

Dominio Público Marítimo y Marítimo-Terrestre^(*)

Por VALERIANO ZORIO BLANCO

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Licenciado en Ciencias Matemáticas.

Pretendemos en este artículo pasar revista a los diferentes conceptos que se refieren al dominio público marítimo así como la evolución de aquellos dentro de la legislación que los ha definido y regulado. Al mismo tiempo se comentará el tipo de soberanía española sobre el mar y la titularidad pública del dominio marítimo y marítimo-terrestre.

1. DISPOSICIONES RELATIVAS AL DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE

Existe toda una terminología que se relaciona con las aguas marítimas próximas al territorio nacional y con la franja de tierra costera. Esta terminología no ha sido constante pero en el momento actual se ha llegado a un grado de precisión bastante aceptable.

Términos tales como playa, ribera del mar, zona marítimo-terrestre, aguas interiores, mar territorial, zona económico-marítima, zona terrestre de influencia marítima, deben quedar definidos con la máxima precisión.

La normativa que ha definido los diferentes conceptos marítimo-terrestres está contenida en las disposiciones siguientes ordenadas por orden cronológico:

- Ley de Aguas de 1866, cuyos 29 primeros artículos tratan de las aguas marítimas.
- Ley de Puertos de 7 mayo 1880, en la que se recogen los artículos que en la Ley de 1866 regulaban las aguas marítimas.
- Ley de Puertos de 19 enero 1928 que no difiere esencialmente de la anterior ni se opone a ella. Las dos leyes de puertos no sólo tratan de los puertos sino en general del dominio público marítimo.

Se han planteado dudas sobre cual de las dos leyes de puertos está vigente, ya que instaurada la república se dispuso (15-4-1931) que los textos legales de la dictadura que no fuesen expresamente de-

rogados tendrían el carácter de reglamentos en la parte que no se opongá a las leyes votadas en Cortes. No obstante se viene aplicando la Ley de 1928, sin que se presente ningún problema práctico al coincidir esencialmente ambas leyes.

- Ley sobre aguas jurisdiccionales a efectos de pesca de 8 abril 1967. En esta ley se extienden a 12 millas las aguas jurisdiccionales españolas de conformidad con el Convenio Europeo de Pesca, celebrado en Londres el 9-3-64, y se establecen criterios de determinación de las líneas base de medida de la franja de mar territorial, autorizando al gobierno para su fijación.

Hasta esta ley las aguas jurisdiccionales españolas estaban fijadas en 6 millas por Real Cédula de Carlos III de 17 de diciembre de 1760, y por la ley de 1967 quedan ampliadas, aunque sólo a efectos de pesca.

- Decreto Ministerio de Hacienda 3281/1968 de 26 de diciembre (BOE 20-1-69) modifica art. 33 Ordenanza extendiendo a 12 millas la jurisdicción a efectos fiscales (aduaneros y de contrabando).
- Ley de Costas de 26 abril 1969, regula el dominio público marítimo-terrestre sin apenas variación respecto al contenido de las leyes de puertos antes citadas. En esta ley se hace un resumen de la distribución de competencias de los diferentes órganos ministeriales, atribuidas en multitud de disposiciones dispersas.
- Ley sobre mar territorial de 4 enero 1977 que define el término «mar territorial» de

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de diciembre de 1989.

conformidad con el Derecho Internacional en vigor y en particular con la Convención de Ginebra de 29 abril 1958 a la que España se adhirió el 25-2-1971. En ella se autoriza al gobierno a la fijación de las líneas de base de la franja de mar territorial y hasta tanto se utilizarán como límite interior del mar territorial las establecidas en el Decreto de desarrollo de la Ley 8-4-67 sobre aguas jurisdiccionales a efectos de pesca.

Por RD 2510/77 de 5 de agosto (Ministerio Defensa) se determinan las líneas de base que constituyen la poligonal, límite interior de la franja de mar territorial. Para los vértices de la poligonal se fijan las coordenadas geográficas, latitud y longitud en grados sexagesimales y minutos (estos con dos decimales) tomadas de las cartas náuticas españolas. Queda derogado expresamente el RD 627/1976 de 5 de marzo.

- Ley 20 febrero 1978 sobre la zona económica marítima. En esta ley se fija en 200 millas, contadas desde las líneas de base, una zona sobre la que el Estado español ostenta ciertos derechos soberanos. La soberanía ejercida sobre las 188 millas añadidas al mar territorial, es de tipo económico, pues el dominio público se extiende a los recursos naturales del agua, y a la explotación del lecho y subsuelo. No afecta a la navegación, vuelos aéreos y tendido de cables en el lecho marino.

La fijación de la zona económica la estableció unilateralmente cada país, sin el apoyo de un convenio internacional como ocurre en el caso del mar territorial.

