y la supresión de los enclaves particulares en la zona marítimo-terrestre y en las playas <sup>20</sup>.

Esta sentencia 149/1991, de la que fue Ponente el Magistrado Rubio Llorente, presenta una gran complejidad en su estudio, ya no sólo por su extensión, que logra imprimir 39 páginas en la edición del Boletín Oficial del Estado que no merecen desperdicio, sino por la intensidad de los temas jurídicos planteados y por la profundidad con que se desarrolla el pensamiento del supremo intérprete de la Constitución, que casi logra esbozar un manual de lecciones sobre el dominio público marítimo-terrestre.

El Tribunal Constitucional no duda en expresar, y constituye la primera directiva que enunciamos, analizando las Disposiciones transitorias de la Ley de Costas, la eficacia directa e inmediata del artículo 132 de la Constitución y la vinculación sin excusas al legislador y a la Administración del precepto constitucional. Y así se lee en el fundamento jurídico octavo:

«...desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional, todos los espacios enumerados en el artículo 132.2 se integran en el dominio público del Estado...»

Y se modula esta afirmación a continuación expresando que «aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y,

---

<sup>20</sup> Sentencia 149/1991, de 4 de julio. Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias, el Gobierno Valenciano y un grupo de 50 Diputados, contra la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, BOE de 29 de julio de 1991.

por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines».

La cautela con que parece responder el Tribunal Constitucional a la permanencia de los terrenos de propiedad particular en la ribera del mar —«No hemos de entrar, porque no es cuestión que se nos haya planteado, a discutir la compatibilidad entre el rotundo mandato constitucional y el mantenimiento de terrenos de propiedad privada (enclaves) en el espacio demanial»—, no puede conducir a interpretaciones precipitadas.

Se desprende de la intervención del Tribunal Constitucional la integración ex Constitución de los terrenos de propiedad particular sitos en la zona marítimo-terrestre en el dominio público, así como la prohibición de cualquier apropiación privada de bienes pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre tras la entrada en vigor de la Constitución y la invalidez de cualquier acto de transmisión o trasvase que menoscabe o perjudique la titularidad pública sobre bienes del demanio natural.

La Constitución no dibuja por sí misma la zona marítimo-terrestre y las playas, y por ello la concordancia de la declaración constitucional sobre los confines jurídicos del dominio público marítimo-terrestre necesita de la mediación técnica del legislador y de la Administración, ya que, expresa el Tribunal Constitucional, los conceptos enunciados en el artículo 132 de la Constitución no se corresponden con categorías jurídicas, sino se refieren a la realidad física.

La perfección de la integración en el dominio público marítimo-terrestre de estos enclaves particulares se produce con carácter declarativo por la Administración que requerirá el esfuerzo del legislador de ejecutar el mandato constitucional soportado en el artículo 132 de modo equilibrado, sin contradecir los diversos parámetros constitucionales que confluyen, resolviendo la contraposición de intereses que suscita la recuperación plenaria del dominio público y la eliminación de los enclaves particulares.

El Tribunal Constitucional realiza, y ésta constituye la segunda directiva que entresacamos del frondoso pronunciamiento constitucional, el deslinde del dominio público y el derecho de propiedad privada sosteniendo la independencia de los artículos 132 y 33 de la Constitución:

«Sustraer del comercio privado los terrenos que forman parte de la ribera del mar no es una regulación del derecho de propiedad».

El régimen jurídico constitucional de los bienes de dominio público diseñado en el artículo 132 de la Constitución no forma parte de la

regulación del derecho civil de propiedad proclamado en el artículo 33 de la Norma Suprema <sup>21</sup>. No gozan el dominio público y el derecho de propiedad privada de un mismo estatuto uniforme, descubriéndose la intención separadora del Constituyente español, con mayor precisión que su homónimo italiano que los reúne en un mismo precepto, en distribuir en diferentes sedes constitucionales su afirmación <sup>22</sup>. El dominio público no puede concebirse como un derecho de propiedad especial en razón de la particularidad de su titular, sino que aparecen ambos regímenes de modo absolutamente diferenciado, aunque se condicione negativamente el ámbito material del derecho de propiedad, como ha anotado Tomás Font, por la exención de los bienes de dominio público para integrar esa categoría dominical.

La desaparición de las propiedades privadas de la zona marítimo-terrestre y las playas es una decisión legislativa plenamente legítima y congruente con el artículo 132 de la Constitución. Este es el tono que emplea el Tribunal Constitucional para comprender la liberación de los enclaves particulares en el espacio reservado demanial: «es la forma más simple y directa —se dirá en el fundamento jurídico octavo— de poner en práctica una decisión ya adoptada por la Constitución misma». Y en este mismo Fundamento se advierte con mayor énfasis:

«...esta eliminación de las titularidades privadas sobre terrenos incluidos en el dominio público sobre la ribera del mar no puede ser considerada, desde el punto de vista constitucional, como una decisión arbitraria o carente de justificación».

Aun sintéticamente, la razonabilidad de la medida adoptada por el legislador de Costas, la racionalidad presente en la decisión de la ley, la ponderación de los medios empleados para cumplimentar una finalidad asumida por la Constitución de lograr la supresión de los terrenos particulares en la zona marítimo-terrestre, librando de cargas el dominio público, constituyen la clave interpretativa que permita sostener al Tribunal Constitucional la conformidad a la Constitución de las disposiciones enjuiciadas <sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> El Tribunal Constitucional afirma en el fundamento jurídico octavo: «...no es tarea propia de este Tribunal la de mediar en la disputa dogmática acerca de si estas normas que disciplinan la propiedad sobre diversos géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad o siendo ésta una institución única, son más bien limitaciones que al propietario se imponen en razón de la naturaleza de los bienes».

<sup>22</sup> Vid. STEFANO RODOTÀ, Art. 42. Commentario della Costituzioni a cura di «G. BRANCA», *Rapporti Economici*, Tomo II, Zanichelli Editore, Bologna, Il Foro Italiano, Roma, 1982.

<sup>23</sup> Sobre la argumentación constitucional, vid., ENRIQUE ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1984.

La función social que representa el dominio público marítimo-terrestre —y ésta es la cuarta directiva constitucional que nos interesa exponer—, delimita el contenido del derecho de propiedad sobre terrenos influyentes en el espacio demanial, sin que las limitaciones que se puedan imponer para salvaguardar estos intereses sociales puedan equipararse a una privación o ablación de derechos:

«Aun si esos enclaves de propiedad privada se mantuviesen en los términos actuales, las limitaciones que al uso y aprovechamiento de tales bienes pudiera resultar de la nueva regulación legal, no podrían ser consideradas, aunque fueran más intensas que las anteriores, como privación del derecho de propiedad».

El legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad para imponer servidumbres a aquellos terrenos que eventualmente se encontraran en el demanio natural o colindantes a él, pudiendo regular el uso del espacio de la zona marítimo-terrestre conforme a las necesidades de servir, a la utilización libre pública y gratuita para los usos comunes del mar y su ribera, por lo que las limitaciones congruentes con la naturaleza del dominio público, aunque supongan una restricción de los derechos o facultades que antes tenían los propietarios —se advierte— no pueden considerarse como privación del derecho de propiedad.

El Tribunal Constitucional después de emitir por dos veces, en los fundamentos jurídicos primero y octavo, las directivas fundamentales donde va a enmarcar decididamente su discurso jurisprudencial, incorpora a la sentencia de modo pormenorizado el juicio de constitucionalidad con el sentido afirmativo o negativo que le sugiere el examen de los preceptos y disposiciones controvertidas.

Los artículos 8 y 9 de la Ley de Costas 22/1988 superan positivamente el test de constitucionalidad arropados en dos normas subconstitucionales que vierte el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico preliminar: a) El legislador está facultado por la Constitución para regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público incluyendo «las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad». b) El legislador no sólo está habilitado por la Constitución para desenvolver el régimen jurídico de la zona marítimo-terrestre, sino obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre, a velar por la función social que ocupa la ribera del mar.

El pensamiento del supremo intérprete de la Constitución se refleja en los siguientes textos:

«...el mandato del Constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio

público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y características fueran destruidas o alteradas».

«Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos».

Por ello, está vinculado, en cumplimiento del mandato que dirige la Constitución hacia el legislador, a establecer medidas enérgicas de protección, que deben resultar en abstracto consideradas válidas, destacándose la inocuidad de estas disposiciones para sufrir un reproche de inconstitucionalidad:

«En ellos (Artículos 8 y 9) se establece hacia el futuro una doble prohibición, de cuya infracción se extraen las consecuencias oportunas en relación con las inscripciones registrales y los actos administrativos».

La preocupación del Gobierno Cántabro por la posible vulneración de estos preceptos a los derechos adquiridos de particulares sobre las marismas y las playas, según expresaba en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, se desvanece por el Tribunal Constitucional en referencia a que estos preceptos no se proyectan sobre los eventuales derechos adquiridos, sino a negar «todo valor obstativo frente al dominio público de las detenciones privadas, aun amparadas por inscripciones en el Registro de la Propiedad», reservándose el juicio sobre los *iura quaesitum* aun de modo ecléctico —«No se admite ni se niega en ellos la existencia de derechos adquiridos, a los que pretendieran hacer referencia, en el momento de elaboración de la Constitución, algunas enmiendas que entonces no se incorporaron»— al examen de las Disposiciones transitorias.

Se ofrece en esta argumentación del Tribunal Constitucional descubierta en el fundamento jurídico segundo C) la radical incompatibilidad de la detención privada de bienes en el espacio marítimo-terrestre con la calificación constitucional de dominio público de la zona marítimo-terrestre y las playas.

Un artículo comprometido y sobre el que vierten su interés impugnatorio los Consejos Ejecutivos del Gobierno Balear y Cántabro (por error se menciona al Gobierno de Cataluña), es el que alberga el valor del deslinde administrativo, ya que no sólo se le capacita para declarar la atribución de la posesión, conforme el enunciado del artículo 6.3 de la Ley de Costas 28/1969, sino también la titularidad, queriendo el legislador en esa expresión obviar el término de propiedad.

El artículo 13 de la Ley de Costas de 1988 parece hacer residir en una única jurisdicción, la contencioso-administrativa, la discusión de la fijación de los límites del dominio público marítimo-terrestre, arrastrando las cuestiones de propiedad al ámbito del Derecho administrativo, porque no de otro modo podría entenderse la clara dicción del precepto —«el deslinde aprobado... declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado»— ya que no sería factible la escisión del control judicial del acto administrativo de deslinde en la jurisdicción civil en cuanto a la declaración concerniente a la titularidad dominical, y en la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de la atribución de la posesión.

Pero aunque esta postura de residenciar en un único orden jurisdiccional ha sido mantenida por la doctrina <sup>24</sup>, y aparece como la más propicia para favorecer el principio de tutela jurisdiccional y el principio de seguridad jurídica, no haciendo someter a dos procesos y a las sucesivas e inagotables instancias que pueden concluir incongruentemente el juicio de revisión de un mismo acto, la propia Ley de Costas sigue con la tradicional separación de los órdenes para conocer de las cuestiones civiles y administrativas que afectan a la delimitación de los confines del dominio público y su separación de los terrenos particulares, siguiendo su anterior modelo legislativo y el sistema francés, al referir expresamente en el artículo 14 que queda a salvo el ejercicio de las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado, sometiéndolas a un plazo de prescripción de cinco años <sup>25</sup>.

