

# DOMINIO PUBLICO ESTATAL DE LAS PLAYAS Y ZONA MARITIMO-TERRESTRE (Artículo 132.2 de la Constitución)

POR

FERNANDO SAINZ MORENO

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO.—II. JURISPRUDENCIA CIVIL: 1. *Esquema argumental*. 2. *Sentencias del Tribunal Supremo*. 3. *Recapitulación*.—III. EL IMPACTO DEL ARTÍCULO 132.2 DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS: 1. *Interpretación del artículo 132.2 de la Constitución*: A) Antecedentes legislativos. B) El sentido propio de las palabras. La definición de los conceptos de «playa» y de «zona marítimo-terrestre». 2. *Efectos de la declaración de demanialidad estatal de las playas y zona marítimo-terrestre*: A) Eficacia inmediata. B) Efectos sobre la legislación vigente. C) Efectos sobre las situaciones contrarias a la Constitución: a) Degradación y desafectación. b) Titularidad demanial del Estado y confiscación. c) Derechos adquiridos.

## I. PLANTEAMIENTO

El artículo 132.2 de la Constitución, al declarar que «en todo caso» son bienes de dominio público la zona marítimo-terrestre y las playas, ha zanjado una vieja discusión sobre la posible existencia de enclaves privados en las riberas del mar (1). Tal discusión, como es sabido,

(1) La bibliografía sobre las playas y zona marítimo-terrestre es muy abundante:

CONDE CONDE, Mario: *El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular*, en esta REVISTA (73), 1974.

CONSEJO DE ESTADO: *Dictamen sobre concesión de parcela en zona marítimo-terrestre de propiedad particular*, en esta REVISTA (73), 1974.

ELIZALDE AYMERICH, Pedro: *La zona Marítimo-terrestre*, ADC XXX, enero-marzo 1978.

FALCÓN y TELLA, Ramón: *La equidad en la delimitación de la plataforma continental*, en «Rev. Fac. Derecho», Universidad Complutense (61), 1980.

FORNESA RIBO, Ricardo: *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre: especial referencia a los terrenos ganados al mar*, en esta REVISTA (46), 1965.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Dos estudios sobre la usucapción en Derecho Administrativo* (1.ª ed., IEP, Madrid, 1955; 2.ª ed., Ed. Tecnos, 1974; especialmente, páginas 117 a 122).

GARCÍA-TREVIJANO Fos, José Antonio: *Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo*, en «REDMa» (3), 1983.

GARRIDO FALLA, Fernando: «Comentario al artículo 132 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.

GIL ROBLES, Alvaro: «La protección del medio ambiente marítimo», en *Derecho y Medio Ambiente*, CEDTMA-MOPU, 1981.

GUARTA, Aurelio: *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*, Madrid, 1982 (especialmente, pp. 51 y ss.).

no se debía a la dificultad de interpretar nuestro Derecho —que siempre dejó claro que las riberas del mar eran bienes de dominio público—, sino a los fuertes intereses que aquí siempre han actuado (agudizados por la presión del turismo, pero importantes también antes de que ese fenómeno tuviera lugar) y que han dejado su rastro en el derecho positivo. Así, nuestros legisladores, desde antiguo, después de hacer una declaración expresa en favor del carácter demanial de las riberas del mar, no han sido capaces de resistir la presión de quienes eran titulares de intereses contrarios a esa declaración y terminaban cediendo a su presión, incluyendo alguna cláusula de reconocimiento de esos intereses. Un ejemplo muchas veces citado de

- 
- LEGUINA, Jesús: *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, en esta REVISTA (85), 1971.
- LEGUINA VILLA, Jesús: *La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre*, en «REDA» (2), 1974.
- LEGUINA, Jesús: *La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral en Francia*, en esta REVISTA (84), 1977.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas*, en esta REVISTA (96), 1981.
- MARÍN MARÍN, Santiago: *Dominio público: zona marítimo-terrestre: conexión dominio público y Registro de la Propiedad*, en «ADGCE» (66-73), 1975.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español*, en esta REVISTA (96), 1981.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: *¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?*, en «RDA» (34), 1982.
- MARTÍNEZ ESCUDERO, Lorenzo: *Las playas como bienes de dominio público. Especial referencia a los enclaves de propiedad privada*, en «REVI» (167), 1970.
- *Playas y costas. Su régimen administrativo*, en «RDU» (17), p. 189, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970.
- MENÉNDEZ REXACH, Angel: *La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos, en especial el tema de las competencias concurrentes*, en «RDU» (76), 1982.
- MIGUEL, Raimundo de: *Dominio público, lesividad de la Orden ministerial que reconoce de dominio particular a terrenos demaniales enclavados en zona portuaria*, en «ADGCE» (66-73), 1975.
- MOLA DE ESTEBAN CERRADA, Fernando: *Comentario sobre el deslinde de la zona marítimo-terrestre de isla Canela*, en «RDU» (14), 1969, p. 103.
- MOLINA DEL POZO: *El dominio público marítimo artificial*, en «RDPúb.», 75, abril-junio 1979.
- MORELL, Luis: *La concesión de marismas y el artículo 128 de la Ley del Patrimonio del Estado*, en esta REVISTA (68), 1972.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: *La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional*, Valladolid, 1975.
- RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre*, en «REVL» (157), 1968.
- RODRÍGUEZ OLIVER, J. M.: *Ley de Costas y propiedades particulares*, en «REDA» (6), 1975.
- VERA Y FERNÁNDEZ-SANZ, Alberto: *La autorización para construir en las riberas del mar y la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «REDA» (12), 1977.
- *La legalización de ocupaciones sobre zona marítimo-terrestre*, en «REDA» (18), julio-septiembre 1978.
- *La ordenación de playas y otros espacios costeros*, en «REDA» (27), 1980.

esta debilidad lo ofrece la discusión del proyecto de Ley de Costas, de 1969, en la que todas las medidas que el Gobierno había previsto para la salvaguarda del dominio público de las riberas del mar fueron eliminadas hasta el punto de suprimirse, incluso, los párrafos de la Exposición de Motivos, en los que se aludía a usurpaciones privadas y a irregularidades en los títulos inscritos en el Registro de la Propiedad (2).

Esto explica que los redactores del anteproyecto de la Constitución quisieran incorporar al texto constitucional una declaración expresa e inequívoca que pusiera fin a cuestión tan conflictiva. Era necesario hacerlo, y así lo entendieron ambas Cámaras cuando en ellas se planteó la objeción de «si es bueno que en una Constitución se pongan a título de *ad exemplum* unos bienes que constituyen sólo parte de ese dominio público y no se citan otros». A esta objeción se respondió que era «necesario, porque se trata de un sector muy comprometido que en estos momentos trasciende incluso los límites de la política nacional» (D. S. núm. 110, p. 4296). Con lo cual se venía a decir que aunque otros bienes demaniales no citados por la Constitución pudieran ser tan importantes o más que las riberas del mar, éstas necesitan especial protección porque sobre ellas pesaba una larga y desdichada tradición de usurpaciones, irregularidades y conflictos no siempre bien resueltos. De modo que, sin juzgar ahora si una Cons-

(2) Jesús LEGUINA, en su estudio sobre la *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar* (núm. 65 de esta REVISTA, 1971, pp. 59 y ss.) ha analizado las modificaciones que se introdujeron en el Proyecto de Ley de Costas durante su discusión en las Cortes (*ob. cit.*, pp. 63 y ss.). El Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno —dice LEGUINA— trató de afrontar de raíz el problema de las apropiaciones privativas en la zona marítimo-terrestre y en las playas, centrandó la reforma en el plano de la titularidad pública, la cual, mediante la introducción de una serie de medidas de carácter tuitivo, se pretendía hacer radicalmente incompatible con la propiedad privada invocada por los particulares. Entre otras medidas, el artículo 6.º, párrafo 4.º, del Proyecto disponía:

«Al declarar, mediante el acto de deslinde la extensión y límites del dominio público, la Administración se ajustará exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas en esta ley, careciendo a este objeto todo valor obstativo las detenciones de los particulares sobre aquél, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad.»

Pero esta importante norma y otras que la completaban no fueron aceptadas por las Cortes, pues —dice LEGUINA— «frente a las ventajas indudables que el texto gubernamental ofrecía en orden a la defensa del demanio marítimo, las Cortes consideraron que su ejecución podría haber alterado el sistema de propiedad inmobiliaria». El hecho es que las Cortes de entonces mantuvieron los enclaves privados en las riberas del mar y eliminaron cuidadosamente de la Exposición de Motivos toda referencia al problema de las usurpaciones privadas y a la irregularidad de los títulos inscritos en el Registro sobre parcelas de la zona marítimo-terrestre (*ob. cit.*, p. 67).

titución debe contener o no precisiones de este tipo, no puede negarse que los constituyentes tenían razón —al menos razón coyuntural— al hacer una afirmación de demanialidad tan enérgica como lo prueba el hecho de que, pese a ella, algunos años después de promulgada la Constitución continuaban dictándose algunas sentencias en las que se reconocen enclaves privados en playas y zonas marítimo-terrestre, con infracción manifiesta, a mi juicio, del texto constitucional.

Por ello, el análisis del artículo 132.2 de la Constitución debe iniciarse mostrando cuál era la situación del problema en el momento en que ese precepto se redactó o, al menos, cuál era esa situación según su reflejo en la jurisprudencia, puesto que está claro que ese precepto debe su existencia a la voluntad constituyente de reaccionar frente a tal situación.

El artículo 132.2 ha producido la conversión en bienes de naturaleza demanial y de titularidad estatal de todas las playas y zonas marítimo-terrestre del país. Esto plantea algunos problemas que es preciso examinar:

— En primer lugar, el de la concreción de los conceptos de «playa» y de «zona marítimo-terrestre» que la Constitución utiliza, pero no define, haciendo con ello una remisión al legislador; remisión que, sin embargo, no es totalmente libre (en el sentido de una habilitación al legislador para delimitar a su puro arbitrio los conceptos de «playa» y de «zona marítimo-terrestre», con definiciones que, por ejemplo, pudieran ampliar sin límites esas zonas o, por el contrario, reducirlas a mínimos absurdos), sino que está sujeta a la noción natural de «playa» y de «zona marítimo-terrestre» que el legislador ha de respetar dentro de ciertos márgenes.

— En segundo lugar, el del acatamiento de esa declaración de demanialidad por todos los poderes públicos —incluido el poder judicial— cualquiera que sea la fecha a la que se pudiera retrotraer algún título de propiedad privada sobre esas zonas y, también, naturalmente, la fecha en que pudiera haberse iniciado un litigio sobre tal cuestión.

— En tercer lugar, la compatibilidad entre esa declaración de demanialidad y la prohibición de confiscaciones del artículo 33.3 de la Constitución.

— Por último, el problema de los derechos adquiridos (enclaves de propiedad privada anteriores a la entrada en vigor de la Constitución) y la conversión de los derechos de propiedad en derechos concesionales.

## II. JURISPRUDENCIA CIVIL

En los últimos diez años, la Sala 1.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo ha resuelto una docena de recursos de casación cuyo fondo consistía en el reconocimiento o rechazo de propiedades privadas en la zona marítimo-terrestre. Todos los recursos presentan una estructura bastante similar, lo que permite contrastar con facilidad la argumentación del Tribunal en cada caso. Por lo general, como vamos a ver, ha prevalecido el carácter demanial de estos bienes sobre su posible configuración como propiedad privada (de las doce sentencias dictadas en este periodo, en ocho ha prosperado la acción reivindicatoria del abogado del Estado). Veamos cuál es el esquema argumental de los recursos y el contenido de cada una de las sentencias.

1. *Esquema argumental*

Tanto si el recurso de casación lo plantea la Abogacía del Estado como si lo formula el particular afectado, los motivos del recurso suelen ajustarse a un mismo esquema.

Por lo general la cuestión se plantea con motivo del deslinde de la zona marítimo-terrestre. Una vez firme el deslinde, el abogado del Estado ejercita la acción reivindicatoria sobre terrenos que han resultado ser de dominio público (artículo 6.º3 y disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la Ley de Costas) e insta la anulación de los asientos registrales de los que resulte que tales terrenos son de propiedad privada. Si los titulares inscritos no se allanan a la acción reivindicatoria (pese al beneficio que tal allanamiento conlleva según lo previsto en la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la Ley de Costas—concesión de la ocupación del dominio público salvo perjuicio notorio para el interés público—) la sentencia del Juez de Instancia resuelve la reclamación. Es frecuente que esta sentencia sea apelada y que, por último, se les formule un recurso de casación ante el Tribunal Supremo, cuyos motivos, cualquiera que sea la parte recurrente, suelen presentar la misma estructura:

a) Al amparo del artículo 1692, número 1, de la Ley de Enjuiciamiento Civil por «infracción de ley» y de «doctrina legal» por

— *violación del artículo 339.1.º del Código civil («Son bienes de dominio público, como los caminos, canales, ríos, corrientes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos»)* y, a veces, del artículo 348.2.º del Código civil («El propie-

tario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla»);

— *interpretación errónea del artículo 1.º de la Ley de Puertos de 1928 (aprobada por real Decreto-ley, no convalidado, de 19 de enero de 1928: «Son de dominio público nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que corresponden a los particulares: 1.º La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean») y de los artículos 1.º y 4.º de la Ley de Costas de 1969 (artículo 1.º: «Son bienes de dominio público sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos: 1. Las playas, entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica»; artículo 4.º: «Los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo terrestre y colindantes con esta última o con el mar estarán sometidos a la servidumbre de salvamento, de paso y de vigilancia litoral»);*

— *«aplicación indebida» de los artículos de la Ley Hipotecaria, 31 («La nulidad de las inscripciones de que trata el artículo precedente no perjudicará el derecho anteriormente adquirido por un tercero protegido con arreglo al artículo 34»); 34 («El tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo registro»), y 38 («A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos»).*

b) Al amparo del artículo 1692, número 1, «infracción de ley» por violación de los artículos 1281 y 1282 del Código civil (interpretación de los contratos) cuando entra en juego la interpretación del contrato del que trae causa el derecho del demandante, especialmente la interpretación de la cláusula que describe los límites de la finca litigiosa (por ejemplo, la expresión «linde con el mar»).

c) Al amparo del artículo 1692, número 7, por «*error de derecho en la apreciación de las pruebas*» con relación al valor del acta de deslinde.

## 2. *Sentencias del Tribunal Supremo*

Sobre la base de esquemas argumentales semejantes al expuesto se han planteado con relativa frecuencia recursos de casación ante la Sala 1.ª del Tribunal Supremo cuyo resultado en los últimos diez años ha sido el siguiente:

A) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 28 de noviembre de 1973 (Ref. Ar. 4418), magistrado ponente: Manuel González Alegre. Acciones y aterramientos formados por el mar en Palma de Mallorca, junto a la finca Benisaid.*

La acción reivindicatoria sobre terrenos formados por accesiones arenosas en la costa junto a la finca Benisaid en Palma de Mallorca, ejercitada por el abogado del Estado en favor del dominio público, fue desestimada por el Juzgado de Instancia y la apelación rechazada por la Audiencia. El juzgador de instancia apreció en este caso una «*posesión inmemorial*» amparada, además, por una inscripción registral a favor de la compañía privada detentadora de los terrenos. Pero el Tribunal Supremo declaró haber lugar al recurso de casación, afirmando en su primera sentencia que la presunción posesoria ha de ceder ante la realidad jurídica extrarregistral del dominio público. El Tribunal aprecia, pues, que se ha producido una aplicación indebida del artículo 38 de la Ley Hipotecaria:

CDO.: Que aunque el fundamento de la recurrida sentencia, que justifica su fallo, lo es la falta de pruebas por parte del Estado de aquellos elementos fácticos que determinan la condición de dominio público del bien, tal como lo entiende, reivindicando en tal concepto, al aceptar sustancialmente los considerandos de la sentencia apelada, no se descarta, el que por prescripción adquisitiva, sea el demandado propietario del terreno cuya adscripción al dominio público impugnó, al tiempo de realizarse el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre, y en la que se apreciaba la existencia de aquella franja de accesión o aterramiento, en su colindancia con la finca

de su propiedad, prescripción, que *el juzgador de primer grado estima, a virtud de una posesión inmemorial amparada en una inscripción registral*, conforme a la cual, la tan referida finca extendía sus linderos hasta el mar, *mas aparte de la imprecisión* que encierra la descripción de tal dato físico, y que el propio demandado rectifica, entendiéndolo remitido al límite de la zona marítimo-terrestre, *tampoco la posesión de esos terrenos de accesión pueden justificar su prescripción adquisitiva, pues al igual que es de dominio público el mar territorial y la zona marítimo-terrestre, lo son esos terrenos unidos a ella por accesión o aterramientos y por tanto sin que su posesión sea apta para prescribir, por no ser res habilis ad usucapionem, ya que como bien de dominio público, está fuera del comercio de los hombres, y no poderse estimar amparada, por lo que no es más que una presunción posesoria, que ha de ceder, ante una realidad jurídica extrarregistral, y al no estimarlo de tal forma la recurrida sentencia, aplica indebidamente el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, lo que hace sea estimado, al igual que sus dos anteriores, el cuarto de los motivos del recurso.*

Y en la segunda Sentencia refuerza esa argumentación diciendo:

CDO.: Por los argumentos de hecho y de derecho de la sentencia de casación que se incorporan a la presente y abundando en la condición de bienes públicos, tanto de las zonas marítimo-terrestres como las de los terrenos unidos a las mismas por accesiones o aterramientos producidos por el mar o causas naturales, bien entendiendo que el objeto de litis lo es la reivindicación, en concepto de bienes de dominio público, de los terrenos que por accesión aparecen unidos a la zona marítimo-terrestre que conlindan con la finca propiedad del demandado, y consecuencia a ello *su imprescriptibilidad por no estar en el comercio de los hombres*, ante lo que ha de ceder la posesión de los mismos amparada por una inscripción registral, de tan impreciso límite como lo es el del mar, procede revocar la sentencia apelada, y estimando la demanda formulada por el abogado del Estado, declarar



que los bienes cuya condición de dominio público se impugna por el demandado, pertenecen al Estado como tales bienes de dominio público con el que deben ser reintegrados cesando en su tenencia dicho demandado, acomodando la inscripción que de la finca propiedad de éste aparece en el Registro de la Propiedad a dicha situación, en su colindancia con los terrenos de dominio público, sin hacer especial imposición de costas en ninguna de las instancias.

B) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 2 de febrero de 1974 (Ref. Ar. 435) Playa de Santa Cristina en La Coruña.*

En esta Sentencia el Tribunal Supremo reconoció el dominio privado sobre la totalidad de la playa coruñesa de Santa Cristina, desestimando el recurso de casación por infracción de ley interpuesto por la Abogacía del Estado.

El análisis y crítica de esta sentencia fue realizado en su día por Jesús LEGUINA en un estudio que constituye una aportación fundamental en esta materia, a cuyo contenido me remito (3).

C) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 3 de junio de 1974 (Ref. Ar. 2613). Magistrado ponente: Gregorio Díez Canseco. Tramo de costa de la margen izquierda del río San Pedro, comprendido entre el Puente y el Caño de la Costadura en Puerto Real (Cádiz).*

En este caso, una vez que el Ministerio de Obras Públicas aprobó el acta y plano del deslinde de la zona marítimo-terrestre del tramo en cuestión, el abogado del Estado ejercitó la acción reivindicatoria sobre los terrenos comprendidos en esa zona, pero, el Juzgado de Instancia desestimó su demanda en base a que la entidad demandada gozaba de la protección de los artículos 34 y 38 de la Ley Hipotecaria. La Audiencia confirmó esta sentencia. Interpuesto recurso de casación por el abogado del Estado, el Tribunal Supremo declaró haber lugar al mismo, recordando el carácter demanial que indiscutiblemente tiene la zona marítimo-terrestre (artículo 339 del Código civil) y el hecho de que la presunción registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria no puede

---

(3) Jesús LEGUINA: *La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre*, en «REDA», 2, 1974, pp. 185 y ss.

prevalecer frente a los bienes demaniales, cuya inscripción en el Registro de la Propiedad está exceptuada por virtud de lo dispuesto en el artículo 5.º, núm. 1, del Reglamento Hipotecario:

CDO.: *Que esta Sala, en sentencia de 28 de noviembre de 1973, tiene declarado, que estando la zona marítimo-terrestre calificada por la Ley de bien de dominio público, al particular que se oponga a tal adscripción corresponde probar, no al Estado, los hechos obstativos a la misma, o, en su caso, el derecho que sobre los mismos reclame, por lo que, en el caso de autos, a la Sociedad demandada le incumbe acreditar su dominio de los terrenos discutidos, y, a tal respecto, es de advertir, que en virtud del principio de la fe pública registral, proclamado fundamentalmente en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, en relación con otros, entre ellos el 32, el contenido del Registro se reputa exacto en provecho de tercero, siempre que la inexactitud registral esté provocada por la no registración de un título, derecho o acción registrable, pero no en otro caso, y este último supuesto es, precisamente, el que aquí se da, porque el artículo 5.º, núm. 1, del Reglamento de la Ley Hipotecaria, exceptúa de la inscripción los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras están destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio, precepto cuya *ratio legis* es fácilmente comprensible, porque *la adscripción de esos bienes a fines de carácter público los sitúan fuera del comercio de los hombres, haciéndolos inalienables imprescriptibles, llevando en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad o inmunidad, no necesitando de las ventajas y garantías que proporciona el sistema registral, cuyo contenido, por ende, tampoco puede perjudicarles, normativa que rige mientras no se produzca su desafección o cambio de destino, ya que, acontecido éste, se modifica la naturaleza de la propiedad, los bienes pasan al dominio privado y entran en el comercio de los hombres, con todas las consecuencias**

*jurídicas que de ello se derivan, pero, es lo cierto, que de tal desafección no existe la menor constancia en los autos, pues ni se contiene referencia alguna a ella en el título de dominio opuesto por la Sociedad demandada, consistente en la escritura pública de 23 de febrero de 1965, ni siquiera se alega su existencia por dicha Sociedad, ni la resolución combatida hace declaración de ninguna clase a tal respecto, por todo lo cual, es obligado concluir, que ese título no justifica la propiedad de los terrenos discutidos que se atribuye la Entidad demandada y hoy recurrida.*

CDO.: Que con independencia de lo precedentemente expuesto, se ha de tener también en cuenta que, en todo caso, según reiterada doctrina jurisprudencial, sentencias de 31 de mayo de 1955, 16 de noviembre de 1960 y 31 de octubre de 1961, entre otras, *la fe pública registral no se extiende a los datos y circunstancias de mero hecho que se constatan en el Registro, tales como la naturaleza, situación, linderos y superficie de la finca inscrita, ni siquiera a que ella exista en la realidad, y si bien esa misma doctrina, aunque con alguna desviación, en las entencias de 21 de marzo de 1953 y 25 de enero de 1958, establece que tales circunstancias de hecho, materiales o físicas, están amparadas por el principio de legitimación registral formulado en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, ello es sólo con la fuerza y virtualidad de una presunción iures tantum, cuya eficacia ha quedado totalmente enervada en el caso que se enjuicia, porque frente a la descripción registral de la finca de la Sociedad demandada, según la cual linda al oeste con el río San Pedro, está la real y efectiva existencia en tal lugar de la zona marítimo-terrestre en la que se encuentran situados los terrenos litigiosos, zona marítimo-terrestre que sigue siendo de dominio nacional y uso público, como se ha dejado dicho.*

D) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.º), de 7 de mayo de 1975 (Ref. Ar. 1986). Magistrado ponente: Federico Rodríguez Solano.*

La acción reivindicatoria ejercitada por el abogado del Estado fue estimada por el Juez de Primera Instancia, cuya sentencia confirmaron después la Audiencia Territorial y el Tribunal Supremo. En la sentencia del Tribunal Supremo se declara que frente al dominio público de las playas, litoral y zona marítimo-terrestre (*litorum quoque usus publicus iuris gentium*) no puede prevalecer la legitimación registral regulada por los artículos 1, 3, 35 y 38 de la Ley Hipotecaria.