Pero los recurrentes sólo se detendrían en imputar que ese precepto legal, al equiparar el acto de deslinde a una sentencia judicial, vulneraba el principio de separación de poderes y directamente el artículo 106 de la Constitución (Gobierno Cantabro), y que al no reflejar ninguna indemnización sobre las modificaciones de las titularidades dominicales privadas perjudicadas por el acto del deslinde suponía infracción del artículo 33 de la Constitución.

---

<sup>24</sup> Vid. CARLOS SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR, «Estudio de Jurisprudencia sobre reivindicación y deslinde de zona marítimo-terrestre», *La Ley*, 19 de febrero de 1988.

<sup>25</sup> Vid. PHILIPPE GODFRIN, *Droit Administratif des biens*, Masson, París, 1978: Según expone este autor, dos principios contradictorios se encuentran en presencia: aquél según el cual el juez ordinario es el guardián de la propiedad privada y aquél según el cual pertenece al juez administrativo pronunciarse sobre las cuestiones que afectan al dominio público, siendo la interpretación de los títulos de propiedad cuestión prejudicial cuando la discusión de la titularidad sea seria, porque sino es competente el juez administrativo, y asegurándose la armonía entre las dos jurisdicciones por la intervención del Tribunal de Conflictos.

Ya el Abogado del Estado en sus alegaciones frente a los recursos de inconstitucionalidad advertía sobre la incomprensión sostenida sobre el artículo 13, pues el acto de deslinde como acto administrativo se encontraba sujeto a un doble control jurisdiccional, contencioso-administrativo y civil, y en ningún caso podía significarse como «un mecanismo inmune jurisdiccionalmente, mediante el cual el Estado pueda apropiarse sin indemnización los fondos privados». Y el propio Tribunal Constitucional se muestra complaciente con estas fundamentaciones destacando la «interpretación errónea» que aducían los recurrentes, atrayendo el inciso final del propio artículo 13 donde explícitamente se señala que los titulares inscritos afectados por el acto de deslinde pueden ejercitar las acciones que estimen pertinentes, y el artículo 14, por lo demás anotaciones superfluas, dado el derecho fundamental proclamado en el artículo 24 de la Constitución, como se afirma implícitamente, conformándose con la doble impugnación en vía civil y contencioso-administrativa que se deriva de esos preceptos, devolviendo otra vez la cuestión suscitada de la expropiación sin indemnización al análisis de las Disposiciones transitorias <sup>26</sup>.

La Disposición transitoria primera, donde resuelve el legislador la colisión entre la declaración sostenida en el artículo 132 de la Constitución de considerar la zona marítimo-terrestre y las playas como bienes de dominio público y la pervivencia de títulos dominicales en favor de particulares enclavados en ese espacio demanial, es objeto de un pronunciamiento de su conformidad a la Constitución, con un suave matiz interpretativo dedicado al apartado 3, por el Plenario del Tribunal Constitucional, sin la emisión de ninguna discrepancia de sus miembros, al no sumarse a la sentencia ningún voto particular, tras un exhaustivo análisis del contenido de estas cláusulas legales bajo los parámetros de los artículos 24, 33 y 132 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional emite en el fundamento jurídico octavo, dedicado en su integridad al juicio de constitucionalidad de las Disposiciones transitorias, dos normas subconstitucionales de relevante contenido: 1) La subsistencia de propiedades particulares sobre terrenos enclavados en el dominio público resulta incompatible con el mandato del artículo 132.2 de la Constitución, ya que «se trata de titularidades que

---

<sup>26</sup> El Registrador de la Propiedad JUAN MARÍA DÍAZ FRAILE ha planteado la no excesiva dificultad de integrar la Ley de Costas con la Ley Hipotecaria, a propósito de la declaración administrativa del deslinde que provocará, al constituir un título declarativo de demanialidad definitiva, un supuesto de inexactitud registral que será preciso rectificar, conforme el artículo 40 d) de la Ley Hipotecaria con el consentimiento del titular o bien mediante sentencia judicial firme que ponga fin al procedimiento reivindicatorio. «La protección registral del dominio público marítimo-terrestre: Falsa antinomia entre la Ley de Costas y la Ley Hipotecaria». *La Ley*, 10 de septiembre de 1991.

por imperativo constitucional deben cesar». 2) La transformación de los derechos de propiedad en derechos concesionales que se opera por la Disposición transitoria analizada, constituye una singular forma de expropiación en la que no cabe hablar de inexistencia de indemnización.

La sentencia se entretiene en exponer cuál es el origen y la naturaleza de los títulos de propiedad detentados por particulares sobre enclaves en las playas. Y aunque con cierta inocencia se pregunta si se trata de derechos legalmente adquiridos y aunque no redacte la respuesta, sí que aparece nítido su pensamiento en favor de confiar estas titularidades privadas como usurpaciones o apropiaciones indebidas de propiedades públicas y para ello selecciona de modo interesado de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la *opinio iuris* aquellas sentencias o dictámenes que favorecen su ideología.

Así, el artículo 4 de la Ley de Costas de 1969 que parecía autorizar terrenos de propiedad particular enclavados en las playas, es referenciado con aquellas opiniones de parte de la doctrina que consideran que esos derechos no pueden identificarse con efectivas propiedades particulares, sino que debe referirse a derechos de aprovechamiento, por ser en todo momento los únicos compatibles con la naturaleza demanial de la ribera del mar. Y de la jurisprudencia discrepante y poco uniformadora del Tribunal Supremo se elige aquella sentencia, referenciada con anterioridad, en que se mantiene que carecen de legitimidad los actos de disposición y desafectación que se hubieran producido en el pasado porque el Estado no puede desafectar bienes que siendo inalienables se encuentran fuera de su poder de disposición, transmitiéndose exclusivamente no la titularidad dominical sino un derecho real atípico, un dominio degradado, extendiéndose únicamente a algunas de las facultades propias de la titularidad dominical pero no a ésta.

El Tribunal Constitucional poseído por la consideración jurídica tradicional de la zona marítimo-terrestre como *res communis omnibus* concluye de modo decidido el debate doctrinal y jurisprudencial:

«Es evidente que no es tarea nuestra entrar en esa polémica, ni en la interpretación que deba darse a la expresión (derechos legalmente adquiridos), máxime mediando Sentencias judiciales firmes que, aun desigualmente, ya lo han hecho, pero sí debe tenerse presente que en todo caso, esas titularidades dominicales lo son de unos singulares bienes que, por sus características físicas y por imperativo constitucional, necesariamente forman parte del dominio público marítimo-terrestre».

La transformación de los derechos de propiedad existentes sobre la zona marítimo-terrestre en derechos de ocupación y aprovechamiento

mediante el otorgamiento por la Administración de una concesión por treinta años, prorrogables por igual período, sin el pago de canon alguno, constituye una forma singular de expropiación por causa de utilidad pública en la que la indemnización se corresponde precisamente con el título concesional.

Se construye sin prisas la fundamentación del Tribunal Constitucional, que anota en primer lugar la comprensión del legislador de 1988 de las propiedades particulares sobre terrenos enclavados en las playas que no se suma a la jurisprudencia del Tribunal Supremo más radical en defensa de la titularidad pública exclusiva del espacio demanial natural:

«La norma acepta (...) la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre; descartando así implícitamente la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia, según la cual esas titularidades no podrán ser sino derechos de aprovechamiento, aun cuando lo fuesen sin limitación temporal...».

La privación de estos bienes y su convertibilidad obligatoria en títulos dominicales debe enlazarse con el artículo 33 de la Constitución, que exige la correspondiente indemnización, no pudiendo calificarse de confiscación, al engarzarse esta operación en el instituto de la expropiación —«la transformación en concesión de estos derechos dominicales, se advierte, implica una muy singular forma de expropiación»—. Y concurre ex Constitutione la causa justificadora de utilidad pública o interés social, que no precisa por tanto de enunciarse en el texto de la Disposición transitoria. «—La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada de tal expropiación, no puede ser puesta en cuestión—».

Para decidir la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la Disposición transitoria evaluada cabe fijarse, una vez explicada la naturaleza singular de la transformación de los derechos dominicales en derechos concesionales, en si se advierte la ausencia o la insuficiencia de indemnización desde el observatorio del artículo 33.3 de la Constitución. Y la respuesta es definitivamente zanjada en lo que se refiere a la inexistencia de indemnización: «Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente». El valor económico de la concesión debe ser entendido como compensación de la privación del título de dominio, llamándose al ordenamiento infralegal para afianzar la constitucionalidad de la Ley, al Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas para desentrañar la obligatoriedad por la Administración de expedir el título concesional compensatorio, que no se ofrecía en la Ley con estos perfiles vinculantes, imposibilitando que pudiera darse algún supuesto al amparo de la norma enjuiciada que dejara al titular del dominio sin título indemnizatorio alguno:

«no se trata de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que la ley misma es la que fija el quantum indemnizatorio».

Aunque no se pronuncia expresamente una sentencia interpretativa para dar cobertura a este entendimiento del precepto, se fija la inmodificabilidad de la norma reglamentaria que colabora a integrar la disposición legal en el sentido de no ser discrecional el otorgamiento del título concesional por la Administración y que queda sustraída del ámbito de interpretación de los órganos jurisdiccionales, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al haber explicitado directamente el Tribunal Constitucional su significado conforme a la Constitución.

La demostración en abstracto de la suficiencia o la insuficiencia de la indemnización derivada de la conversión del título dominical en un título concesional de aprovechamiento y ocupación del dominio público requiere una mayor atención del Tribunal Constitucional:

«...para que esa postulada insuficiencia comporte la inconstitucionalidad de la norma que fija la indemnización para la expropiación de un conjunto de bienes, se ha de atender no a las circunstancias precisas que en cada supuesto concreto pueden darse, sino a la existencia de un proporcional equilibrio (STC 166/1986 FJ 13 B) entre el valor de un bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de tal modo que la norma que la dispone sólo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable».

El balance se realiza enlazando la singularidad de las propiedades que aparecen devaluadas en sus facultades naturales, dada su posición espacial de enclaves en la zona marítimo-terrestre, sujetas a limitaciones, con la carga compensatoria que supone el mantenimiento de los derechos de uso y disfrute durante un prolongado tiempo, sin pago de canon alguno. El vaciamiento y el acotamiento que sufren los derechos dominicales los sitúa en un mismo plano al otorgamiento de ciertas facultades inherentes al dominio, lo que hace irrelevante el cambio del título del goce del aprovechamiento.

Pero la inmutabilidad y singularidad de la operación expropiatoria producida por la Ley de Costas al propietario particular que no le permite opcinar por otra vía u otra forma de lograr frente a la pérdida de sus derechos otra indemnización que no sea esa satisfacción *in natura*, en especie, no le cierra las puertas de poder instar ante los tribunales las pretensiones que estime procedentes, no pudiendo alzarse una violación del artículo 24 de la Constitución:

«...nada impide, naturalmente, que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo».