CDO.: *Que, entre los bienes de dominio público, enumerados en el artículo 339 del Código civil, se encuentran, no sólo las playas, a que expresamente alude el precepto, y las riberas del mar, según la Ley tercera, título XXVIII, de la partida III y artículo 1.º, número 1.º de la Ley de 26 de abril de 1969, sino también el litoral, litorum quoque usus publicus iuris gentium es (Ley quinta, título I, libro II de la Instituta), y zona marítimo-terrestre, que, de acuerdo con lo que se expresa en el número 2.º del artículo 1.º de la Ley de 1969, citada, y los artículos 1.º de la de 7 de mayo de 1880 y 1.º de la de 19 de enero de 1928, comprende el espacio de las costas o fronteras marítimas del Territorio español, que baña el mar en su flujo y reflujo, donde sean sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales, donde no lo sean, sin perjuicio de los derechos de los particulares, siempre que sean ellos, y no el Estado, quienes así lo acrediten —sentencia de 28 de noviembre de 1963, y como para ello se requiere que tales bienes cuyo uso es público (art. 12 de la Ley de 1880), hayan sido desafectados por el Ministerio de Hacienda del mismo o del servicio a que estuviesen destinadas (artículo 20 de la Ley de 15 de abril de 1964)— y que su alienabilidad haya sido objeto de una autorización previa (art. 61 de la misma Ley) o, al menor, que hubiesen pasado al dominio de los particulares con anterioridad a las disposiciones antes mencionadas, y como los bienes objeto de este recurso, están comprendidos entre los acabados de indicar, como expresa el sexto considerando de la re-*

*solución impugnada y no se ha justificado en el proceso de que estas actuaciones traen causa, la concurrencia de ninguno de los requisitos acabados de expresar, tanto en lo que atañe al derecho de propiedad, como en lo que afecta a la posesión de dichos bienes, según los hechos que se declaran probados por el Tribunal a quo, procede rechazar el primer motivo del presente recurso, formulado al amparo del número 1.º del artículo 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el que se denuncia la interpretación errónea de los artículos primeros de las Leyes de Puertos y Costas, a que antes se ha hecho referencia.*

*CDO.: Que a la misma solución se llega si se tiene en cuenta que el principio de legitimación registral, proclamado por los artículos 1.º, párrafo 3.º, 35, 38, párrafo 1.º y 997 de la Ley Hipotecaria y los derechos que al tercero de buena fe, concede el artículo 34 de la misma ley, supeditan sus efectos, como dice la sentencia de 3 de junio de 1974 (R. 2613), a la circunstancia de que las inexactitudes registrales, que puedan oponerse a tal principio y de derecho, estén provocadas por algún título o acción que tenga acceso a la Oficina Tabular, pero no en el supuesto de que los bienes de que se trata hayan quedado exceptuados de la inscripción, como sucede con los de dominio público, comprendidos en el artículo 339 del Código civil, ya sean de uso general o pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio común, al fomento de la riqueza nacional, o a las necesidades de la defensa del territorio, según el artículo 5.º, número 1.º del Reglamento de aquella Ley, precepto cuya ratio legis es comprensible si se tiene en cuenta que la adscripción de esos bienes a tales fines, les convierte en res extracomercium, y por consiguiente en inalienables, e imprescriptibles, como expresa el artículo 5.º, párrafo 1.º de la Ley de 7 de marzo de 1940, las mencionadas sentencias de 28 de noviembre de 1973 y 3 de junio de 1974, lo que les dota de inmunidad frente al sistema registral inmobiliario, de cuya garantía no precisan, ni por el cual pueden ser perjudicados, salvo que se produzca su desafectación o cambio de destino,*

cosa que aquí no ha tenido lugar, según los hechos admitidos en la sentencia recurrida; aparte de que la protección de la Oficina inmobiliaria, no se extiende a los datos y circunstancias de mero hecho que consten en los correspondientes asientos, tales como la naturaleza, situación, linderos y superficie del predio inmatriculado, ni siquiera el que éste exista en la realidad —sentencias de 31 de mayo de 1955, 16 de noviembre de 1960 y 31 de octubre de 1961—, por no gozar la presunción establecida en el artículo 38 de un valor absoluto y definitivo, sino *iuris tantum*, susceptible de ser desvirtuado por prueba en contrario —sentencias de 12 de mayo de 1961 y 10 de febrero de 1970—, que es precisamente lo ocurrido en el caso que aquí se enjuicia, al enfrentarse la descripción de la finca de la sociedad recurrente con la realidad extrarregistral y con su posible enclavamiento, al menos parcial, en la zona marítimo-terrestre, que no ha dejado de ser de dominio nacional y uso público, como se ha dicho.

E) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª), de 23 de abril de 1976. Magistrado ponente: Antonio Cantos Guerrero. Zona marítimo-terrestre en la provincia de Pontevedra.*

Aquí la acción reivindicatoria ejercitada por el abogado del Estado fue desestimada por el Juzgado de Primera Instancia de Pontevedra. Apelada la sentencia, la Audiencia la confirmó, pero el Tribunal Supremo declaró haber lugar al recurso de casación y, dictando segunda sentencia, estimó la demanda y declaró que la parcela en cuestión pertenece al dominio público como terreno que forma parte de la zona marítimo-terrestre. Entre otros pronunciamientos el Tribunal Supremo declaró que:

CDO.: Que, al cambiar la base fáctica, tiene que prosperar también, tanto el motivo tercero del recurso, que, al amparo del número 1.º del artículo 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil *alega la violación de los artículos 339, número 1.º y 348, párrafo 2.º del Código civil*, porque los bienes discutidos están destinados al uso público, como lo están los caminos, canales, ríos, torrentes, puentes, puertos, riberas, playa o radas, *bienes que*

siempre pueden ser reivindicados por el Estado, según el segundo de los preceptos mencionados; como el motivo sexto en el que se alega la «aplicación indebida» de los artículos 38 y 207 de la Ley Hipotecaria, al considerarlos la instancia como obstativos a la atribución dominical que el deslinde propugna; porque como dicen las recientes sentencias de este Tribunal de 3 de junio de 1974 y de 7 de mayo de 1975, el principio de legitimación registral formulado en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria tiene la virtualidad de una presunción *iuris tantum*, que debe de quedar enervada cuando frente a la inscripción registral, se acredita la real existencia, de una zona marítimo-terrestre de dominio público, perfectamente determinada y dentro de la cual se justifica que se encuentran los terrenos litigiosos, inscritos a nombre de un particular.

F) *Las sentencias del Tribunal Supremo (Sala 1.ª), de 25 de octubre de 1976 y de 2 de diciembre de 1976* estiman los recursos de casación formulados por el abogado del Estado contra sentencias de Instancia que habían rechazado las acciones reivindicatorias ejercitadas por éste en defensa del dominio público. En ambos casos prospera, pues, la naturaleza demanial de los terrenos situados dentro de la zona marítimo-terrestre delimitada por el deslinde efectuado en la forma establecida en la Ley de Costas. Es importante destacar que en ambos casos los terrenos figuraban inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de los demandados y que el tracto registral que éstos alegaban se remontaba a 1871 en el caso de la sentencia de 25 de octubre de 1976, y a 1866 en el caso de la sentencia de 2 de diciembre de 1976. Ambas sentencias han sido estudiadas por Pedro ELIZALDE AYMERICH en un comentario a cuyo contenido me remito (4).

G) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª), de 14 de noviembre de 1977 (Ref. Ar. 4188). Magistrado ponente: Antonio Fernández Rodríguez.*

En este caso, la acción reivindicatoria ejercitada por el abogado del Estado para reintegrar en el dominio público terrenos señalados en la zona marítimo-terrestre de Gijón no prosperó ni en el Juzgado

(4) Pedro ELIZALDE AYMERICH: *Anuario de Derecho Civil*, enero-marzo, 1978, páginas 201 y ss.

de Primera Instancia ni en casación. El Tribunal Supremo declaró explícitamente que «la legalidad vigente admite enclaves de propiedad particular dentro de la citada zona, legalmente adquiridos y con mayor razón cuando lo han sido con anterioridad a la configuración legal de aquélla». Tal configuración legal fija la sentencia en la Ley de 1880. Dice:

«...el aspecto de demanialidad de la zona marítimo-terrestre... tiene su génesis de manera específica en la ley de 7 de mayo de 1880, por lo que con anterioridad a ella era posible la atribución de dominio en favor de particulares sobre terrenos posteriormente integrados en lo que pasó a integrar la zona marítimo-terrestre, legalmente instaurada siempre que el acto originador de tal atribución se hubiese producido antes de dicha ley de 7 de mayo de 1880...»

H) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 19 de diciembre de 1977 (Ref. Ar. 4762). Magistrado ponente: Manuel Taboada Roca.*

El Tribunal Supremo estimó el recurso de casación formulado por el abogado del Estado en defensa de la demanialidad de determinados bienes situados dentro de una zona marítimo terrestre, según un deslinde efectuado en La Coruña. Entre otros argumentos, la sentencia declaró que «los derechos adquiridos» a que se refieren las normas legales reguladoras de esas zonas «no son los que provienen de un título de dominio o de una inscripción tabular, o de una posesión más o menos prolongada, sino aquellos que necesitan un acto de soberanía para producir la entrada en el comercio de los nombres de tales bienes originariamente pertenecientes al dominio público, es decir, una decisión estatal relativa a la desafectación o cambio de destino de los bienes.» Y la sentencia añade:

«CDO.: Que, efectivamente, es doctrina de este Tribunal: a) que los bienes de dominio público, al estar exceptuados de inscripción en el Registro de la Propiedad, no necesitan tales bienes de las ventajas y garantías que proporciona el sistema registral, cuyo contenido no puede perjudicarles—sentencias de 28 de noviembre de 1973 y 3 de junio de 1974—; b) que el principio de la legiti-



mación registral, formulado en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria lo es con la fuerza y la virtualidad de una presunción *iuris tantum*, que se destruye cuando la realidad física y jurídica se enfrenta con la realidad registral—sentencia de 7 de mayo de 1975; y c) que tal virtualidad debe quedar enervada cuando, frente a la inscripción registral se acredita la real existencia de una zona marítimo-terrestre de dominio público, perfectamente determinada, y dentro de la cual se justifica que se encuentran los terrenos litigiosos, inscritos a nombre de un particular—sentencia de 23 de abril de 1976, que cita las dos anteriores.»