E igual doctrina de negación de cualquier reproche de inconstitucionalidad sostiene el intérprete constitucional para los apartados tercero y cuarto de la Disposición transitoria primera en los que se aplica el mismo régimen que el establecido en el apartado primero (tramos de costa en que haya de practicarse un nuevo deslinde para adaptarlo a las prescripciones de la Ley de Costas de 1988, y tramos de costa que no estén deslindados o sólo parcialmente a la entrada en vigor de la Ley), pero en este último supuesto, en que la Ley establecía la aplicación directa del artículo 13 debe entenderse que sobre aquellos terrenos que por la declaración de deslinde pasen de la titularidad privada a la titularidad pública habrá de indemnizar a los propietarios así mismo mediante el otorgamiento del correspondiente título concesional de ocupación y aprovechamiento, volviendo el Tribunal Constitucional a requerir la presencia del Reglamento ejecutivo para cubrir el silencio legislativo, y procurar la interpretación de la Disposición conforme a la Constitución.

Parece precipitada esta conclusión analógica entre los apartados tercero y primero de la Disposición transitoria primera, porque el orden decreciente establecido por el legislador en cuanto al carácter de las titularidades dominicales según hayan sido declaradas por sentencia judicial firme con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 (apartado 1), o se encuentren inscritos en el Registro de la Propiedad al amparo del artículo 34 de la Ley Hipotecaria (apartado 2), que se refleja en el otorgamiento de diferentes compensaciones, haría comprender que aquéllos que no obtengan declaración de su titularidad en vía jurisdiccional tras la aprobación de la Ley de Costas no se pueden asimilar a los supuestos en que existe esa sentencia avaladora de la seguridad de los derechos dominicales que se ostentan.

Precisamente en el juicio del apartado dos de la Disposición transitoria primera se justifica por el Tribunal Constitucional la reducción del valor de la compensación (legalización de los usos existentes y preferencia para la obtención de derechos concesionales de ocupación u aprovechamiento), respecto de la ablación de terrenos que no hayan podido ocuparse por el Estado al practicar el deslinde conforme el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 1969 por la mayor debilidad del título:

«...frente a la notoriedad de carácter público de la zona marítimo-terrestre la existencia de títulos inscritos en el Registro en los que se

señala como linderos (el mar) o a veces, incluso, un país extranjero (mar por medio) no puede fundar la afirmación de una efectiva titularidad dominical».

Interesa reflexionar con mayor profundidad sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 desde una doble perspectiva, sometiéndola a un doble test de análisis de control de calidad constitucional, que permita descubrir la razonabilidad de la argumentación del interprete constitucional: A) ¿La conversión de los derechos dominicales particulares sobre terrenos enclavados en el dominio público marítimo-terrestre en derechos concesionales de ocupación y aprovechamiento constituye una carga indebida, una carga insoportable para la protección de los bienes del demanio natural y para el disfrute íntegro y común de la ribera del mar? B) ¿La conversión de los derechos dominicales en derechos concesionales desde el punto de vista de los intereses privados supone una restricción injustificada, arbitraria o ilegítima, un sacrificio exorbitante de los derechos adquiridos sobre esos bienes?

Y procede realizar como advertencias previas que el Tribunal Constitucional centra el examen de la constitucionalidad de la Disposición transitoria primera desde el derecho de propiedad, desde el parámetro del artículo 33 de la Constitución, e implícitamente desde la legitimidad institucional de las Cortes Generales para, en uso de su libertad de configuración legislativa, comprender los derechos adquiridos por particulares sobre el demanio natural (art 66 CE), obviando como parámetro complementario las prescripciones contenidas en el artículo 128 de la Constitución cuando observa que «toda la riqueza del país en sus debidas formas está subordinada al interés general», que refuerza la comprensión del dominio público garantizado en el artículo 132 de la Norma Fundamental.

El Tribunal Constitucional se encontraba limitado por el objeto de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas 22/1988 que pretendían corregir los presuntos excesos del legislador estatal sobre las competencias de las Comunidades Autónomas, pero sorprendentemente va a tener que pronunciarse sobre cuestiones marginales desde el punto de vista competencial, como son la reserva y la conversión de propiedades de particulares en la zona marítimo-terrestre y las playas, a instancia de las impugnaciones de determinadas Comunidades Autónomas que se subrogaban de modo singular en la defensa de los derechos adquiridos por determinados propietarios en sus respectivos territorios costeros, como si estimaran incompatible el interés general sostenido en la ley estatal de preservar el disfrute por la colectividad de las riberas del mar con sus

propios intereses generales que debían identificarse o coincidir sin corrección en esa misma posición, pues no cabe duda que si la titularidad del dominio público de la zona marítimo-terrestre y las playas se hubiera atribuido a la titularidad de las Comunidades Autónomas, éstas no podrían haber hecho dejación del mandato contenido en la Constitución permitiendo la existencia de enclaves particulares sin preservar esos bienes demaniales en la titularidad pública sin' desobedecer gravemente a la Constitución.

Pero a pesar de este carácter limitado de la impugnación y de las propias limitaciones que impone la sentencia, no cabe olvidar que el propio Tribunal Constitucional podía, de acuerdo con su ley orgánica reguladora, fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional aunque no se hubiera invocado en el proceso y asimismo extender su pronunciamiento a otros preceptos no impugnados de la Ley a los que pudiera extenderse la declaración de nulidad por conexión o consecuencia (art. 39 LOTC).

Los titulares de espacios en la zona marítimo-terrestre y las playas declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme antes de la Ley de 1988 a los que se refiere la Disposición transitoria primera 1 «no quedarán sujetos al régimen establecido en la presente ley para la utilización del dominio público» a diferencia de los propietarios de terrenos con título registral (Disposición transitoria primera 2). Se respetarán «los usos y aprovechamientos existentes», afirma la Disposición transitoria primera en su apartado 1. ¿Esta cláusula quiere significar que sobre una playa que ha sido declarada por sentencia judicial de propiedad particular en las condiciones requeridas por esta Disposición, no es aplicable el artículo 31 de la Ley de Costas: es decir, que no se podrá pasear o estar o bañarse o navegar o embarcar o desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos, sin autorización del propietario? ¿Se puede excepcionar por respeto a los derechos adquiridos la declaración emitida en el artículo 33 de la Ley de Costas que inequívocamente informa que las playas no serán de uso privado?

A pesar de la literalidad de la norma (Disposición transitoria primera 1.3 y 4), hay que sostener con énfasis que en una interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la Constitución, auspiciada por la propia comprensión unitaria y sistemática de la Ley de Costas, que los propietarios de los enclaves sí «quedarán sujetos al régimen establecido en la presente ley para la utilización del dominio público», porque esa conversión del título dominical en título concesional produce la pérdida de los derechos de propiedad sobre esos terrenos sitios en espacios indiscutibles de dominio público, y porque los derechos de ocupación y aprovechamiento persistentes sobre el dominio público marítimo-terrestre

dimanantes del derecho de propiedad ya se encontraban limitados por las servidumbres litorales impuestas por la anterior Ley de Costas, sin que se haya podido producir una mejora del interés particular en detrimento del interés público que representa el demanio público sin contradecir y contrariar el artículo 132 de la Constitución. Y porque el nuevo título de ocupación concesional, que se expide, entrada en vigor la Constitución y la Ley de Costas de 1988, no puede entenderse de modo absoluto o ilimitado o en contra de las propias prescripciones emanadas de los textos constitucional y legal, debiendo por tanto respetar las observancias del régimen jurídico que afecta a las concesiones en la Ley de Costas, con la única dispensa general del abono del canon (Arts. 64 a 82 de la Ley de Costas (22/1988)).

Estos terrenos ya no de particulares sino reintegrados a la titularidad estatal forman parte sin fisuras del dominio público marítimo-terrestre y por ello de igual modo que quedan sujetos al régimen de servidumbres legales en la extensión de la finca colindante con el espacio demanial, no se desintegra su dominio en el título concesional para gozar de mayores facultades que retuviera el propietario con el régimen anterior de ordenación de las Costas, donde expresamente el artículo 4 imponía al propietario las servidumbres de salvamento, de paso y de vigilancia del litoral.

El titular de la concesión no puede quedar apartado del régimen de infracciones y sanciones que regula la Ley de Costas de 1988, sin incurrir en una dispensa singular de la ley prohibida por el ordenamiento constitucional al conculcar el principio de igualdad y carecer de justificación, por lo que puede ser sancionado por la comisión de acciones u omisiones que causen daños o menoscabo a los bienes del dominio público marítimo-terrestre, infracción tipificada en el artículo 90. Se puede concluir en la no exención del régimen concesional general ofrecido por la Ley de Costas al concesionario amparado en la Disposición transitoria primera en equiparación al concesionario modélico ofrecido en el artículo de la Ley de Costas, con las excepciones derivadas de la propia excepcionalidad de las cláusulas contenidas en esa Disposición, no pudiendo ostentar el Estado un mero control formal y nominalista sobre el ejercicio de las facultades concesionales sin incurrir en desviación de sus deberes legales.

Y sigue subsistente el control del poder judicial para interferir de modo rogado en el ejercicio de los derechos concesionales de uso, aprovechamiento y ocupación, en virtud de la acción pública consagrada en el artículo 109 de la Ley de Costas, pudiendo plantear los tribunales de lo contencioso-administrativo una cuestión de inconstitucionalidad si el título concesional convertido fuera contrario a las

finalidades constitucionales que sostienen la concepción del dominio público marítimo-terrestre y fuera imposible conciliar una interpretación no onerosa a los intereses públicos subyacentes en el artículo 132 de la Constitución y propiciar una interpretación armónica con las garantías impermeables establecidas en la propia Ley de Costas.

Constituye un límite absoluto, indisponible por el legislador, el deber de respetar el régimen constitucional del dominio público marítimo terrestre también en la regulación del derecho transitorio.

El legislador no podía haber fijado el derecho de aprovechamiento del espacio demanial de modo ilimitado o atemporal, sometiénolo a cláusulas exorbitantes inconciliables con la protección jurídica de la ribera del mar en la titularidad pública, porque, como ya argumentaba el Tribunal Constitucional en la sentencia 2276/1986 de 28 de noviembre el otorgamiento de la concesión por un plazo inadecuado o por plazo indeterminado o a perpetuidad resulta lesivo con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes del dominio público que consagra el artículo 132 de la Constitución «pues el significado y alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales».

Y este mismo principio, advertíamos, lo encontramos referenciado en el fundamento jurídico primero de la sentencia constitucional 149/1991, lo que aprecia las tesis sostenidas de salvaguardar el interés público como interés preferente e indisponible en el otorgamiento de los títulos concesionales en favor del anterior propietario de los enclaves en la zona marítimo-terrestre ofrecidos como justa compensación a la ablación de los derechos dominicales que se realiza *ope legis* en virtud de la Disposición transitoria primera 1:

«Es obvio (que) el mandato del Constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y características fueran destruidas o alteradas».

Y esta exposición comprometida no se encuentra muy alejada de la opinión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que tiene bajo su jurisdicción entre otros derechos civiles el derecho de propiedad (artículo 1 del Protocolo adicional número uno al Convenio de Roma), y que ha expresado que en la adopción de medidas que priven a alguien de un derecho, además de perseguir una legítima finalidad de utilidad pública, hay que procurar un equilibrio justo «entre las exigencias del interés general de la sociedad y los imperativos de los derechos fundamentales de la persona, equilibrio que se altera si la persona afectada

tuvo que sufrir una carga especial y excesiva» (Caso Lithgov y otros. Sentencia de 8 de julio de 1986) <sup>27</sup>.