*1) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 23 de junio de 1981 (Ar.). Magistrado ponente: José María Gómez de la Bárcena. Zona marítimo-terrestre en Benidorm.*

Como consecuencia del deslinde de la zona marítimo-terrestre en el término municipal de Benidorm, quedaron incluidos en esa zona algunos terrenos ocupados por la Cofradía de Pescadores de ese municipio. El abogado del Estado ejercitó entonces la acción reivindicatoria correspondiente, siendo estimada su pretensión por el Juzgado de Primera Instancia. Apelada la sentencia, la Audiencia la revocó; pero interpuesto recurso de casación por el abogado del Estado, el Tribunal Supremo declaró haber lugar al mismo y dictó segunda sentencia confirmando la pronunciada por el juez de Primera Instancia:

CDO.: Es doctrina jurisprudencial de esta Sala, mantenida en la sentencia de 19 de diciembre de 1977, en la que se reproducen las de 3 de junio de 1974, 7 de mayo de 1975 y 23 de abril de 1976, la que se viene a establecer: a) que los terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre se califican como de bienes de dominio público, correspondiendo al particular que se oponga a la pretensión del Estado de reivindicarlos, probar los hechos obstructivos a la misma o, en su caso, los derechos que sobre los mismos aduzcan; b) que la pretensión obstativa del particular sólo puede prosperar si se demuestra la desafectación de los bienes o que su alineabilidad ha sido

*autorizada o que el terreno ha pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1980; c) que el particular que se oponga a los efectos y consecuencias que determina que los terrenos enclavados en tal zona pertenecen al dominio público, «deben probar inexcusablemente, bien su cambio de destino, bien su desafectación por un acto de soberanía» y d) que estos hechos obstativos no se pueden fundar en la simple inscripción registral de la finca, pues tales bienes están fuera del comercio de los hombres, son inalienables e imprescriptibles y llevan en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad; habiendo especificado la sentencia de 26 de abril de 1969 que los derechos legalmente adquiridos a los que la Ley de Costas se refiere, no son los que provienen de un título de dominio o inscripción tabular o de una posesión más o menos dilatada, por cuanto necesitan de un acto de soberanía para producir la entrada en el comercio de los hombres, concretamente la desafectación o el cambio de destino, a partir de cuyo momento dejan de pertenecer al dominio público para entrar en el comercio humano; en consecuencia, para que el particular pueda invocar «un derecho legalmente adquirido», precisa es una decisión estatal que ordene la desafectación.*

*J) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 13 de octubre de 1981 (Ref. Ar. 3737). Finca en la Playa Grande de Miño, en La Coruña.*

En este caso, la acción reivindicatoria ejercitada por el abogado del Estado fue desestimada por el Juzgado de Primera Instancia y por la Audiencia Territorial; el Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso de casación.

La doctrina de esta sentencia ha sido enérgica y justamente criticada por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en términos que el autor de este artículo asume totalmente, por cuanto que supone un desconocimiento del mandato constitucional (5).

---

(5) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?*, «REDA» núm. 34, 1982, pp. 517 y ss.

K) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 5 de diciembre de 1981 (Ref. Ar. 5400). Ponente: Andrés Gallardo Ros. Península de los Alfaques.*

En este caso el abogado del Estado ejerció una acción reivindicatoria contra el Ayuntamiento de San Carlos de la Rápita en relación con la península de los Alfaques. El Juez de Primera Instancia de Tarragona desestimó la demanda; pero, apelada la sentencia, la Audiencia estimó el recurso y declaró el dominio público estatal de toda la península de los Alfaques, otorgando su posesión al Estado. Interpuesto recurso de casación, el Tribunal Supremo declaró no haber lugar al mismo, invocando, entre otros argumentos, el de que «la pretensión obstativa del particular—en este caso era el Ayuntamiento de San Carlos de la Rápita—sólo puede prosperar si demuestra la desafección de los bienes, o que su alienabilidad ha sido autorizada o que el terreno ha pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1880».

L) *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 9 de junio de 1982 (Ref. Ar. 3411). Ponente: Antonio Fernández Rodríguez.*

El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 12 de noviembre de 1979, confirmatoria de la sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Tarragona que había estimado la acción reivindicatoria ejercitada por el abogado del Estado sobre unas parcelas de terreno que, según alegaba el representante de la Administración, «constitúan una playa y, como tal, dominio público inalienable e imprescriptible». El Tribunal Supremo declara que no se ha producido la violación, alegada por el recurrente, de los artículos 38 de la Ley Hipotecaria; 1, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 48 y 54 de la Ley de Puertos, y 1 y 4 de la Ley de Costas, porque, entre otros argumentos, una vez probado que las parcelas reclamadas son auténticas playas, resulta indiscutible su carácter de inalienables e imprescriptibles, según el artículo 339 del Código Civil, «mientras no se produzca su desafección o cambio de destino, lo que, desde luego, en el caso no se ha producido».

Esta última declaración de la sentencia, que alude a una posible «desafección» de las playas, hay que entenderla limitada, sin embargo, a la hipótesis de que previamente haya tenido lugar una

«degradación» de esa playa (es decir, que haya dejado de ser una playa en sentido legal), pues de no ser así, tal declaración sería contraria a la naturaleza del demanio natural por las razones que más adelante se exponen.

### 3. *Recapitulación*

El examen de la jurisprudencia anterior permite extraer algunas conclusiones:

— En primer lugar, la de una posición cada vez más decidida de los Tribunales en favor del reconocimiento del carácter demanial de todos los terrenos incluidos en el perímetro de las playas o zona marítimo-terrestre. Casi todas las acciones reivindicatorias ejercitadas por la Administración en los últimos diez años han prosperado. Y, en los escasos supuestos en que esto no ha sido así, la motivación del fallo desestimatorio se ha fundado en un argumento extremo —título anterior a 1880—, que es, a mi juicio, insuficiente para sostener las consecuencias que de él se pretenden deducir, según veremos.

— Una de las causas a las que se debe el éxito de las acciones reivindicatorias ejercitadas por la Administración del Estado ha sido la superación del obstáculo que para la recuperación del dominio público suponía la inscripción en el Registro de la Propiedad de enclaves de propiedad privada. En el año 1971 Jesús LEGUINA escribía que «toda la polémica desatada en torno a la posibilidad de existencia de propiedades privadas dentro del dominio público marítimo-terrestre se condensa y polariza preferentemente al conjuro mágico de la institución registral, hasta el extremo de que las razones, dogmáticamente irreprochables, que se aducen en favor de la incompatibilidad de cualesquiera derechos dominicales privados con la pertenencia de la zona litoral al dominio público natural, parecen perder su virtualidad ante la existencia de numerosas situaciones privadas concretas acogidas a la singular protección que otorga el Registro de la Propiedad» (6). Pero a partir de esa fecha —y quizá por influencia de la enérgica crítica a que se sometió tal situación— la jurisprudencia ha reducido la eficacia del Registro de la Propiedad para proteger esas situaciones, destacando, de una parte, que lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria no puede prevalecer frente al

---

(6) Jesús LEGUINA, *op. cit.*, núm. 65 de esta REVISTA, 1971, p. 61.

dominio público natural, cuya inscripción en el Registro de la Propiedad está exceptuada (art. 5.º del Reglamento Hipotecario) y, de otra, que la presunción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria es sólo una presunción *iuris tantum*.

— En cambio, en los supuestos en los que todavía la jurisprudencia ha reconocido la existencia de enclaves privados ha perdurado el argumento de que las adquisiciones por particulares de terrenos situados en esas zonas con anterioridad al año 1880 deben ser respetadas. La razón de ello se debe, dice esta jurisprudencia, a que fue la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 la que, por primera vez, calificó estos terrenos como demaniales (art. 1.º), aunque, al hacerlo, respetó los terrenos de propiedad particular enclavados en esas zonas (art. 7.º: «Los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre están sometidos a las servidumbres de salvamento y de vigilancia de litoral»).

Sin embargo, frente a esta tesis hay que oponer una grave objeción: la declaración de demanialidad de esos terrenos es muy anterior a esa fecha y se remonta a los orígenes de nuestro derecho histórico. En todo caso aparece ya claramente formulada en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, en la cual, aunque es cierto que no se utiliza el concepto de «zona marítimo-terrestre», sin embargo se utiliza el de «playa», que comprende también esa zona:

*Definición del concepto de «playa» en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866:*

Artículo 1.º, 3:

«Las playas. Se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las mareas altas y equinocciales. Donde no fueren sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios.»

*Definición de «zona marítimo-terrestre» en la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880:*

Artículo 1.º, 1:

«La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en que no lo sean.»

A la vista de estos textos parece claro que no son correctas las declaraciones jurisprudenciales que fijan en el año 1880 la primera declaración de demanialidad de tales bienes y que, en consecuencia, reconocen los derechos adquiridos sobre enclaves privados situados en zona marítimo-terrestre cuando traen causa de negocios realizados antes de esa fecha. Así, por ejemplo, la sentencia de 13 de octubre de 1981, antes citada, ampara una propiedad privada situada en zona marítimo-terrestre aduciendo que esta propiedad trae causa de una venta de bienes procedentes de la desamortización efectuada el 13 de abril de 1877, fecha en la que, según la sentencia, aún no estaban tales zonas declaradas de dominio público, pues esa declaración de demanialidad, dice la sentencia,

«... tiene su génesis, de tal manera específica en la ley de 7 de mayo de 1880, por lo que, con anterioridad a ella, venía posibilitada la atribución de dominio en favor de particulares sobre terrenos posteriormente integrados en lo que pasó a configurar tal zona marítimo-terrestre legalmente instaurada, siempre que el acto originador de tal atribución se hubiere producido antes de dicha Ley de 7 de mayo de 1880.»

Tal tesis (que la misma Sala ha expuesto en otras ocasiones —sentencias de 1 de diciembre de 1966, 14 de junio de 1977, 14 de noviembre de 1977 y 23 de junio de 1981—) se basa, a mi juicio, en un error evidente porque aquí lo único que hizo la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 fue utilizar una nueva palabra: «zona marítimo-terrestre», para calificar como bien demanial a unos terrenos que ya en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 tenían ese carácter, al formar parte de la «playa», definida en aquella Ley.

— Hoy tal cuestión ha perdido interés porque la Constitución de 1978 ha zanjado el problema calificando de dominio público a las playas y a las zonas marítimo-terrestres, sin hacer distinción alguna por razón del tiempo del que proceda esa calificación («... en todo caso...»).

También la nueva Constitución ha eliminado la posibilidad de desafecciones por «actos de soberanía» (posibilidad a la que aludían, como hemos visto, algunas de las sentencias estudiadas) porque ahora la calificación de esos terrenos como bienes demaniales de titularidad

estatal es una «calificación constitucional» que produce sus efectos por virtud de la propia Constitución desde el momento mismo en que un terreno reúne las características naturales de playa o de zona marítimo-terrestre, de modo que ningún poder público—ni siquiera el legislador— puede contradecir esa calificación, siempre que tales terrenos sean playas o zona marítimo terrestre (véase más adelante el problema de los límites dentro de los cuales el legislador puede o debe definir «legalmente» esas zonas).

La nueva Constitución ha producido, pues, importantes efectos sobre la situación anterior. Veamos algunos de ellos.

### III. EL IMPACTO DEL ARTÍCULO 132.2 DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS

#### 1. Interpretación del artículo 132.2 de la Constitución

##### A) Antecedentes legislativos

La declaración que el artículo 132 de la Constitución hace sobre los bienes de dominio público es una novedad en nuestra historia constitucional que carece, por otra parte, de precedentes en el Derecho comparado. Tal precepto, además de fijar los principios que han de inspirar la ley que regule el régimen jurídico de los bienes de dominio público (afectación, inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad), enumera, en su párrafo segundo, algunos de los bienes que, en todo caso, tienen tal naturaleza; entre ellos, la zona marítimo terrestre y las playas. Estos terrenos han tenido siempre el carácter de bienes de dominio público. En el derecho romano eran *res communes omnium* (7) naturaleza que en nuestro derecho histórico ha sido recogida ininterrumpidamente. Las leyes III y IV del título XXVIII de la partida 3.<sup>a</sup> decían así:

---

(7) JUAN IGLESIAS: *Derecho romano*, 6.<sup>a</sup> ed., 1979, p. 228: «Son las cosas que por Derecho natural pertenecen a todos los hombres: el aire, el agua corriente, el mar y, según la norma justiniana, las riberas del mar. Puestas a disposición de todos los hombres—*natura omnibus potet*— se excluye el dominio de los particulares».