Proposición que admite su lectura en una doble dirección, que funciona en sentido directo y en sentido inverso, para no desplazar innecesariamente los intereses generales de la sociedad de su punto de gravedad, de modo que hay que procurar en base a ese «equilibrio justo», que los intereses generales de la sociedad no sufran un deterioro irreversible, un sacrificio desmesurado por proteger a la persona detentadora de un determinado bien de pertenencia social.

Retomamos la segunda pregunta esbozada de observar si la conversión de los derechos dominicales en derechos concesionales supone una ingerencia indebida en el patrimonio particular, impone un sacrificio inmerecido de los derechos adquiridos sobre los bienes enclavados en el espacio marítimo-terrestre.

La respuesta del Tribunal Constitucional se desenvuelve negativamente, acogiendo el instituto coactivo de la expropiación:

«No hay transferencias gratuitas de la titularidad de los derechos particulares al Estado».

Se trata de una expropiación legislativa singular operada directamente por la Ley de Costas 22/1988, que ejecuta un mandato constitucional —lograr la reintegración plena del espacio marítimo-terrestre en la titularidad pública—, que incluye implícitamente determinadas especialidades —declaración de la utilidad pública o interés social, la necesidad de ocupación, determinación de la indemnización *in natura*, imposibilidad de acoger el instituto de la reversión— que limitan el círculo de intervención de la Ley de expropiación forzosa.

Pero, como señala García de Enterría, donde concluyen las especialidades expropiatorias de la Ley singular expropiatoria comienza la aplicación de la Ley de expropiación forzosa común, <sup>28</sup> y no sólo en favor del administrado, sino también en favor del beneficiario de la expropiación —la ciudadanía—, por lo que debe procurar que la conservación

---

<sup>27</sup> Sobre la jurisprudencia del artículo 1 del Protocolo adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos, *vid.*, JOSÉ MANUEL BANDRÉS, *El Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre*, ed. Bosch, Barcelona, 1983. GÉRARD COHEN JONATHAN, *La convention européenne des Droits de l'homme*, Presses Universitaires d'Aix Marseille, París, 1989.

<sup>28</sup> *Vid.* EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, ed Civitas, Madrid, 1986, T. II, pág. 192 y ss.

del título concesional sobre la cosa expropiada sea compatible con el nuevo destino que ha de darse al espacio demanial como exige el artículo 8 de la Ley de expropiación forzosa, no constituyendo una expropiación sobre facultades parciales del dominio sino una expropiación forzosa de la plenitud del dominio (art. 2 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa).

La consecuencia más importante de la asimilación que realiza el Tribunal Constitucional de la conversión de derechos dominicales en derechos concesionales por la Disposición transitoria primera 1, al instituto expropiatorio es atraer las garantías del derecho de propiedad señaladas en el artículo 33.3 de la Constitución, por lo que el supremo intérprete repasando su propia jurisprudencia va a observar ordenadamente si se han cumplido las garantías constitucionales que enmarcan la privación de bienes y derechos, y en particular si se aprecia la causa justificada de utilidad pública, se produce a través de un procedimiento regular, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes, y mediante la determinación de la correspondiente indemnización.

«La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada, de tal expropiación no puede ser puesta en cuestión, de tal modo que la impugnación del precepto se dirige efectivamente contra la ausencia o la insuficiencia de la indemnización».

Pero el Tribunal Constitucional también observa directamente si quedan afectadas las garantías jurídicas de los expropiados desvelando que «nada impide que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en concesional para deducir ante ella las pretensiones que estime pertinentes frente al mismo».

Los ataques que podían sostenerse sobre las operaciones expropiatorias singulares acordadas en norma con fuerza de ley, al privar a los expropiados de acceder a los tribunales de justicia, al quedar reservado el juicio sobre la ley en monopolio al Tribunal Constitucional, al que no pueden dirigirse los particulares, se enervan con esta directiva del Tribunal Constitucional que reserva al expropiado la facultad de entablar acciones judiciales contra las Ordenes de conversión o aprobatorias de los nuevos deslindes que afecten a sus titularidades dominicales, de modo que los Tribunales de lo contencioso-administrativo pueden controlar, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se conserva el justo equilibrio entre la pérdida del derecho y la indemnización ofrecida por la Ley de Costas.

Pero si esta proposición se desprende de la lectura conectada de los artículos 24 y 106 de la Constitución, porque en todo caso la expropiación legislativa no puede cercenar la necesaria intervención de la Administración en concretar materialmente la expropiación, lo que abre espacios de impugnación jurisdiccional al particular, cabe preguntarse si el juez se encuentra limitado por la Ley expropiatoria para fiscalizar plenamente los actos administrativos expropiatorios en cuanto le obliguen a enjuiciar la Ley que constituye un espacio exorbitante a su jurisdicción.

El juez no puede sustituir al legislador en la determinación del justo precio, no puede determinar el pago en dinero del justo precio como refiere el artículo 48 de la Ley de expropiación forzosa, porque sujeto imperativamente a la Ley, conforme al artículo 117 de la Constitución, debe respetar la determinación de la compensación ofrecida por el legislador. El juez no puede ampliar el tiempo de la concesión, aunque sí puede fiscalizar el contenido del acto de otorgamiento de la concesión. Una de las preguntas más difíciles para delimitar las pretensiones susceptibles de ser engarzadas en el recurso contencioso-administrativo puede enumerarse ¿Puede ofrecer un plus indemnizatorio al particular expropiado, si observa que la expropiación singular no ha restablecido una indemnización equilibrada a la pérdida de los derechos? ¿Podría acudir el juez a las teorías del enriquecimiento injusto del Estado o a la responsabilidad del Estado legislador para abonar una adición compensatoria en metálico al título concesional o prolongar éste, sin incurrir en desobediencia a la Ley de Costas?

El Tribunal Constitucional español sigue la posición del Tribunal Constitucional alemán cuando en la sentencia de 15 de julio de 1981 enseña que «en caso de un litigio sobre la legalidad de una medida expropiatoria, los Tribunales administrativos competentes deben examinar su legalidad en todos los aspectos», advirtiendo que entre éstos, se encuentra el de «si la ley en base a la cual se ha adoptado la medida contiene una regulación sobre la clase y extensión de la indemnización que ha de satisfacerse y ha de examinar si al afectado se le ha garantizado la indemnización correspondiente de acuerdo con las normas vigentes».

Cuestiones nada pacíficas de resolver, por lo que habrá que esperar a los primeros fallos judiciales para esbozar una doctrina no precipitada, pero cabe reseñar que en principio el propio Tribunal Constitucional, aunque no ha querido delimitar el objetivo de los eventuales procesos contencioso-administrativos dirigidos a impugnar estas transformaciones de derechos, sí que se ha pronunciado en la sentencia 149/1991 estimando que hay un proporcional equilibrio entre el valor del bien expropiado y

la cuantía de la indemnización, lo que impedirá el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad por los jueces ordinarios sobre la salud constitucional de la Ley de Costas en unas determinaciones sobre las que ya se ha expresado el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el artículo 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El Tribunal Constitucional enjuicia que la decisión del legislador de Costas al fijar la «correspondiente indemnización» es conforme a las prescripciones del artículo 33 de la Constitución. No se ha producido negativamente una dejación generosa del legislador al convertir el título dominical en título concesional ni se ha provocado un sacrificio especial e insoportable de los intereses privados, al lograrse de modo razonable un «proporcional equilibrio» entre el daño expropiatorio y la compensación otorgada.

No observa el Tribunal Constitucional que haya infracción o vicio de inconstitucionalidad de la Ley 22/1988, ni por no imponerse el previo pago de la indemnización al traslado del dominio particular al dominio público marítimo-terrestre, porque no es una exigencia que resulta del artículo 33.3 de la Constitución, en contra de las opiniones de una autorizada doctrina (STC 166/1986, 19 de diciembre. FJ 13); ni porque el pago esté desprovisto de la condición de numerario, porque la misma Constitución no habla de justo precio, sino de indemnización, que, como ha enseñado el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia 166/1986, debe corresponder con el valor económico del bien, pudiendo el legislador no sólo seleccionar las modalidades de valoración de los bienes y derechos expropiados, sino también fijar las modalidades de la reparación indemnizatoria traducible en términos económicos, «que permitan percibir al expropiado su contraprestación a no ser que se revelen (estas previsiones) manifiestamente desprovistas de base razonable», se concluye en la sentencia 149/1991.

Y esta solución equilibrada y conciliadora del Tribunal Constitucional español de la comprensión de la «correspondiente indemnización» que formula el texto constitucional, es perfectamente armonizable con la jurisprudencia emitida por otros Tribunales Constitucionales en su función de garantizar el derecho de propiedad, lo que hace coincidir en la razonabilidad de la argumentación diseñada por nuestro superior y joven intérprete constitucional.

Sí parece importante anotar en nuestra exposición que el artículo 14.3 de la Constitución de la República Federal Alemana, además de declarar que «la expropiación sólo es lícita por causa de interés general, «se preocupa de añadir el balance de intereses que debe presidir la

determinación de la indemnización: «La indemnización se fijará previa una justa ponderación de los intereses de la comunidad y los afectados». Y el propio Tribunal federal ha entendido en una sentencia referida en la sentencia del Tribunal Constitucional español 227/1988, pero no en ésta que examinamos siendo ilustrativa esta omisión de la innecesariedad de acudir a otras fuentes, dada la confianza y la claridad en la solución de interés encontrada, como la mera limitación general del contenido y alcance del derecho de propiedad sobre inmuebles o una transformación de situaciones jurídicas individuales por exigencias del bien común pueden no conferir derecho a indemnización.

El propio Tribunal Constitucional italiano ha fijado en una primera jurisprudencia social que no es contrario a las garantías del derecho de propiedad establecido en el artículo 42 de la Constitución una restricción de la carga indemnizatoria en las expropiaciones, desarrollando que el concepto de indemnización no significa reembolso integral del valor venal, «sino exclusivamente el máximo de contribución y de reparación que en el interior de los fines de interés general, la Administración pública puede garantizar al interés privado», anotando que este principio implica que «la comparación de estos intereses y la determinación de los medios de asegurar la satisfacción respectiva deben ser el resultado de una ponderación completa y plural de los elementos técnicos, económicos, financieros y políticos que no pertenecen más que al legislador» (Sentencia de 25 de mayo de 1957); aunque con posterioridad corrija su doctrina hacia posiciones más privatistas, haciendo entrar en conflicto a la Constitución con el Tribunal Constitucional, como subraya con acierto Stefano Rodotà, auspiciando que la indemnización debe ser conveniente, adecuada, debe representar una seria reposición para el propietario, aunque no deba corresponder con el valor venal del bien (Sentencias de 30 de enero y 15 de febrero de 1980) <sup>29</sup>.

El Tribunal Constitucional español se posiciona consecuentemente en la sentencia 149/1991 explicando un modelo de conciliación entre los intereses privados y públicos, entre los intereses subyacentes en el derecho de propiedad y en el dominio público, al sopesar de modo pausado la naturaleza de los bienes en la zona marítimo-terrestre de cuya titularidad se priva a los particulares y la compensación posible para el Estado para satisfacer ese interés público en disfrutar colectivamente

---

<sup>29</sup> Vid. STEFANO RODOTÀ, *opus cit.*, nota 22, pág. 188. Vid., así mismo, MAZZAROLLI, *Considerazioni sulla indennità di espropriazione alla luce della piú recente giurisprudenza costituzionale*, GC, 1980, 1254. PINNA, *Il giudizio di ragionevolezza sulla misura della indennità di esproprio nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, LER, 1981, 581.

de las riberas del mar y que al no estar a su disposición una carga indemnizatoria en numerario, puede imponer no una expropiación sin indemnización, que representaría una carga insoportablemente onerosa para el expropiado, sino la conversión en un título concesional de ocupación y aprovechamiento del dominio público, sin lesión de los artículos 33 y 132 de la Constitución.

La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que se integra en el denominado «bloc de constitutionnalité», incorpora en su artículo 17 las exigencias de la justa y previa indemnización sobre el artículo 33 de la Constitución española. Pero el Consejo Constitucional en la Decisión de 16 de enero y 11 de febrero de 1982, precisamente ante un cambio de títulos operado por la Ley de Nacionalizaciones de 18 de diciembre de 1981 (cambio de acciones de empresas y bancos nacionalizados por obligaciones reembolsables en un término de siete años y medio), considera que ni la no entrega de numerario, si se trata de un modo de indemnización suficientemente equivalente a un pago en numerario, ni el incumplimiento del previo pago, son contrarios a la Constitución.

En el supuesto español se contempla la simultaneidad de la pérdida del derecho y la obtención de la compensación indemnizatoria, siendo irrelevante el plazo en que debe extenderse el título concesional por la Administración que determinará la extinción de los derechos dominicales a estos efectos temporales, por lo que no hay infracción del principio no afirmado constitucionalmente del previo pago; apreciando en abstracto el Tribunal Constitucional español la equivalencia real entre los títulos, no pudiendo considerarse que «se haya amputado sin justificación la indemnización a la que tenían derecho los antiguos propietarios», como se sostiene en la decisión francesa fuertemente criticada por la doctrina que enunciaba el principio de irresponsabilidad de los nueve sabios al anular determinados preceptos por no considerar justa la indemnización extendiendo su control de constitucionalidad de la Ley a un control de oportunidad reservado al legislador, a cuya luz aparece más neutral el fallo español <sup>30</sup>. Tampoco interesa descubrir, dada la especialidad de la Ley de Costas, si la aplicación del justo precio modelado por la Ley de expropiación forzosa conduciría a una mayor indemnización que la valoración económica de la concesión, porque no cabe obviar que la ley expropiatoria común no realiza ninguna ponderación de los intereses influyentes en la decisión expropiatoria

---

<sup>30</sup> Vid. LOUIS FAVOREU y LOÏC PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, ed. Sirey, Paris, 1986, pág. 516 y ss. y JEAN RIVERO, *Le Conseil Constitutionnel et les libertés*, Presses Universitaires D'Aix Marseille, Paris 1987, pág. 109 y ss.

que distingue la Ley de Costas entre los derechos privados y la compensación concesional ofrecida para velar por una decisión constitucional asumida.

Pero incluso resiste la comparación la sentencia del Tribunal Constitucional español con la doctrina del Tribunal Supremo americano, que sí ha sostenido que la cláusula de la quinta enmienda referente al derecho de propiedad retiene una interdependencia mutua con el derecho individual a la libertad, implicando la cláusula «just compensation» que permite (taking) expropiar la propiedad privada para uso público como equiparable a una plena y perfecta equivalencia en dinero, (Acton v. U.S. 1969, «la medida de lo que el propietario pierde, no lo que el Gobierno gana» (United States ex rel. TVA v. Powelson, 1943), tampoco desprecia la legitimidad de los intereses públicos mezclados con intereses particulares para invadir y constreñir el derecho de propiedad y los derechos de crédito del expropiado (Hawaii Housing Authority v. Midkiff. 1984), descubriendo en el mismo derecho de propiedad un efecto socializante en cuanto alimenta el derecho de cada ciudadano a un mínimo estándar de vida (Lynch v. Household Finance Corp., 1972).<sup>31</sup>

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha comprendido que los ordenamientos jurídicos de los Estados contratantes puedan ordenar la privación de la propiedad por causa de utilidad pública con el requerimiento del pago de la correspondiente indemnización; modulando esta declaración garantista del Convenio salvo que concurran circunstancias excepcionales. Y perfilando que el artículo 1 del Protocolo no garantiza en todos los casos un total resarcimiento, porque pueden existir motivos razonables de utilidad pública entre las que incluye medidas de reforma económica o de justicia social, para asignar cantidades inferiores al valor del mercado del bien expropiado (Caso James y otros. Sentencia de 21 de febrero de 1986); de donde se desprende que como hace el Tribunal Constitucional español hay que ponderar para enjuiciar el *quantum* indemnizatorio establecido directamente por la Ley de Costas, si no hay una manifiesta desproporcionalidad entre el sacrificio impuesto al particular y la compensación ofrecida.

El artículo 33 de la Constitución española en la inteligencia de Tribunal Constitucional, según se desprende de la sentencia 149/1991, no impone la comprensión de «la correspondiente indemnización» como el resarcimiento del daño causado al propietario, la evaluación del daño

---

<sup>31</sup> Vid. WALTER F. MURPHY, JAMES E. FLEMING y WILLIAM F. HARRIS, II, *American Constitutional Interpretation*, Foundation Press, New York, 1986.

real, ni la restitución del enriquecimiento, sino que incorpora, siguiendo sus precedentes jurisprudenciales, como estudia Luis Díez Picazo, las ideas de equivalencia y contraprestación, que no llevan inexorablemente al asentamiento del precio justo en la noción del valor de mercado, sino a lograr un proporcional equilibrio, un razonable equilibrio, atendiendo los diferentes intereses posicionados, que no afirman una plena identidad entre el valor del bien y la contraprestación acordada ni tampoco permiten una manifiesta insuficiencia en la fijación del quantum indemnizatorio <sup>32</sup>. En estos márgenes tolerables debe mostrarse según el supremo intérprete constitucional la Ley expropiatoria singular, como la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 para no conculcar la garantías constitucionales inherentes al derecho de propiedad definidas en el artículo 33 de la Constitución.

### **III. LAS LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD SOBRE LOS TERRENOS COLINDANTES A LA RIBERA EL MAR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **1. El nuevo régimen legal de intervención en las propiedades contiguas a la ribera del mar para la protección y efectividad del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio.**

La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 dedica el título II (artículo 20 a 30) a configurar las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre.

Se instituyen en la regulación costera, tras la exposición articulada de los objetivos que se tratan de conseguir para procurar la efectividad de la protección del dominio público, que comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las consecuencias perjudiciales derivadas de obras e instalaciones, las servidumbres legales de protección (arts. 23 a 26), la servidumbre de tránsito (art. 27), la servidumbre de acceso al mar (art. 28), además de determinadas limitaciones de la propiedad respecto de la extracción de áridos y a las facultades de disposición de yacimientos de áridos (art. 29), y la creación de un espacio de protección de naturaleza urbanística, acogido bajo la denominación de zona de influencia (art. 30).

---

<sup>32</sup> Vid. LUIS DÍEZ PICAZO, «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución», *Estudios sobre la Constitución española, opus cit.*, nota 1, T. II, pág. 1257 y ss.

La Ley uniformiza estas cargas impuestas a los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre bajo la calificación de limitaciones de la propiedad, pero conviven en este texto limitaciones a la propiedad y a las facultades derivadas del dominio de muy diferente naturaleza, servidumbres legales de utilidad pública, limitaciones urbanísticas, limitaciones de disfrute o de disposición, apareciendo conectadas en su finalidad de salvaguardar los objetivos sociales que resuelve la ribera el mar.

Lo que no ofrece duda es la legitimidad del legislador, movilizado en apoyo del artículo 132 de la Constitución, mientras actúe en el interior de las coordenadas constitucionales del derecho de propiedad, para establecer un régimen jurídico singular sobre las propiedades particulares colindantes con el espacio marítimo-terrestre para asegurar la protección de éste. Las limitaciones de la propiedad expresadas en la Ley constituyen límites del contenido normal del derecho de propiedad que respetan su contenido esencial, y reciben apoyatura directa del artículo 33.2 de la Constitución cuando advierte que la función social del derecho de propiedad compromete, delimita, su contenido, de acuerdo con las leyes <sup>33</sup>.

Ha desaparecido del ordenamiento jurídico la comprensión absoluta e individualista del derecho de propiedad que aparece reconocido en la Constitución no exclusivamente en beneficio del interés del titular sino al servicio también de intereses generales, de intereses públicos, alumbrando e imponiendo este derecho, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia 37/1987, de 26 de marzo, además del haz de facultades individuales, un conjunto de deberes y obligaciones en atención a valores o intereses de la colectividad, en razón de la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir, establecidos de acuerdo con las leyes <sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Vid. sobre la naturaleza de las diversas instituciones sostenidas en el título II de la Ley de Costas OSCAR GONZÁLEZ, «Limitaciones y servidumbres marítimas». RDU (1990) págs. 73 a 78.

<sup>34</sup> Expresa el fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo: «la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos e intereses de terceros o de interés general (porque) por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo como un conjunto de deberes y obligaciones establecido de acuerdo con las leyes en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamado a cumplir». B.O.E., 14 de abril de 1987.

Las limitaciones de la propiedad de los terrenos colindantes al espacio demanial, siguiendo la tradición legislativa del establecimiento de servidumbres litorales, se manifiestan congruentes con el fin de preservar los intereses conservadores que subyacen en la concepción del dominio público marítimo-terrestre en el artículo 132 de la Constitución, a cuyo desarrollo venía compelido el legislador, además de por respeto requerido a esta cláusula específica, por el título general de sujeción y vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos que emergen en el artículo 9.1 de la Ley fundamental española.

La Exposición de Motivos de la Ley 32/1988 se revela conscientemente preocupada por el mantenimiento de buenas relaciones de vecindad entre el dominio público y las propiedades privadas, que obligan a imponer a los fondos particulares limitaciones continentales a sus facultades para garantizar la conservación de la zona marítimo-terrestre: «...la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para (por) la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y en general la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural, puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación».

Y ya había estimulado la doctrina las ventajas de la imposición de servidumbres sobre los terrenos lindantes con la zona marítimo-terrestre para conseguir satisfacer de la forma menos gravosa los intereses generales protegidos por la calificación de ese espacio como de titularidad demanial <sup>35</sup>.

Y estas limitaciones de la propiedad cabe inscribirlas por su naturaleza en el Derecho público, dado el carácter exorbitante que preside las reglas que configuran su régimen jurídico que se desplazan del Derecho privado, entre las que destaca su imprescriptibilidad y no ser

---

<sup>35</sup> «La servidumbre de uso público cumple la misma finalidad con todas las ventajas y, posiblemente sin ninguno de los inconvenientes que hoy ofrece en nuestra realidad social y jurídica la titularidad demanial sobre la ribera del mar» afirmaría comentando la Ley de Costas de 1969 JESÚS LEGUINA VILLA, «Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar», *RAP* núm. 65 (1971), pág. 59 y ss.

indemnizables <sup>36</sup>, aunque aparezca en las servidumbres de interés público un substrato de los principios generales de las servidumbres civiles, dado que son derechos reales que corresponden al Estado sobre bienes pertenecientes a otros sujetos que atienden a la consecución de fines públicos, acogiendo la definición del artículo 825 del Código civil italiano <sup>37</sup>. Y consecuentemente es la jurisdicción contencioso-administrativa y no la civil la competente para conocer de los procesos que motiven la implantación de las servidumbres y limitaciones legales.