¶ Ley. III. *Quales son las cosas que comunalme  
reperenen a todas las criaturas.*

**E**As cosas q̄ comunalmen  
te pertenecen a todas las  
criaturas<sup>a</sup> q̄ bien en este  
mundo son ellas, el ayre,  
e las aguas dela lluvia, e el mar, e su ribe  
ra. Ca q̄l q̄re criatura q̄ biua, puede vsar  
de cada vna destas cosas, segū quel fue  
re menester. E porē de todo ome se pue  
de aprouechar de la mar, b e de su ribe  
ra, pescando, o nauçgando, e faziēdo y

todas las cosas que entendiere que a su  
pro son. Empero si ēla ribera de la mar  
fallare casa, o otro edificio qualquier q̄  
sea de alguno, c non lo deue derribar,  
nin vsar del en ninguna manera, sin o  
torgamiento del que lo fizo, o cuyo fue  
re: como quier d que si lo derribasse la  
mar, o otro, o se cayesse el, que podria  
quienquier fazer de nueuo otro edifi  
cio en a quel inifino lugar.

¶ Ley. IIII. *Que cosas son aquellas que ome pue  
de fazer en la ribera de la mar.*

**E**Na ribera de la mar todo  
ome puede fazer casa, o ca  
baña, e a que se acoja cada  
que quisiere: e puede fazer  
otro edificio qualquier de que se apro  
ueche, de manera que por el nō se em  
bargue el vso comunal dela gēte, e pue  
de labrar f en la ribera galcas, e otros na  
uios qualesquier: e en sugar y redes, e fa  
zer las de nucuo si quisiere: e en quāto  
y labrare, o estuuiere non lo deue otro  
ninguno embargar, q̄ non pueda vsar,

e aprouechar se de todas estas cosas, o de  
otras semejātes dellas, en la manera q̄ so  
bredicho es: e todo aquel lugar es lla  
mado ribera de la mar, s ouanto se en  
bre del agua della, quāto mas crece h en  
todo el año, quier en tiēpo del inuierno  
o del verano.

«Las Siete Partidas del Sabio Rey Don Alfonso el nono, nuevamente glosadas  
por el Licenciado Gregorio López del Consejo Real de Indias de su Majestad».

Salamanca, 1555. Edición facsímil, BOE, 1974.)

El proyecto de Código civil de 1851 (art. 386, núm. 1), la Ley de  
Aguas de 3 de agosto de 1866 (art. 1.º, 3), la Ley de Puertos de 7 de  
nayo de 1880 (art. 1.º, 1), el Código Civil (art. 339, núm. 1: «Riberas,  
playas, radas y otros análogos») y la Ley de Costas de 1969 (art. 1.º, 2)  
reiteran tal carácter (8).

La Constitución de 1978 recoge, pues, una norma tradicional en  
nuestro Derecho, que, sin embargo, había sufrido, de hecho, múltiples  
taques (usurpaciones, abusos, etc.). Para terminar con ellos y zanjar

(8) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en su comentario *¿Propiedad privada de playas  
zona marítimo-terrestre?*, «REDA» núm. 34, 1982, p. 517, recuerda la obra de  
Juanuel COLMEIRO (*Derecho administrativo español*, 1850, tomo II, epígrafe 1241),  
que refleja la doctrina común antes de la Ley de Aguas de 1866.



la polémica sobre posibles propiedades privadas en las playas y zonas marítimo-terrestre se redactó el artículo 132.2 de la Constitución, cuyo proceso de elaboración fue el siguiente:

En el *Anteproyecto* de la Constitución («BOCG» de 5 de enero de 1978, p. 689) el párrafo 2 del artículo 122 decía:

«En todo caso son bienes de dominio público por su naturaleza la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, la plataforma continental y sus recursos naturales.»

Parece claro, como antes he señalado, que los redactores de este texto tuvieron en cuenta la conciencia social existente en aquel momento de dejar bien claro que «en todo caso» esos bienes, cualquiera que sea el nombre con que se los designe (bien «riberas del mar», como se han llamado en nuestro antiguo Derecho y, después en el Código civil —art. 339: «Riberas, playas, radas y otros análogos—, o bien con los nombres con que los designa ahora el Derecho vigente —ley de Costas de 1969, Ley de Puertos de 1928, Ley de zona económica de 1978—) deben tener siempre la naturaleza de bienes de dominio público. Los redactores del texto conocían bien, sin duda, las tesis contradictorias de algunas sentencias del Tribunal Supremo sobre esta cuestión, así como las controversias que esto había suscitado en la doctrina sobre el tema (la polémica entre el profesor Jesús LEGUINA defendiendo la naturaleza demanial de estos bienes y el abogado del Estado Mario CONDE, que admitía la existencia de enclaves privados) y no es aventurado pensar que con él quisieron zanjar la cuestión afirmando contundentemente que «en todo caso», esos bienes eran bienes demaniales.

Esto explica que el artículo 132.2 mencione sólo, de esa forma tan especial, a «las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental», y no en cambio a otros bienes de naturaleza demanial no sujetos a una tensión semejante (véase sobre esto, más adelante, la intervención del diputado ROVIRA TARAZONA en el Pleno del Congreso, sesión de 14 de julio de 1978).

Ante esta declaración constitucional, anunciada ya en el mismo Anteproyecto, la presión de los interesados en mantener propiedades privadas en las riberas del mar se hizo presente en los debates parlamentarios de este precepto, en los que repetidamente se intentó,

sin éxito, modificar su redacción para preservar la perduración de enclaves privados en esas zonas. El contenido de estos debates es, pues, uno de los elementos que hay que tener en cuenta al interpretar el artículo 132, párrafo 2, de la Constitución. Seguidamente lo examinamos con cierto detalle:

1. Al texto del Anteproyecto presentaron enmiendas el diputado GÓMEZ DE LAS ROCES (enmienda 54, para aclarar la titularidad estatal de esos bienes: «... son bienes de dominio público del Estado...»), el grupo parlamentario de la Minoría Catalana (enmienda 172, para incluir la «zona económica») y el diputado Ramón TAMAMES (enmienda 693, para incluir «las aguas públicas continentales y sus recursos biológicos»).

La ponencia, en su informe («BOCG» de 17 de abril de 1978, p. 1637) no recogió ninguna de estas enmiendas y mantuvo el texto inicial.

2. La Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, en sesión de 13 de junio de 1978 («Diario de Sesiones» núm. 87, p. 3196) aprobó por unanimidad la enmienda del diputado GÓMEZ DE LAS ROCES dirigida a especificar que el titular de esos bienes demaniales es el Estado y no otro ente público («en todo caso, son bienes de dominio público estatal...»), manteniendo en lo demás el texto inicial (dictamen publicado en el «BOCG» de 1 de julio de 1978, p. 2813).

3. En el *Pleno del Congreso* (sesión de 14 de julio de 1978, «Diario de Sesiones» número 110, p. 4296) el diputado ROVIRA TARAZONA, al defender el dictamen de la Comisión se planteó la cuestión de porqué sólo se citaban específicamente algunos bienes demaniales («*Tendríamos que preguntarnos porqué se hace tal enumeración de algunos bienes de dominio público; si es bueno que en una Constitución se pongan a título de ad exemplum unos bienes que constituyen parte de ese dominio público*») y a ello respondió invocando la necesidad de hacerlo por ser éste un sector muy controvertido («*Y esto es lo que hacen los autores del texto constitucional; se refieren a un sector muy controvertido que en estos momentos trasciende incluso los límites de la política nacional. Es bueno que haya una definición tajante del dominio público en todo lo relativo a las zonas marítimas a la plataforma continental, a los recursos geológicos que en ellas se encierran, etc.*»).

4. Fue en el *Senado* donde se planteó de modo frontal la cuestión de los enclaves privados en las playas y zonas marítimo-terrestres. Las enmiendas de algunos senadores pretendían un reconocimiento

explícito de los derechos adquiridos en estas zonas e, incluso, la supresión del precepto. Así, los senadores Manuel IGLESIAS CORRAL, Antonio PEDROL, Luis OLARRA. Pero otros, en cambio, mantuvieron con energía la tesis del dominio público—así, muy especialmente Lorenzo MARTÍN RETORTILLO—, tesis que prevaleció finalmente. Tales enmiendas fueron las siguientes: La enmienda del senador Manuel IGLESIAS CORRAL (enmienda núm. 124) proponía la siguiente redacción: «Son bienes de dominio público, sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos...». Y justificaba esta redacción en el carácter subversivo del precepto aprobado por el Congreso («El precepto que enmendamos es una nueva tentativa, y así lo afirmo responsablemente, de un criterio subversivo. Subversivo frente al Tribunal Supremo, que ha declarado la existencia y respetabilidad de ese dominio privado como lo tiene afirmado el Consejo de Estado. Se trata de un ataque immoderado a la propiedad privada; una confiscación. Ya se intentó aunque fracasó en la Ley de Costas. Se desconoce la naturaleza jurídica de unos bienes y derechos y se desconoce la técnica jurídica y una doctrina consagrada»). No hace falta advertir, sin embargo, pues ya lo hemos examinado páginas atrás, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo era, ya entonces, mucho más matizada y variada en soluciones que lo que de modo tan simplista se exponía en la justificación de esta enmienda. La enmienda del senador Antonio PEDROL (enmienda núm. 188) proponía también el reconocimiento de los derechos adquiridos de los actuales propietarios privados, pero en base a un razonamiento más moderado. La enmienda del senador Luis OLARRA (enmienda núm. 369) pedía la supresión del párrafo en cuestión. En sentido contrario, el senador Lorenzo MARTÍN RETORTILLO (enmienda núm. 1) proponía mantener el precepto con la reforma de utilizar la expresión tradicional de las «riberas del mar» y de incluir las aguas continentales («En todo caso son bienes de dominio público estatal las aguas continentales, las riberas del mar, así como el mar territorial y la zona económica con la plataforma continental y sus recursos geológicos») (9).

---

(9) También presentó una enmienda a este proyecto Luis María XIRIANES (enmienda 548), planteada desde una perspectiva «confederal». Decía así: «Los bienes que sirvan de soporte material para usos y servicios públicos confederales y aquellos cuya distribución social justa se asegure mediante un sistema de concesiones administrativas serán calificados como bienes de dominio público y, como tales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y sometidos a un régimen especial de utilización y protección.»

5. La defensa de estas enmiendas en la Comisión de Constitución del Senado (sesión de 8 de septiembre de 1978, «Diario de Sesiones» número 52, pp. 3879 y ss.) dio lugar a una discusión cuyo tema central se situó en la defensa por algunos senadores de los derechos adquiridos por particulares en plazas y zonas marítimo-terrestres, con la pretensión de que ese respeto de derechos adquiridos se incorporase al texto del precepto. Después de una intervención de Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, que calificó al apartado 2 de este artículo como «uno de los preceptos notables más progresivos que la Constitución incorpora», y de otras intervenciones dirigidas a cuestiones conexas (así la de BALLARÍN MARCIAL en favor de una explotación racional de los bienes comunales, y la de SAINZ DE VARANDA, dirigida a perfilar la redacción del precepto, dejando claro que además de los bienes demaniales mencionados en él tienen también esa naturaleza aquellos otros que la ley determine), comenzó el debate sobre los derechos adquiridos.