Para comprender la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, objeto de nuestro análisis, se ofrece una descripción contenida de las servidumbres y limitaciones determinadas en la Ley de Costas que sujetan los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre según expresa el artículo 21.

La servidumbre de protección es aquella impuesta sobre una zona de 100 metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, en que se prohíbe de modo general, entre otras actividades, el emplazamiento de edificaciones, la construcción de vías de circulación interurbanas, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depurar, la instalación de carteles y vallas publicitarias, estando sujetos, en todo caso, a autorización de la Administración los usos permitidos <sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. R. PAREJO GAMIR y J.M. RODRÍGUEZ OLIVER, *Lecciones de Dominio público*. ICAI, Madrid, 1976 para quienes constituyen figuras híbridas que tienen más contacto con las limitaciones de la propiedad que con las servidumbres legales previstas en el artículo 549 del Código Civil. Para AURELIO GUAITA se trata también de figuras híbridas, aunque principalmente son limitaciones de la propiedad impuestas con carácter general y no indemnizables, *Derecho administrativo, opus cit.*, nota 1, pág. 55. En el Derecho alemán las normas civiles se aplican en lo tocante a la titularidad del bien y las normas de Derecho público en todo lo que se relaciona con la utilización que debe hacerse del mismo. Vid. JESÚS LEGUINA, *opus cit.*, nota 35, pág. 82.

<sup>37</sup> El artículo 825 del Código Civil italiano somete al régimen general del dominio público los derechos reales que corresponden al Estado sobre los bienes pertenecientes a otros sujetos cuando aquellos derechos han sido constituidos para la consecución de fines de interés público que corresponden a aquéllos a que están destinados tales bienes.

<sup>38</sup> JOSÉ LUIS MEILÁN GIL ha criticado lo que considera excesos del régimen jurídico de protección del dominio público marítimo-terrestre al considerar que estas prohibiciones tratan de finalidades urbanísticas o en todo caso medioambientales que muy indirectamente tienen que ver con la garantía del destino de uso general que caracteriza el DPMT. «Comunidades Autónomas y DPMT. El proyecto de Ley de Costas», *RDU* (1988), pág. 431. Vid. asimismo las discrepancias surgidas en el seno del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en su dictamen de 27 de septiembre de 1988 sobre la Ley 22/1988, que mereció un voto particular del Consejero Francesc de Carreras, sobre el encaje de las diversas limitaciones a la propiedad como servidumbres civiles o limitaciones urbanísticas y su consecuente disponibilidad o indisponibilidad para el legislador estatal.

La anchura de la zona de servidumbre fijada de modo convencional en una profundidad de cien metros —entre las menores que recoge el Derecho comparado, según informa la Exposición de Motivos—, es objeto de reducción a 20 metros en las zonas ya urbanizadas, manteniendo la extensión de la derogada servidumbre de salvamento que regulaba el artículo 4.2 de la Ley de Costas de 1969 (Disposición transitoria tercera, 3, de la Ley de Costas de 1988), y puede ser asimismo objeto de ampliación hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesaria para asegurar la efectividad de la servidumbre en atención de las peculiaridades del tramo de costa de que se trate, siendo competente para adoptar esta decisión la Administración del Estado de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento afectados.

Las facultades dominicales del propietario de esta franja de terreno protegida quedan limitadas a realizar cultivos y plantaciones —sin necesidad de autorización—, y a realizar obras e instalaciones y actividades condicionadas a que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación, o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público, o se trate de instalaciones deportivas descubiertas, no pudiendo, además de las prohibiciones generales expresadas, realizar cerramientos en los primeros 20 metros.

Sorprende la configuración de la servidumbre de protección por su novedad y la intensidad de sus determinaciones, que en modo alguno cabe calificar de continuista respecto de la legislación precedente, como de modo prudente y cauteloso asevera la Exposición de Motivos, aunque incorpore la servidumbre de salvamento que sólo se extendía a una franja de 20 metros, y que permite en razón del interés general la invasión del dominio particular para la realización de actividades de salvamento o depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar.

Destaca también la regulación de la servidumbre de protección del litoral por la flexibilidad impuesta por la Ley a su aplicación, al permitir excepcionar al régimen nuclear de prohibiciones, aun de modo excepcional y restringido, incluso la construcción de edificaciones destinadas a residencia y habitación y de instalaciones industriales, siempre que sean de excepcional importancia y sea conveniente su ubicación en el litoral, por razones económicas justificadas, aunque en ningún caso, como excepción cautelosa de la excepción, se podrá edificar en la playa, en zonas húmedas u otras zonas de especial protección.

La servidumbre de tránsito se define en el artículo 27 de la Ley de Costas, como aquélla que recayendo sobre una franja de seis metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar,

sujeta al propietario al gravamen de dejar permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento.

Representa también una mención original del legislador de Costas de 1988, aunque venga a sustituir a la denominada servidumbre de vigilancia del litoral (art. 4.6 de la Ley de Costas de 1969), en cuanto que consagra la creación de un verdadero camino de ronda de una extensión ordinaria de seis metros plegado a la zona marítimo-terrestre, por donde puedan transitar todos los ciudadanos «de a pie», a pie, y no sujeta a los meros fines de vigilancia de las costas marítimas.

Sin duda realiza funciones complementarias de la servidumbre de protección, en cuanto impide ésta el cerramiento de las fincas en una extensión de 20 metros, y de la servidumbre de acceso al mar, en cuanto permite el real acceso, sin obstáculos, a la ribera del mar de todas las personas, pero contribuye en adición a la defensa de estos intereses, el establecimiento de un perímetro longitudinal a lo largo de todo el litoral español donde es posible circular libremente.

Como ha destacado Jesús Leguina, en un trabajo dedicado a estudiar la servidumbre de tránsito peatonal en Francia, el interés de esta servidumbre de tránsito viene justificado para evitar la sustracción de grandes áreas de la riberas del mar al disfrute público, ante el repertorio de operaciones de cerramiento de fincas que hacían a menudo rigurosamente impracticable el uso público de las riberas del mar <sup>39</sup>.

Se prevé la ampliación de la anchura hasta un máximo de 20 metros en los lugares de tránsito difícil o peligroso, y obliga al propietario a no imponer ningún obstáculo al libre tránsito peatonal —ininterrumpido— por esa franja de su dominio, y permitir igualmente la circulación de vehículos de vigilancia y salvamento. Y también se posibilita la ocupación de esta franja sometida a la servidumbre de tránsito para la ejecución de paseos marítimos, que constituyen el modo de satisfacción pleno del interés tutelado por la servidumbre; y se regula la afectación a otra zona cuando sea ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre.

No se establece ningún género de indemnización o compensación por su imposición, ni se hace ninguna reserva en las Disposiciones transitorias de la Ley de Costas de 1988 en diferir su aplicación, aun-

---

<sup>39</sup> Vid. JESÚS LEGUINA VILLA, «La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral en Francia», *RAP* núm. 84 (1977), pág. 341 y ss.

que se respetarán las obras e instalaciones legalizables, permitiéndose exclusivamente pequeñas reparaciones y no obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor expropiatorio, siempre que se garantice la localización alternativa de la servidumbre.

La servidumbre de acceso al mar, instituida por el artículo 21 de la Ley 22/1988, grava los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre con la imposición del acceso público y gratuito al mar, en la longitud y anchura que demande la naturaleza y la finalidad del acceso.

Trata de asegurar, como ya estableciera la servidumbre de paso de la Ley de Costas 28/1969, el acceso de la ciudadanía a las playas y la zona marítimo-terrestre, mediante la institución de vías, de accesos permanentes.

Impone al planificador urbanístico la previsión en los instrumentos de ordenación de suficientes accesos peatonales a la ribera del mar y la realización de aparcamientos de vehículos que efectivamente faciliten, de forma cómoda y descansada, dicho acceso, requiriendo prescriptivamente un mínimo estándar en las zonas urbanas y urbanizables (acceso peatonal cada 200 metros y un aparcamiento para tráfico rodado cada 500 metros) <sup>40</sup>.

Pero el establecimiento de esta servidumbre instrumental no se efectúa de modo rígido en su proyección sobre la realidad física, porque se impide al propietario la realización de obras o instalaciones que interrumpen el acceso al mar, salvo que ofrezca a la Administración una solución alternativa que garantice la efectividad del acceso al mar. Y se declaran de utilidad pública, a efectos de expropiación o a efectos de la imposición de la misma servidumbre, los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos en zonas calificadas de suelo no urbanizable.

La servidumbre de acceso al mar conserva el carácter común de no indemnizable al considerarse una limitación ordinaria del derecho de propiedad, siguiendo el régimen de las demás servidumbres legales de utilidad pública, a diferencia de las previsiones sostenidas en el anterior

---

<sup>40</sup> Sobre las implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas puede verse con carácter general, ÁNGEL ORTEGA GARCÍA, «Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas», *RDU* (1989), pág. 65 y ss. María TERESA POVEDA DÍAZ, «La ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística», *RDU* (1989) pág. 73 y ss. ALFONSO PÉREZ MORENO, «La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico», *RDU* (1990), pág. 13 y ss.

artículo 6.7 de la Ley de Costas. Y se produce la conservación de las servidumbres de paso constituidas al amparo de la Ley de Costas de 1969, manteniéndose en los mismos términos en que fueron impuestas, así como una consolidación de los accesos al mar existentes, al deber permanecer destinados al uso público, ordenando la Disposición transitoria tercera 6 la apertura de aquellos accesos que no lo estuvieran.

Pero su ejecución no debe producirse por la Administración de modo arbitrario o caprichoso, porque, como sostiene Oscar González, entran en juego en esta servidumbre de acceso al mar los principios de dominio *civiliter* de extracción ius privatista, conforme al cual la servidumbre habrá de ejercitarse de la forma menos onerosa para el predio sirviente, eligiendo entre las diversas posibilidades la menos perjudicial, y el de proporcionalidad y congruencia, debiendo ser conforme el contenido de la servidumbre a los fines que la justifican, no pudiendo imponerse mayores anchuras cuando no sea necesario para lograr el pretendido acceso al mar; principios que enmarcados siempre en el cumplimiento del interés público de acceso al mar que descubre y justifica esta servidumbre pueden dominar la interpretación jurisprudencial <sup>41</sup>.

Una de las aportaciones más interesantes de la Ley de Costas de 1988 y adecuada a la diversidad morfológica del litoral español, es la previsión que se contiene en el artículo 22 en favor de la Administración estatal en concordancia con la representación de la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos implicados, para dictar normas reglamentarias para proteger específicamente determinados tramos de costa. El contenido de esta norma de desarrollo de la Ley se ocupa de establecer correcciones de modo global para una concreta extensión de costa sobre la anchura de la zona de protección, de los usos prohibidos, otorgamiento de autorizaciones, ampliación de la servidumbre de tránsito y de la servidumbre de acceso al mar, en virtud de las remisiones que ofrece el referido precepto.

Definida como otra limitación de la propiedad, el artículo 29 de la Ley 22/1988, prescribe al propietario de fundos contiguos al dominio público marítimo-terrestre la obligación de mantener en los tramos finales de los cauces la aportación de áridos a su desembocadura, sujetando la extracción a autorización administrativa. Y además los yacimientos de áridos emplazados en la denominada zona de influencia se declaran de utilidad pública a los efectos de su expropiación, concediéndose en favor de la Administración derechos de tanteo y de retracto sobre cualquier operación de transmisión que pueda realizarse, con la finalidad de su aportación a las playas.