El senador IGLESIAS CORRAL intentó que la comisión aprobara una enmienda dirigida, como hemos visto, a que el texto de la Constitución respetara los enclaves privados en las playas y zona marítimo terrestre, invocando los textos legales en que se reconocen tales derechos (así, la Ley de Puertos de 1928), doctrina de algunos autores, alguna sentencia del Tribunal Supremo («...he defendido algún pleito —dijo— con solución satisfactoria en el Tribunal Supremo...»), un dictamen del Consejo de Estado y, por último, el argumento de que «no se puede aprobar un precepto diciendo que queda prohibida la confiscación de bienes y, seguidamente, aprobar otro precepto que implica una confiscación de bienes». El senador PEDROL RÍUS apoyó la intervención anterior, insistiendo en el argumento de la confiscación («no se puede expropiar sin indemnización»).

Frente a estos argumentos, el senador Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO defendió «la tradición jurídica española que mayoritariamente viene proclamando la demanialidad de las riberas del mar, salvo algunas muy escuetas excepciones». Es cierto —dijo— que algunas sentencias del Tribunal Supremo mantienen la tesis expuesta por el senador IGLESIAS CORRAL, pero también es cierto que el Tribunal Supremo ha mantenido la opinión radicalmente contraria a la anterior. Es cierto —continuó Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO— que existe un dictamen del Consejo de Estado a propósito de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre en las islas gallegas, pero ese dictamen tuvo en contra la opinión, minoritaria pero muy significativa, de los profesores GARCÍA DE EN-

TERRÍA y VILLAR PALASÍ, y hoy la tesis de la demanialidad la vienen defendiendo «la práctica totalidad de los administrativistas, de acuerdo con la vieja regla de la ley tercera, título XXVIII de la partida tercera: la mar y sus riberas son «cosas que pertenecen comunalmente a todas las criaturas y, por ende, todo ome se puede aprovechar del mar e su ribera, pescando, navegando e haciendo todas las cosas que entendiere que a su pro son» (10).

Las intervenciones de los senadores SAINZ DE VARANDA y JIMÉNEZ BLANCO se produjeron en tono conciliador para dejar a salvo «los derechos adquiridos» de propietarios privados. SAINZ DE VARANDA dijo literalmente («Diario de Sesiones» núm. 52, p. 2478): «Lo que es antiguo también son precisamente las intromisiones en esta zona, las usurpaciones, aunque la situación de hecho, como siempre pasa, ha acabado produciendo situaciones jurídicas respetadas por las Sentencias de los Tribunales y respetadas por la Ley 28/1969. Nosotros creemos que esto no debe preocupar a nadie, puesto que, evidentemente, esta Ley ya dice que se respetan los derechos adquiridos...» Y el senador JIMÉNEZ BLANCO («Diario de Sesiones» núm. 52, p. 2483) expuso que: «Con respecto al tema de dejar a salvo la zona marítimo-terrestre, los derechos legítimamente adquiridos, creo que no es necesario decirlo porque, en efecto, los derechos legítimamente adquiridos no son afectados en ningún caso por esta Constitución que no es, claramente, una Constitución confiscatoria.»

No obstante, lo decisivo es que pese a estas declaraciones la Comisión no quiso introducir en el precepto un reconocimiento explícito de los derechos adquiridos tal como solicitaban los senadores IGLESIAS CORRAL y PEDROL RÍUS, por lo que éstos, después de la votación, mantuvieron sus enmiendas para defenderlas en el Pleno («Diario de Sesiones» núm. 52, p. 2485).

6. En el *Pleno del Senado* (sesión de 2 de octubre de 1978, «Diario de Sesiones» núm. 64, p. 3193), el senador IGLESIAS CORRAL defendió nuevamente los enclaves privados en playas y zona marítimo-terrestre invocando, entre otros argumentos, el de que en la Comisión Constitucional «los autorizados representantes del Partido Socialista y de Unión de Centro Democrático afirmaron que entendían que el texto del dictamen no implicaba pérdida de los derechos adquiridos», y ello además venía respaldado por la posición respectiva que en el conjunto

(10) Más atrás se ha transcrito el texto íntegro de las leyes III y IV del título XXVIII de la Partida 3.<sup>a</sup>

del ordenamiento jurídico ocupan el Derecho público y el Derecho privado (dijo: «El Derecho público es universal y grandioso, pero el Derecho privado no es menos universal ni menos grande, porque la misión del Derecho público, el destino del Derecho público es, precisamente, salvaguardar las instituciones de aquel Derecho privado en cuanto encierra el patrimonio de valores que están inmediatos a la vida del individuo, de la familia y de la sociedad, ese Derecho privado sin el mal rayaría la desocialización»). No obstante lo cual, el senador IGLESIAS CORRAL retiró la enmienda por la que pedía el reconocimiento expreso de los derechos adquiridos para evitar que, sometida a votación, resultase derrotada. Dijo así («Diario de Sesiones» núm. 64, p. 3194): «El modo de conjugar mi adhesión al consenso con la integridad de los principios que defiendo *es evitar que la enmienda figure como derrotada* en las actas de este Senado, porque si figurase así, eso sería dañoso en el impulso que me importa, de salvaguardar aquellos principios, aquellos derechos adquiridos y mi sentido de la seguridad jurídica. Por eso admitanme que haya explicado el impulso de la enmienda, pero que la retire.»

Queda claro, pues, que si la enmienda que introducía el respeto de los derechos adquiridos hubiese sido votada, el Pleno del Senado la habría rechazado. Retirada, pues, la enmienda, el Pleno del Senado votó el texto que conocemos, y que, sin más modificaciones, fue después aprobado como párrafo 2.º del artículo 132 de la Constitución.

7. De todo lo expuesto resulta que el estudio de los precedentes parlamentarios de este precepto permiten obtener las siguientes conclusiones:

— Que los constituyentes quisieron hacer una declaración expresa sobre la naturaleza demanial de «la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental»;

— Que esa declaración se hizo con especial energía y sólo con referencia a esos bienes y no a otros porque sobre ellos existía una controversia sobre la posible existencia de enclaves privados; controversia que la Constitución quiso zanjar utilizando la expresión «en todo caso», cuyo alcance no ofrece la menor duda: todo el terreno que integra esas zonas es dominio público estatal;

— Que también se quiso dejar claro que la titularidad de tales bienes correspondía al Estado («bienes de dominio público estatal») y no a otro ente público;

— Que en el Senado—no en el Congreso— se presentaron enmiendas para que la Constitución reconociera expresamente enclaves privados en esas zonas, sin que ni la Comisión Constitucional ni el Pleno de aquella Cámara aprobasen tales enmiendas; la postura contraria a aceptar esas enmiendas por el Pleno del Senado era tan evidente que el senador que las defendía las retiró, reconociendo públicamente que lo hacía para evitar que fueran derrotadas. No es posible ahora, por ello, interpretar ese precepto constitucional 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.

B) *El sentido propio de las palabras. La definición de los conceptos de «playa» y de «zona marítimo-terrestre»*

Que el texto de la Constitución ha dejado claro que las playas y la zona marítimo-terrestre son «en todo caso» bienes de dominio público estatal no ofrece duda alguna. Pero, ¿qué es una playa? ¿Hasta dónde llega la zona marítimo-terrestre? Es evidente que la respuesta a estas preguntas constituye una parte fundamental del mandato constitucional que no puede quedar al puro arbitrio del legislador, esto es, a su libre decisión sobre cuáles son las circunstancias físicas o naturales que han de concurrir para que un terreno sea calificado de esa forma. El legislador no puede, en efecto, alterar el contenido propio de un precepto constitucional aumentando o reduciendo artificialmente la referencia natural de los conceptos que lo forman. Pero, ¿cuál es, en este caso, el objeto de referencia? ¿Qué es una playa? ¿Qué es la zona marítimo-terrestre?

Podría decirse, quizá, que tratándose de conceptos naturales el legislador no necesita definirlos, bastando con mencionarlos para saber a qué realidad se está refiriendo. Según esto, tratándose de bienes de «demanio natural», sería la naturaleza misma la que diría cuáles son sus características, de modo que al declarar la Constitución que una playa es un bien de dominio público, el legislador no necesitaría añadir nada más, pues no hay por qué concretar un concepto que es, por sí mismo, suficientemente preciso. Sin embargo, la realidad ha demostrado, a lo largo de la historia, que también estos conceptos necesitan algunas precisiones cuando son utilizados por las normas jurí-

dicas para tomar decisiones, esto es, para fijar los lindes sobre el terreno de esas zonas («deslinde»).

Al legislador corresponde decidir cuáles son, entre todas las características «naturales» posibles, aquellas que van a integrar tal concepto legal. Por ejemplo, decidir si una playa es sólo un «arenal» o también un «pedregal»; decidir si debe ser una superficie casi plana o puede tener cualquier inclinación, etc. Pues bien, esas decisiones están ya tomadas en la legislación vigente, según la cual son bienes de dominio público: «1. Las *playas*, entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica. 2. La *zona marítimo-terrestre*, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean. Esta zona se extiende, asimismo, por los márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas» (art. 1.º de la Ley de Costas de 1969).

Ambas definiciones legales constituyen el contexto normativo de la Constitución en el momento en que esta norma suprema fue promulgada. Surge entonces la siguiente cuestión: ¿Hasta qué punto fueron asumidas por la Constitución?, esto es, ¿hasta qué punto constituyen un elemento determinante de la interpretación de estos preceptos? Como regla general puede decirse que la Constitución no ha hecho suyas las definiciones legales que, de los conceptos por ella utilizados, dan las normas vigentes en el momento de su redacción, pese a que sea muy probable que los autores del texto constitucional las tuvieran en cuenta al redactar la Constitución. Muchos conceptos de ésta proceden de normas vigentes en aquel momento y carecen de una tradición jurídica suficiente para ser entendidos sin referencia concreta a esas normas (por ejemplo, en el mismo artículo 132, el concepto de «zona económica» que sólo se entiende si se toma como punto de partida la definición de la Ley de 20 de febrero de 1978). Sin embargo, incluso en estos casos, el orden abierto al cambio que una Constitución crea y la función que al legislador corresponde de establecer el derecho vigente dentro del marco de esa Constitución (no como ejecutor de la norma, sino como configurador de un ordenamiento válido «de acuerdo con la Constitución»), atribuyen al poder legislativo un margen para la definición de esos preceptos constitucionales que le permite introducir modificaciones importantes en relación a la legis-



lación de la que proceden. Tal margen, aunque es mayor que el que tiene la Administración para dictar reglamentos en ejecución de una ley, tiene también sus límites.

Parafraseando la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 («BOE» de 13 de agosto), puede decirse que la regulación por ley de bienes, actividades típicas, instituciones, etc., garantizadas por la Constitución, tiene que hacerse de modo que continúen siendo «reconoscibles para la idea que sobre ellas tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». En el caso del concepto «playa», que es un concepto natural, su significado está claramente fijado en el lenguaje ordinario, y en él hay que encontrar su objeto de referencia; en cambio, el concepto de «zona marítimo-terrestre», aunque también sea fácil de entender en el lenguaje ordinario, procede del lenguaje legal —utilizado, como vimos, por primera vez en la Ley de Puertos de 1870 y mantenido después en otras leyes—, y es en ese lenguaje donde preferentemente hay que buscar su sentido. Pero es evidente, en todo caso, que la interpretación «en abstracto» de ambos conceptos («playa» y «zona marítimo-terrestre») no plantea especiales problemas jurídicos porque su definición legal actual coincide básicamente con su significado natural, según hemos visto. Más compleja es, en cambio, su interpretación «en concreto», esto es, el problema práctico del «deslinde» sobre el terreno de las zonas definidas por ambos conceptos. De ahí la necesidad de un «procedimiento» para evitar una aplicación abusiva o errónea del concepto de playa y de zona marítimo-terrestre. Al legislador corresponde, pues, no sólo delimitar en abstracto esos conceptos mediante definiciones legales, sino también hacerlo en concreto fijando los principios que han de regir el procedimiento para el deslinde sobre el terreno de las zonas designadas por los mismos. Pero al hacerlo, el legislador no puede, ni directa ni indirectamente, extender o reducir el objeto de referencia de esos conceptos, hasta el extremo de hacerlos irreconocibles para la idea que sobre su significado se tiene en cada tiempo y lugar; en otro caso, la norma que dictase atentaría contra la Constitución.

Un problema relacionado con el anterior es el que plantea la «degradación» de esos bienes, esto es, el cambio de sus características naturales, y como consecuencia, la posible pérdida de su naturaleza jurídica. ¿Cuándo una playa deja de serlo por la acción de la naturaleza o por la acción del hombre? ¿Cuándo puede decirse que esa degradación es irreversible? Si la degradación consiste en la desapa-

rición de las características naturales de esos bienes, y si, como hemos visto, tales características pueden haber sido previamente fijadas —aunque dentro de ciertos límites— por el legislador, resulta que para determinar la existencia de una degradación es necesario tener en cuenta los elementos contenidos en la definición legal de esos bienes. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

2. *Efectos de la declaración de demanialidad estatal de las playas y zona marítimo-terrestre*

A) *Eficacia inmediata del artículo 132.2 de la Constitución*

La declaración de demanialidad formulada en el segundo párrafo del artículo 132 de la Constitución contiene un mandato de eficacia inmediata que no necesita de una ley de aplicación. A diferencia de lo que sucede con el primer párrafo del mismo artículo —que remite a una ley ulterior la regulación del «régimen jurídico de los bienes de dominio público», ley que deberá inspirarse en los principios que el artículo menciona—, en el segundo párrafo se realiza una calificación jurídica que opera de modo inmediato. Las playas y la zona marítimo-terrestre son bienes de dominio público estatal por virtud de la propia Constitución. La vigencia de esa declaración comenzó al mismo tiempo que la vigencia de la Constitución, y desde ese mismo momento produjo sus efectos sobre todos los bienes que, según la legislación vigente, reunían las características de una playa o de la zona marítimo-terrestre. Tal legislación, según hemos visto en el epígrafe anterior, contiene una definición legal de playa y otra de zona marítimo-terrestre, válidas dentro de los márgenes que tales nociones tienen en el texto constitucional.

El hecho de que sea esa legislación la que concreta las características de las playas y zona marítimo-terrestre no contradice la afirmación anterior de que tal calificación se produce por virtud de la Constitución misma, sin necesidad de una ley de desarrollo de su artículo 132.2, porque los efectos que derivan inmediatamente de la Constitución, sin necesidad de ley intermedia, son el de la calificación de demanialidad sin excepciones —«en todo caso»— de esos bienes, y el de su titularidad estatal —«bienes de dominio público estatal»—. Esto es, la calificación de bienes de dominio público y su atribución a la titularidad estatal proceden directamente de la Constitución, sin perjuicio de que el legislador pueda concretar —dentro del margen que hemos visto— las características naturales que han de concurrir en ellos.

El hecho, sin embargo, de que tanto la legislación vigente en el momento de promulgarse la Constitución, como determinadas situaciones —algunas, incluso, respaldadas por sentencias firmes— pudieran contradecir ese mandato constitucional, obliga a examinar con más detalle los efectos de esa declaración constitucional sobre la legislación vigente y las situaciones de hecho y de derecho contrarias a la demanialidad.

*B) Efectos sobre la legislación vigente*

Al entrar en vigor la Constitución, la legislación vigente (Ley de Puertos, aprobada por Real Decreto-ley el 19 de enero de 1928, y la Ley de Costas, de 26 de abril de 1969) reconocía derechos adquiridos sobre las playas y zona marítimo-terrestre; incluso reconocía enclaves de propiedad privada en esas zonas. La Constitución ha roto radicalmente con esa situación. Durante la tramitación de la Constitución hemos visto cómo los intereses privados contrarios a la recuperación para el dominio público de todo el litoral intentaron, como lo habían hecho en el año 1969, incluir una cláusula de salvaguardia de los enclaves privados en tales zonas. Esta vez el intento no tuvo éxito y es un hecho que la Constitución de 1978 ha declarado por primera vez, de manera inequívoca, que toda la ribera del mar (playas y zona marítimo-terrestre) es, sin excepción —«en todo caso»—, bien de dominio público estatal. Esto, sin perjuicio de lo que después se dirá sobre posibles derechos adquiridos, distintos del derecho de propiedad, ha producido efectos inmediatos sobre la legislación anterior que mantenía posturas más «conciliadoras» en este terreno. La cuestión consiste, entonces, en determinar hasta qué punto la Constitución ha modificado o derogado esa legislación.

El «principio de mantenimiento de la ley» que el Tribunal Constitucional ha desarrollado en reiteradas declaraciones (véase, por ejemplo, Sentencia de 20 de octubre de 1982 —«BOE» de 17 de octubre de 1982—, último párrafo) impide que se entiendan derogados preceptos que puedan ser interpretados de modo que no infrinjan la Constitución. Pero si tal interpretación no es posible, y el precepto es contrario a la Constitución, esos preceptos han quedado derogados por virtud de lo dispuesto en la disposición derogatoria tercera de la Constitución.

Aplicando esta distinción, parece claro que son incompatibles con la Constitución y, por lo tanto, han quedado derogados aquellos preceptos que reconocen expresamente la existencia de enclaves privados en la zona marítimo-terrestre y playas (así, por ejemplo, el artículo 7.º

de la Ley de Puertos de 1928 y el artículo 4.º de la Ley de Costas de 1969); en cambio, aquellos otros preceptos que se limitan a reconocer derechos legalmente adquiridos sobre las playas y zona marítimo-terrestre pueden ser interpretados de conformidad con la Constitución, siempre que se entienda que tal declaración no supone un reconocimiento de enclaves privados, sino un reconocimiento del derecho a una concesión administrativa sobre tales zonas de dominio público (así, por ejemplo, el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 1928 y el artículo 1.º de la Ley de Costas de 1969).

C) *Efectos sobre las situaciones contrarias a la Constitución*

Al entrar en vigor la Constitución, existían situaciones de hecho contrarias a la declaración de demanialidad estatal de las playas y zona marítimo-terrestre. Incluso algunas de estas situaciones estaban reconocidas por sentencias firmes del Tribunal Supremo, según hemos tenido ocasión de comprobar en el examen de la jurisprudencia (véase epígrafe II). ¿Qué efectos ha producido la Constitución sobre estas situaciones? Es evidente que los terrenos enclavados en las playas y en la zona marítimo-terrestre que de hecho o de derecho estuvieran en poder de particulares han pasado a integrar el dominio público estatal. Esto plantea algunos problemas. En primer lugar, si esa conversión en bienes de dominio público es compatible con lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Constitución; por otra parte, si es posible reconocer algún derecho adquirido a favor de las personas que hasta entonces aparecían como titulares de esos enclaves privados.

Pero antes de entrar en el estudio de esas cuestiones hay que examinar si se ha podido producir la desafección de esos bienes.

a) *Degradación y desafección*

Algunas de las sentencias que antes hemos examinado declaran que la incorporación al dominio privado de terrenos señalados en la playa o zona marítimo-terrestre es necesario que previamente se haya producido la desafección de los mismos. Pero, ¿es posible la desafección de una playa?, ¿es posible que un bien de dominio público por su naturaleza resulte desafectado, perdiendo su condición de tal?

Como es sabido, tal cuestión fue analizada por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en un trabajo, clásico ya, que en este punto hay que recordar ahora («Sobre la imprescriptibilidad del dominio público») (11).

(11) Recogido en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, 1.ª ed., IEP, 1955; 2.ª ed., ed. Tecnos, 1974.

En este trabajo, GARCÍA DE ENTERRÍA, después de mostrar cómo los bienes de dominio público pueden ser ganados por los particulares a través de la prescripción siempre que, previamente, se hubiera producido la desafección de los mismos (regla general de la desafección tácita del dominio público por la expoliación posesoria de un particular), señala como importante excepción la del llamado dominio público natural. Para que este dominio público pueda llegar a incorporarse al patrimonio privado es necesario que previamente haya sido «degradado», esto es, que haya perdido sus características naturales, aquellas circunstancias físicas o naturales cuya existencia determinan su afectación por virtud de la ley (12). Sólo cuando este demanio ha sido

(12) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en el estudio antes citado, describe así este proceso:

c) *Es obligado establecer una excepción al aserto general de desafección tácita del dominio público por la expoliación posesoria de un particular: el caso del equivocadamente llamado dominio público natural o "por naturaleza".* Se trata de dependencias del dominio público cuya afectación está definida por modo general en la ley con relación a determinadas circunstancias físicas o naturales, y sin necesidad, por tanto, de declaraciones singulares de afectación para cada caso. Ejemplos notorios los de las aguas litorales, la zona marítimo-terrestre, las aguas públicas terrestres y sus álveos y riberas. La consecuencia indeclinable es que la afectación está presente en tanto en cuanto sea posible predicar de una cosa las determinaciones físicas que la ley ha considerado. La remisión del efecto legal a estas circunstancias naturales viene a ser absoluta. *En estos términos, y por lo que a nuestro problema interesa, se comprende inmediatamente que el hecho simple de una posesión exclusiva de un particular sobre parcelas de este demanio no puede implicar sin más el apartamiento de su afectación administrativa, que, por el contrario, la ley seguirá definiendo a su favor a través del dato invariable de sus condiciones físicas.* La conclusión sentada en los apartados anteriores de una desafección tácita de las pertenencias del demanio poseídas de hecho por un particular no puede, por consiguiente, aplicarse a este supuesto. En los propios términos de la ley que declare la afectación, ésta sólo podrá cesar en cuanto se alteren las condiciones físicas determinantes y en la medida precisa de esta alteración.

*Ahora bien: el problema entonces se plantea en otro orden, en el de la calificación de una usurpación de un particular que no se limite a la posesión en exclusividad de una parcela del demanio, sino que comience precisamente por alterar de hecho las circunstancias físicas que determinaban su calidad de tal.* El problema que surge es el que en la jugosa expresión de Proudhon podemos llamar el de la degradación de las dependencias del dominio público de esta especie: si yo, particular, altero el cauce de un río y fundo una posesión exclusiva sobre el álveo antiguo, o gano terrenos al mar y me establezco sobre las anteriores extensiones cubiertas por el agua y las de la antigua zona marítimo-terrestre. El problema de la prescripción no desaparece, pues, en este supuesto, sino que queda planteado idénticamente, aunque bajo un nuevo aspecto: *posibilidad de usucapir pertenencias del demanio*

previamente «degradado» es posible su prescripción o, dicho de otro modo, ello sólo es posible cuando la playa ha dejado de ser playa o la zona marítimo-terrestre ha perdido ese carácter. Un supuesto es-

---

*de esta naturaleza previamente "degradadas" por el mismo poseedor usucapiente. O en la perspectiva inversa: existencia o no de límites temporales para que la Administración pueda restablecer la plenitud de su titularidad sobre las zonas "degradadas" artificialmente por un particular, bien haciendo derruir las obras abusivas determinantes de la alteración, bien entrando en su goce al declarar su pérdida para el poseedor.»*

... ..