---

<sup>41</sup> Vid. OSCAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *opus cit.*, nota 33, pág. 72.

Cierra el título II de la Ley, la definición de la zona de influencia que se extiende como mínimo a una franja de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, y que como anuncia la Exposición de Motivos de la Ley va dirigida inmediatamente no al propietario sino al planificador urbanístico para que evite la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona sujeta a la servidumbre de protección, o que se acumulen en dicho espacio eventuales compensaciones urbanísticas. Los criterios legales que se exponen en el artículo 30 de la Ley de Costas, y que se suman a las normas de directa aplicación impuestas en los artículos 72 y 73 de la Ley del Suelo, son la previsión de reservas de suelo para aparcamiento de vehículos en tramos de playa y con acceso al tráfico rodado, limitaciones a la densidad de edificación y la prohibición de formar barreras o pantallas arquitectónicas.

Resalta de la ordenación de la franja contigua del dominio público marítimo-terrestre por la Ley de Costas de 1988 la decidida intervención del legislador en proteger jurídicamente los fines medio ambientales que presiden la protección de la ribera del mar; la responsabilidad del legislador en no dejar resquicios que puedan desfavorecer la efectividad del disfrute público y común de las playas y la zona marítimo-terrestre, la complementariedad de las servidumbres legales de utilidad impuestas que van abriendo en los fundos privados de modo creciente en la medida que se acercan al espacio demanial los intereses públicos, y la plenitud de las medidas adoptadas, que parten de una concepción integral y no fragmentaria de la defensa del territorio del litoral que desbordan el marco estricto de las servidumbres, para acordar incluso determinaciones propias de la ordenación urbanística, teniendo presente las corrientes internacionalistas sobre protección de las costas como bienes de la humanidad que se reflejan en las Recomendaciones del Consejo de Europa y de la Comunidad Económica Europea aludidas en la propia Exposición de Motivos.

## **2. La comprensión del Tribunal Constitucional de las servidumbres y las limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes a la ribera del mar como delimitación del contenido del derecho de propiedad**

El Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, de 4 de julio, introduce el examen de las impugnaciones referidas al título II de la Ley de Costas de 1988, desde el parámetro del artículo 149.1.1 de la Constitución, al considerar que la intervención legislativa estatal se justifica, se legitima, no por la ostentación de la titularidad del demanio

—del que ya ha anticipado que no es en sí misma un criterio de delimitación competencial—, sino por la exigencia de satisfacer coincidentemente, en relación de igualdad, las condiciones básicas de la utilización pública libre y gratuita del demanio para los usos comunes por todos los españoles, así como las condiciones básicas del derecho de propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre:

«No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar en condiciones básicamente iguales, la utilización pública libre y gratuita del demanio para los usos u ocupaciones que no lo son...».

Y sigue exponiendo este expresivo fundamento jurídico primero introductor:

«La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho (el de propiedad) no quedaría asegurada si el Estado en uso de la competencia exclusiva que le otorga el artículo 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre...»<sup>42</sup>.

En ningún momento de su discurso jurisprudencial, el Tribunal Constitucional alimenta sombras sobre la legitimidad constitucional del comportamiento del legislador de Costas de imponer determinadas limitaciones a los derechos de propiedad de los fundos contiguos al espacio demanial para proteger la naturaleza de la zona marítimo-terrestre y para lograr la efectividad del uso público de las riberas del mar.

El legislador se encuentra comprometido por el propio concepto amplificador y expansivo del dominio público marítimo-terrestre a imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes:

«...tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales a sus propietarios...»

Y más adelante, en este mismo fundamento jurídico primero que abre a la crítica especializada la sentencia 149/1991, se afirma con énfasis:

---

<sup>42</sup> Sobre el artículo 149. 1. 1 de la Constitución española puede verse JOSÉ TUDELA ARANDA, «Aproximación a la caracterización jurisprudencial del artículo 149.1.1º de la Constitución española», *Estudios sobre la Constitución española, opus cit.*, nota 1. T. IV, pág. 3479 y ss.

«Es sin duda la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre».

Se diría que estas limitaciones a la propiedad vienen impuestas en la mentalidad del supremo intérprete de la Constitución de una lectura unitaria y sistemática de la Norma Fundamental; de integrar e interesarse en la lectura de los artículos 33, 45 y 132 de la Constitución, aunque deba el legislador aplicado desarrollarlos armónicamente, porque el derecho a disfrutar del demanio natural de la ribera del mar, que constituye la finalidad constitucional para proteger el dominio público marítimo-terrestre, el deber de los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, según aprecia el citado artículo 45, son expresiones sustantivas y significativas de la función social que son capaces de delimitar, por voluntad constitucional, los derechos de propiedad.

Al plenario del Tribunal Constitucional le satisface esa concepción amplia, prestacional, que subyace en la protección de la zona marítimo-terrestre según entiende el artículo 20 de la Ley de Costas de 1988 —la defensa de la integridad y de los fines de uso general, la preservación de sus características y elementos naturales y la evitación de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones—; y que no se detiene en la mera defensa de la integridad patrimonial del demanio por lo que rechaza de plano que este precepto competencialmente inocuo pueda ser declarado inconstitucional. Y en la impugnación del artículo 21 de la Ley vuelve el Tribunal Constitucional a demostrar su preocupación por la implantación de los valores ecologistas que sostiene la Constitución, y vuelve a considerar natural, frente a las alegaciones impugnatorias de la defensa jurídica del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, la sujeción con carácter general de los terrenos colindantes con el dominio público a las servidumbres y limitaciones que regula la ley, que traen razón de ser de la propia naturaleza, las características y la función social de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, que obliga a limitar el uso que pueda hacerse de los terrenos colindantes.

La sentencia constitucional 149/1991 va a responder en sus fundamentos jurídicos a los diferentes reproches de inconstitucionalidad dirigidos contra la Ley de Costas por los actores impugnantes, enjuiciando los eventuales excesos del legislador estatal en desarrollar las competencias que les corresponden centrado en el título VIII de la Constitución; y sólo de manera residual va a interesarse por las

características de las limitaciones impuestas a los derechos de propiedad sobre los fundos contiguos desde la perspectiva de los artículos 33 y 132 de la Constitución, aunque haga observaciones relevantes sobre la naturaleza, el ámbito, el alcance y el régimen jurídico de estas limitaciones que se incrustan en las facultades dominicales.

La imprescindibilidad, la necesidad de la imposición de gravámenes a los terrenos colindantes a la ribera del mar para preservar el dominio público marítimo-terrestre, se vuelve a reiterar en el fundamento jurídico tercero D) como *ratio decidendi* para examinar la conformidad a la Constitución de la servidumbre de protección:

«Es evidente que la protección de los bienes que integran este dominio, la preservación de sus características propias y el aseguramiento del libre acceso público a ellas no puede alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del medio ambiente y limitando de uno u otro modo, la libre disponibilidad de los terrenos colindantes...».

¿Es razonable la fijación en cien metros de la extensión de la servidumbre de protección? ¿Constituye la eventual ampliación de la extensión de la servidumbre de protección a 200 metros una limitación discrecional del contenido del derecho de propiedad que se deja viciadamente en manos de la Administración?

El Tribunal Constitucional responde de forma moderada considerando razonable y congruente la extensión uniforme de la servidumbre de protección, constatando que «es el modo tradicional de establecer la delimitación de la zona de servidumbre contigua a la marítimo-terrestre»; e incluso advierte que se trata de una medida persuasiva al interesar que «es seguramente el procedimiento más eficaz para asegurar la igualdad en el contenido del derecho de propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre».

Y responde a la defensa letrada del Parlamento de Cataluña, que tampoco merece destacar ningún juicio positivo de inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la Ley de Costas que afirma una habilitación a la potestad ejecutiva de la Administración para poder extender la zona de servidumbre de protección hasta 200 metros, que vendría enmarcada y acotada en el razonamiento del intérprete constitucional «según las posibilidades del tramo de costas», para «asegurar la efectividad de las servidumbres», lo que suministra criterios de conducta elementales a la Administración ejecutora y a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo.

Resulta indiferente, desde el orden constitucional de distribución de competencias, la servidumbre propiamente de salvamento que se incluye en el artículo 24.2, protegida por la servidumbre de protección. Y ese mismo comentario se va a anotar frente a la impugnación de la mención que realiza ese mismo apartado legal sobre la indemnización de los daños que se ocasionen por las operaciones de salvamento según lo previsto en la Ley de expropiación forzosa; justificándose la imposición de la servidumbre de tránsito que lleva incorporada la primera zona de esta franja a que se refiere el artículo 24.1 implícitamente y la imposibilidad de efectuar cerramientos en «el uso común de los bienes marítimos y la competencia relativa a la vigilancia de costas».

Mayor interés representa el examen de la constitucionalidad del artículo 25 de la ley 22/1988 en que se observan las prohibiciones y las excepciones a la interdicciones a que se encuentran sometidos los terrenos afectados por la servidumbre de protección; pero el Tribunal Constitucional sólo va a resaltar, conforme en evaluar si se ha producido menoscabo o injerencia en las competencias de las Comunidades Autónomas costeras, la finalidad de proteger la integridad espacial del demanio y de sus valores naturales y paisajísticos, por lo que este silencio permite atraer persuasivamente las declaraciones emitidas con anterioridad sobre la necesidad de sujetar los terrenos contiguos a la zona marítimo-terrestre para preservar el demanio público.

Más desinhibido e ilustrativo se muestra el Tribunal Constitucional en analizar la constitucionalidad de la servidumbre de tránsito regulada en el artículo 27 de la Ley de Costas, donde se detiene el Alto intérprete en enseñar su concepto, en explicar su naturaleza, en desarrollar su proyección y finalidad:

«Se trata de una efectiva servidumbre legal justificada por la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre que al titular de ese dominio le corresponde hacer efectiva, por lo que tampoco la posibilidad de ampliar su anchura en lugares de tránsito difícil o peligroso en los que resulte necesario, hasta un máximo de 20 metros, merece tacha de inconstitucionalidad alguna».

La modificación del trazado de la servidumbre por la Administración tampoco merece ningún reproche de inconstitucionalidad al estar dirigida a la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre y a la vigilancia del litoral.

En el enjuiciamiento constitucional de la servidumbre de acceso al mar, establecida en el artículo 28, se contiene al fin una exposición de la naturaleza jurídica de las servidumbres legales litorales impuestas en

beneficio de la utilización pública y gratuita de la ribera del mar como gravámenes que delimitan de modo ordinario y en atención a velar por esas funciones sociales el contenido del derecho de propiedad sobre los fundos colindantes con la zona marítimo-terrestre.

· La sentencia comparte las tesis expuestas por el Abogado del Estado en defensa de la constitucionalidad de la Ley, y aun sin acudir al brillante precedente incorporado en la fundamentación jurídica de la sentencia 37/1987, recordado por el representante estatal, reconoce implícitamente que la imposición de servidumbres por el legislador es una delimitación del derecho de propiedad de las fincas contiguas al dominio público marítimo-terrestre que no incorpora ninguna garantía expropiatoria, pues no resulta ninguna privación o ablación de esos derechos.