«A mi juicio, en tesis general, el criterio legal de remisión de la afectación a los límites naturales o físicos en esta especie de demanio debe entenderse tan absolutamente que se hace preciso aceptar en la hipótesis la consecuencia de la desafectación. Para este demanio toda desafectación es desafectación *de facto*, y el supuesto entra así fácilmente en este principio general. El problema no es distinto del que se plantea con ocasión de los espacios libres surgidos por una alteración natural de los límites demaniales. Dejemos aparte los supuestos de mutación de cauce fluvial, avulsión, aluvión, etc., resueltos en nuestro Derecho según el pie forzado que la concepción romana de la propiedad ofrecía desde la perspectiva totalmente convencional del Derecho civil de accesión de los fundos ribereños. Pensemos en el caso más típico de la zona marítimo-terrestre. Es evidente que la extensión de esta zona dependerá en cada momento, con relación a la misma parcela de terreno, de la situación del mar, que no es siempre la misma, sino variable, según el movimiento de la arena de los fondos, según la erosión, el aluvión, etc. Ordinariamente estas oscilaciones son insignificantes y apenas perceptibles, pero a veces ocurre una variación más notoria, por ejemplo, una retirada del mar que deja más amplios espacios libres. Debe entenderse sin duda ninguna que estos espacios libres son terrenos perfectamente patrimoniales, en cuanto que han perdido su calidad de zona marítimo-terrestre y que, por ende, son aptos en términos comunes para ser objeto de una usucapión ordinaria. La posibilidad de que el Estado se atribuya una propiedad sobre los mismos estará, en consecuencia, condicionada a que esa usucapión no se haya, en su caso, consumado. Como se indicaba más atrás, esta situación es en principio idéntica a la del supuesto de alteración artificial de los límites del demanio, por lo que *es fuerza concluir la posibilidad de prescribir normalmente este demanio previamente degradado.*

Hay que salvar, sin embargo, una particularidad. Cuando la alteración artificial de los límites del demanio por el particular se ha realizado mediante obras permanentes que de alguna manera siguen teniendo efecto sobre dicho demanio en sus límites actuales —diques, pantanos, etc.—, *resultará que esta efectividad actual para poder subsistir debe legitimarse como un verdadero derecho real sobre el dominio público.* Ahora bien: la titularidad de este derecho real administrativo o concesional, sobre la cual vienen a pender así todas las posibles consecuencias de la operación, se gana en nuestro Derecho en los casos típicos de aguas terrestres y marítimas (y zona marítimo-terrestre) por prescripción de veinte años (arts. 409 del Código civil, 149 de la Ley de Aguas, 57 de la Ley de Puertos). A mi juicio, los plazos de prescripción de los espacios libres desafectados como consecuencia de la alteración

pecial, sin embargo, es el de las «marismas» cuya desafección se produce «por consumación de efectos» (13).

Por lo tanto, los supuestos de antiguas playas o zona marítimo-terrestre que perdieron su condición de tales (degradación) y pasaron a integrarse en el dominio privado quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 132.2 de la Constitución, pero ello no porque se reconozca un derecho adquirido a favor de determinados particulares, sino porque no se da el presupuesto fáctico al que se aplica la Constitución. Las situaciones en que esto ha sucedido no son contrarias a la Constitución (aunque en su día pudieron ser producto de actuaciones atentatorias contra el dominio público) porque cuando ésta entró en vigor esos terrenos no eran «playas» ni «zona marítimo-terrestre».

#### b) *Titularidad demanial del Estado y confiscación*

El problema se plantea cuando el artículo 132.2 de la Constitución se aplica a terrenos que forman parte de playas o de la zona marítimo-terrestre y que conservan el carácter de tales, pese a lo cual existen títulos de propiedad privada sobre los mismos. A partir de la entrada en vigor de la Constitución, los terrenos que se encuentran en

---

de límites, en la hipótesis que seguimos, deben comenzar a contarse una vez que se haya consolidado ese derecho real administrativo, es decir, pasados veinte años de la conclusión de las obras.

El argumento es éste: según el artículo 54 de la Ley de Puertos y el 101 de su Reglamento, "los terrenos ganados al mar litoral fuera de los puertos, en obras construidas por... los particulares competentemente autorizados, serán de propiedad de la entidad que los hubiere llevado a cabo". La situación de "competentemente autorizados" (concesión) se gana a los veinte años, pero entiendo que se refiere estrictamente al derecho a la construcción de la obra, no al de ganar propiedad sobre los espacios libres, que no es propiamente elemento natural de la concesión típica, sino contenido eventual de una cláusula accidental de la misma (cfr. § 2.º del art. 101 citado). Hasta que la situación jurídica de la obra no esté consolidada, la alteración de límites del demanio es una alteración posesoria sobre la que la Administración puede reobrar con su acción de oficio. Distinto es, como se indica en el texto, el caso de las marismas, pues desde esta perspectiva el derecho a la propiedad de los terrenos saneados es elemento natural, y no accidental, de la respectiva concesión» (ob. cit., edición de 1974, pp. 117 a 122).

(13) Sobre esta cuestión, véase, en general, Ramón MARTÍN MATEO: *La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español* (núm. 96 de esta REVISTA, 1982), y más específicamente sobre el problema que aquí se trata, Fernando LÓPEZ RAMÓN: *Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas* (núm. 96 de esta REVISTA, 1982) y Luis MORELL: *La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado* (núm. 88 de esta REVISTA, 1972).

tal situación han pasado a incorporarse al dominio público estatal. ¿Implica esto una confiscación prohibida por el artículo 132.2 de la Constitución?

La compatibilidad del artículo 132.2 con el artículo 33.3 de la Constitución se planteó repetidamente, como hemos visto, a lo largo de la discusión parlamentaria de este precepto. Pero la invocación de tal argumento no hizo que las Cámaras variaran el texto del artículo 132.2, a mi juicio, porque esa contradicción no se da aquí.

1. El examen de este problema muestra en efecto que la declaración del artículo 33.3 («nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes») se dirige al futuro, esto es, prohíbe que una vez entrada en vigor la Constitución se produzcan privaciones de bienes sin la correspondiente indemnización. Este precepto, sin embargo, no es aplicable a las mutaciones que en el orden jurídico y económico haya podido producir directamente la Constitución. El nuevo orden introducido por esta norma suprema ha tenido, sin duda, consecuencias económicas en muchos ámbitos de la actividad social. Esas consecuencias en la medida en que derivan directamente de la Constitución no están sujetas a las prescripciones del artículo 33. Tales modificaciones se han producido directamente por la voluntad constituyente, que aprobó la Constitución. El artículo 33 se dirige, pues, al legislador y a todos los poderes públicos para que en lo sucesivo nadie sea privado de un bien o derecho sin la correspondiente indemnización; pero no afectan a las posibles privaciones de bienes y derechos que la Constitución, por sí misma, haya podido producir.

2. De otro lado, es cierto que nuestra tradición jurídica ha sido siempre respetuosa con los derechos adquiridos, y que en ella se encuentran diversas fórmulas para evitar los daños que podría producir una aplicación dogmática de principios o declaraciones generales sin beneficio claro para el interés público, o sin que el interés público resulte perjudicado de mantenerse esos posibles derechos adquiridos. Hemos visto cómo en las leyes tercera y cuarta del título XVIII de la partida tercera, antes transcrita, y en la ulterior legislación sobre las riberas del mar se repiten cláusulas de salvaguardia de los derechos adquiridos. Puede decirse, pues, que es un principio general de nuestro derecho el de que no se cause lesión patrimonial a nadie si es posible evitarlo sin lesión para el interés público.



Este principio, pues, exige buscar una fórmula que concilie 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 (14).

c) *Derechos adquiridos*

La disposición transitoria segunda, párrafo 3.º, de la Ley de Costas de 1969 ofrece, a mi juicio, el camino para establecer esa fórmula. En esa disposición se prescribe que si, una vez aprobado el deslinde de las playas y zona marítimo-terrestre, se comprueba que dentro de la zona de dominio público quedan situados terrenos antes considerados de dominio privado, la Administración ejercitará acciones reivindicatorias correspondientes, pero si los titulares de esos terrenos se allanaren a tales acciones «podrán solicitar la oportuna concesión que legalice su situación, y el Ministerio de Obras Públicas le otorgará, salvo en el supuesto de que represente perjuicio notorio para los intereses públicos».

Pues bien, en nuestro caso los titulares de propiedades privadas en las playas y zona marítimo-terrestre que como consecuencia de la aplicación del artículo 132.2 de la Constitución han pasado a integrarse en el dominio público estatal tienen derecho a exigir que les sea otorgada la correspondiente concesión, a lo cual deberá acceder la Administración, salvo que resulte de ello notorio perjuicio para el interés público.

---

(14) Algunos autores mantienen, sin embargo, la pervivencia de enclaves de propiedad particular en las riberas del mar. Aurelio GUAITA (*Derecho administrativo. Aguas, montes, minas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pp. 51 y ss.) declara que aunque «puede reputarse de inconveniente o absurda, es innegable la existencia de enclaves particulares en esas zonas», y estudia las causas, situación actual y posible remedio frente a las usurpaciones del dominio público en esta zona. En este estudio, sin embargo, Aurelio GUAITA no analiza los efectos que la nueva Constitución ha producido sobre esos enclaves, Fernando GARRIDO FALLA: («Comentario al artículo 132.2 de la Constitución», publicado en los *Comentarios a la Constitución*, por él dirigidos, Madrid, 1980, p. 1388) se plantea la cuestión de si el artículo 132.2 afecta a los derechos adquiridos: «A nuestro juicio —dice— la restricción va implícita; pues no puede pensarse que la Constitución haya querido expropiar sin indemnización o confiscar los enclaves de propiedad privada que en nuestras costas existen». A mi juicio, sin embargo, la incorporación de tales enclaves privados al dominio público estatal es inexorable dados los términos en que se expresa la Constitución y por todas las razones expuestas en este artículo. Pero a los particulares hay que reconocerles el derecho a obtener una concesión administrativa sobre los terrenos en cuestión, salvo que ello entrañe notorio perjuicio para el interés público —concesión que habrá de otorgarse dentro de los límites temporales y materiales de las demás concesiones de esta índole—, y sólo en el caso de que no se conceda habrá que indemnizar la lesión patrimonial producida por esta denegación.

La decisión que sobre ello tome la Administración no es una decisión discrecional, sino sujeta a una valoración rigurosa de lo que el «interés público» exige en cada caso, y como tal, sujeta al control judicial. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha negado repetidamente que la noción jurídica de interés público sea «... una simple apreciación intuitiva del órgano emisor carente de toda apoyatura jurídica o fáctica». (*Sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1977, Rf. Ar. 4.111*) y tanto en ésta como en otras resoluciones (*Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de diciembre de 1974, Ref. Ar. 4.831; de 27 de febrero de 1974, Ref. art. 1.079; de 3 de octubre de 1977* —comentada en «REDA» núm. 18, 1978, por Alberto VERA *κ* de 16 de febrero de 1979, Ref. Ar. 1.172; de 21 de noviembre de 1979, Ref. Ar. 4.447) ha reconocido el derecho a que se «legalicen situaciones de ocupación de terrenos ubicados en las riberas del mar (esto es, el derecho a que se otorguen las concesiones correspondientes) cuando de ello no resulta un perjuicio notorio para el interés público.

La duración de estas concesiones debe prolongarse mientras el interés público lo permita, pero siempre dentro del límite máximo de noventa y nueve años que establece el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado.

Las edificaciones levantadas sobre estos terrenos quedan en situación semejante a la de aquellas otras que, erigidas antes de la aprobación de un plan, resultan después de esta aprobación incompatibles con dicho plan. Para estos casos, el artículo 60 de la Ley del Suelo (texto refundido de 1976) establece que tales edificios «serán calificados como fuera de ordenación» y que «no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí pequeñas reparaciones que exigieran la higiene, ornato y conservación del inmueble». Pero no puede ordenarse su demolición singular si no son previamente expropiados. La aplicación de los principios contenidos en este precepto a los edificios situados en la zona marítimo-terrestre y en las playas conduce a la necesidad de respetar tales edificaciones en tanto que la Administración no entienda y justifique que ello perjudica al interés público y que es necesario su derribo. En tal caso, tiene que proceder a su expropiación pagando el correspondiente justiprecio.

# **JURISPRUDENCIA**