El Alto Tribunal de garantías constitucionales anima la configuración de las servidumbres litorales determinada por la legislación de Costas como intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de facultades y responsabilidades del propietario del fundo lindante con el espacio marítimo-terrestre que responden al concepto generalmente admitido del derecho de propiedad que incorpora una dimensión social, de satisfacción de intereses colectivos, sobre su formulación privatista, sin que las restricciones impuestas permitan desnaturalizar haciendo irreconocible el núcleo estructural del derecho dominical, como se afirmaba con resolución en la sentencia 37/1987.

Se emplaza la servidumbre de acceso al mar, al implicar la existencia de accesos peatonales al mar y de aparcamientos para facilitar esa comunicación, como limitaciones a la propiedad por razones urbanísticas, en cuanto deben perfilarse en los planes e instrumentos de ordenación, que tienen como orientación precisa delimitar el *ius aedificandi* que corresponde al propietario, según advierte el Tribunal Constitucional.

Por eso, matiza la sentencia constitucional, el sacrificio patrimonial individualizado que puede comportar la apertura de más accesos y aparcamientos que los establecidos como regulación mínima desenvuelve la garantía indemnizatoria inherente a la expropiación, según prescribe el apartado tercero del artículo 28 de la Ley de Costas.

Tampoco plantea objeciones el Tribunal Constitucional a la habilitación a la Administración del Estado para dictar normas para protección de determinados tramos de costa resuelta en el artículo 22, y que permite modificar el contenido material de las servidumbres, pero se muestra más explícito y referencia el carácter de norma reglamentaria

aunque no de disposición general que exige esta determinación y manifiesta la hermenéutica procedimental requerida para conseguir aunar todas las voluntades de los poderes públicos afectados en su territorio para que pueda llegar a nacer la norma, porque si no hay esa concurrencia de los poderes competentes concurrentialmente la norma de protección no llegará a entrar en vigor.

Aunque no afronta directamente la sentencia si pueden constituir estas normas específicas de protección de tramos de costa limitaciones exorbitantes a la propiedad, y si sólo son idóneas para permitir una profundización en las limitaciones pero no su minoración, obliga a que la Administración se fije en desarrollar las prescripciones legales sobre el régimen de servidumbres sobre un espacio costero determinado, no suscitando ningún reproche en cuanto que la ruptura de la uniformidad potencial de la aplicación de la ley que provocan estas normas más incisivas en la protección del demanio encuentran su motivación en la adaptación de la Ley de Costas a la propia realidad variada de las condiciones físicas de las costas españolas.

La necesidad de obtener autorización de la Administración para realizar la actividad de extracción de áridos se considera inmanente a la titularidad pública del dominio público marítimo-terrestre que puede presionar sus facultades sobre las fincas contiguas con la finalidad de preservar su integridad física. E igual tratamiento de apoyo constitucional reciben los derechos de tanteo y retracto concedidos a la Administración sobre las transmisiones de derechos sobre yacimientos de áridos, ejercidos con la exclusiva finalidad económica de aportar áridos a las playas.

La zona de influencia tipificada en el artículo 30 de la legislación de costas se comprende como la imposición a los planes de ordenación urbanística de determinados criterios con la finalidad de prevenir la ocupación ocasional de la zona reservada a la servidumbre de tránsito en épocas de elevada afluencia a la playas en el caso de las reservas de suelo para aparcamientos, o la de preservar el goce de los valores paisajísticos naturales inherentes a la contemplación de la ribera del mar en las determinaciones ofrecidas para evitar la aparición de pantallas arquitectónicas indesables o volúmenes edificatorios desmedidos en esta zona marítimo-terrestre de disfrute colectivo.

El fallo del Tribunal Constitucional no puede ser más complaciente y más respetuoso con los designios del legislador de costas al imponer determinadas limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre, consciente el supremo intérprete que la propia realidad

degradada del litoral español imponía al legislador la adopción de soluciones radicales, de emergencia, que contribuyeran a hacer posible una conservación de los espacios litorales no lesionados irreversiblemente y factible una transformación de los espacios ribereños de acuerdo con la voluntad afirmada por la propia Constitución en el artículo 132:

«Descartada globalmente la pretendida inconstitucionalidad de las limitaciones y servidumbres prevista, en el Título II de la Ley, debe quedarlo también la de los arts. 6.1, 12.5 y 15 de Título I, que han sido impugnados por razón de su conexión con aquellas previsiones».

### **3. La capacidad del legislador de las Comunidades Autónomas costeras para intervenir en la configuración del régimen jurídico de las servidumbres litorales**

El artículo 21.3 de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 establece que las disposiciones del título II, referido a las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre, «tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias».

¿Pueden las Comunidades Autónomas con competencias sobre ordenación del territorio y del litoral imponer un régimen más riguroso o más débil de las limitaciones y servidumbres legales apreciadas en este Título?

Los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley de Costas interesaban casi en su totalidad, con excepción precisa de los Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y de Cantabria, además del Parlamento de Cataluña, objeciones de inconstitucionalidad a este precepto, cuestionando el carácter comprometido de normas complementarias que resultaba contrario a la función de las bases estatales que no es la de complementar los ordenamientos autonómicos, como su consideración como regulación mínima, al interferir las competencias exclusivas o concurrentes autonómicas con las del Estado y provocar la preferencia indiferenciada de la regulación estatal.

El Abogado del Estado resolvería sus alegaciones subrayando que la cualidad de complementaria no era incompatible con la de norma mínima, al querer significar que el régimen establecido en el título II es un régimen mínimo pero completo y por este rasgo puede ser complementario de las regulaciones que adopten las Comunidades Autónomas, evitando así la formación de lagunas si fueran desarrollos parciales.

El Tribunal Constitucional se compadece de la incorrección técnica del precepto o de su naturaleza superflua y se muestra tajante en afirmar que las Comunidades Autónomas que tuvieran competencias sobre esta materia sólo podrían acceder a acrecer nunca disminuir las cargas y servidumbres impuestas por el legislador estatal sobre los fondos contiguos a la zona del demanio marítimo-terrestre, de modo que, advierte no sin cierta ironía, si es mínima por fijar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad en los terrenos colindantes, como precisa la Exposición de Motivos, no puede a la vez ser considerada como complementaria de otra normativa que debe ser legislación de desarrollo de la normativa estatal básica.

El precepto debe ser reinterpretado a la luz del fundamento del intérprete constitucional suprimiendo la expresión de complementariedad que se imputa a la normativa estatal, respecto de la que pudiera aprobarse por las Comunidades Autónomas, cuya imperfección técnica —se reconoce— no debe ser motivo suficiente para causar la invalidez de la norma; y debiendo considerarse la condición de regulación mínima como sinónima de regulación básica, aunque no por ello se revista de más fuerza a la regulación estatal del régimen de servidumbres litorales respecto de su eventual conflicto con las normas autonómicas, porque el legislador no puede dictar normas interpretativas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución, conforme su tradicional doctrina sostenida por el intérprete constitucional, pero la inocuidad del tenor literal del precepto, le lleva a superar también el test de constitucionalidad <sup>43</sup>.

Precisamente el Tribunal Constitucional italiano ha tenido ocasión de pronunciarse en la sentencia de 29 de diciembre de 1982 sobre la legitimidad constitucional de sendas leyes de la Región de Calabria de 30 de agosto de 1973 y de Campaña de 13 de mayo de 1974, que prohibían construir hasta que no se aprobara el planeamiento urbanístico en el demanio marítimo y en el interior de una zona de 150 metros (elevado a 200 metros por la ley Calabresa de 28 de mayo de 1975), considerando que no vulneraban el artículo 117 de la Constitución, al referir a competencias de las Regiones de estatuto ordinario por interesar la disciplina urbanística, tratando de asegurar a los ciudadanos, en una expresión que no nos resulta nada extraña al pronunciamiento de nuestro

---

<sup>43</sup> Sobre el concepto de norma básica puede verse SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982. ELISEO AJA FERNÁNDEZ y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, ed. Tecnos, Madrid, 1985. JAVIER JIMÉNEZ CAMPO, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Derecho Autonómico», *REDC* núm., 27, pág. 39 y ss.

Tribunal Constitucional, el más amplio goce de una *res communis* evitando los peligros de corrosión del suelo lindante al mar, y no directamente a la tutela del paisaje reservada al Estado.

Las Comunidades Autónomas que integran zonas costeras en su territorio, con competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo y de desarrollo de la legislación básica de medio ambiente tienen capacidad competencial para dictar, en base al título VIII de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, normas adicionales de protección de la ribera del mar actuando sobre la propiedad de los fundos contiguos a la zona marítimo-terrestre, así mismo como a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico. El deber estatal de dejar un margen de desarrollo para la normativa autonómica, que como expresa el Tribunal Constitucional en esta sentencia es menor que en otros ámbitos dado el título competencial atraído del medio ambiente, no impide una mayor amplitud en este sector de la Ley de Costas donde expresamente el legislador llama a complementar su labor legislativa de establecimiento del régimen de las servidumbres litorales, con torpe expresión al legislador autonómico, por lo que no coincidimos por tanto en asignar a la cláusula del artículo 21.3, el valor de «simple norma de reenvío de contenido tautológico» que expresa el intérprete constitucional.

#### IV. CONCLUSIONES

I. El Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, aliándose con las tesis doctrinales más absolutistas en la protección del uso público de la ribera del mar, afirma que se deriva inmediatamente de la vigencia del artículo 132 de la Constitución la integración de todos los espacios de la zona marítimo-terrestre al dominio público, produciéndose su perfección por la intervención declarativa de la Administración, impidiéndose consecuentemente desde la promulgación de la prima Lex cualquier apropiación privada del dominio público marítimo-terrestre.

II. La transformación de los derechos de propiedad sobre enclaves en la zona marítimo-terrestre en derechos concesionales de aprovechamiento y ocupación que realiza la Disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988 constituye una forma singular de expropiación por razones de utilidad pública declarada previamente en la misma Constitución, en la que no cabe expresar se haya lesionado la garantía indemnizatoria contenida en el artículo 33 de la Norma Suprema, ya que el justo precio aparece cubierto por el otorgamiento del título concesional.

III. El propietario afectado por la expropiación legislativa singular puede instar las pretensiones que estime pertinentes ante la jurisdicción contencioso-administrativa impugnando el acto administrativo de conversión de su título dominical, aunque el tribunal quede impedido, por respeto al principio de sujeción a la ley que sostiene el artículo 117 de la Constitución, para modificar la compensación directamente ofrecida por la Ley de Costas, o añadir un plus indemnizatorio, o prolongar el término concesional, aunque considere un desequilibrio en la equivalencia de la satisfacción por la pérdida del derecho.

IV. Las limitaciones a las propiedades colindantes al dominio público marítimo-terrestre que, por razón de la protección de éste y del medio ambiente se establecen en el título II de la Ley de Costas, aparecen según el Tribunal Constitucional plenamente justificadas a la luz de los artículos 33 y 132 de la Constitución, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad, no pudiendo considerarse su implantación como expropiaciones *estricto sensu*, al constituir una fijación común de los límites del contenido del derecho de propiedad.

V. Las Comunidades Autónomas con competencias sobre ordenación del territorio y del litoral y sobre medio ambiente pueden dictar normas legislativas adicionales de protección de la ribera del mar, acreciendo las cargas y servidumbres impuestas por el legislador estatal sobre los fondos colindantes a la zona marítimo-terrestre, que debe considerarse como normativa básica.