Hay que resaltar, no obstante, que la Convención de Ginebra admitió dos zonas de soberanía: mar territorial y zona contigua (ésta sólo a efectos fiscales, aduaneros, de inmigración y sanitarios). No fijó la anchura de cada una de las zonas si bien estableció que la suma de ambas no superaría las 12 millas. Es decir, nuestro país redujo a cero el sumando de soberanía más limitada.

La zona económica fijada se refiere a

las costas del Atlántico quedando autorizado el gobierno para extenderla al Mediterráneo.

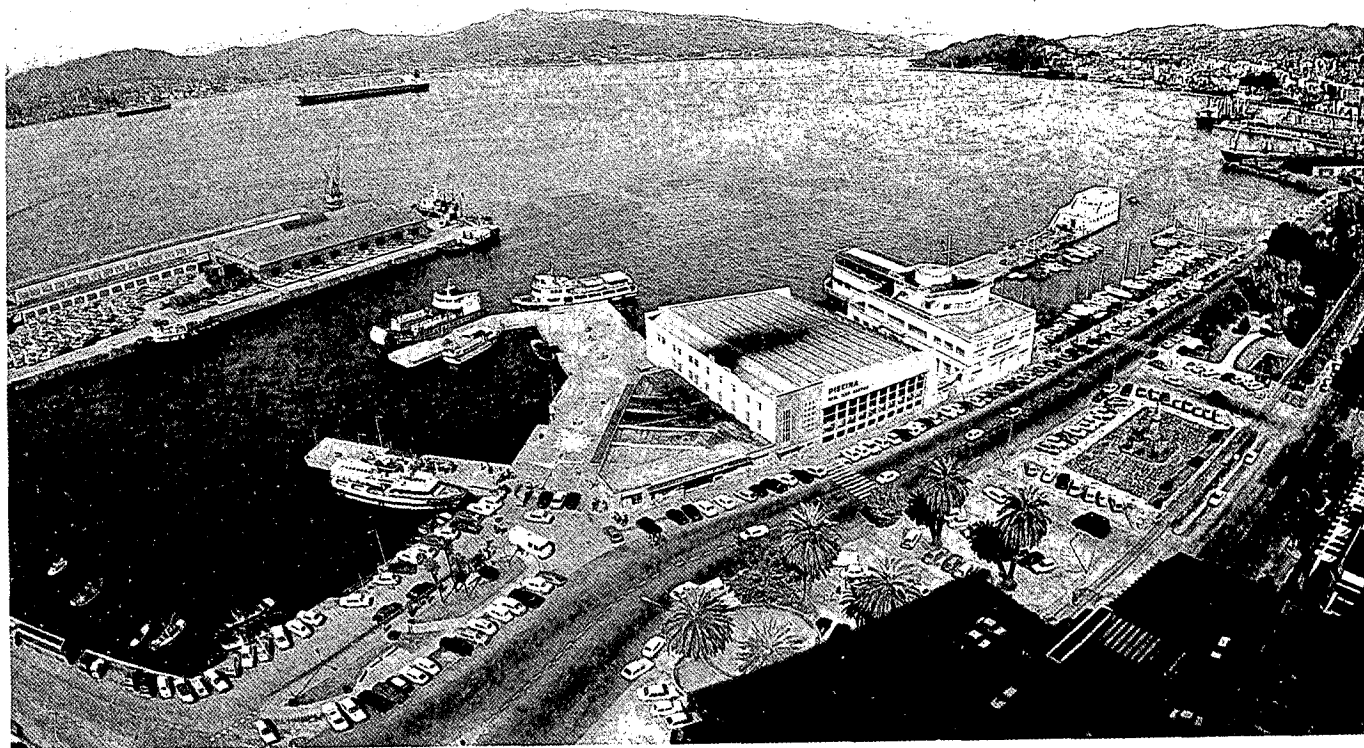
- Constitución española de 27-12-78 que en su art. 132.2 declara de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. De esta forma adquieren rango constitucional los términos utilizados en la Ley de Costas de 1969.
- La nueva Ley de Costas 22/1988 de julio define con precisión los términos utilizados para describir el dominio público marítimo-terrestre tanto en la Constitución (art. 132.2) como en la Ley de Costas 1969, respecto de la cual cabe decir que siguen siendo válidas sus definiciones, si bien quedan completadas con precisiones de la nueva ley que luego veremos.

2. DEFINICION DE ZONA MARITIMO-TERRESTRE

Aparece definida por primera vez en la Ley de Aguas de 1866, aunque con el nombre de «playa». Según esta ley «Se entiende como playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. El límite interior es la línea hasta donde llegan las mareas altas y equinocciales. Donde las mareas no sean sensibles se considera la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios».

En la ley de Puertos de 1880 se repite esta definición usando ya la denominación de «zona marítimo-terrestre.» En ella no se habla de tormentas sino de temporales excluyendo la palabra ordinarios, lo que implica que se incluye también en la zona marítimo-terrestre la parte que sólo queda bañada en los temporales extraordinarios.

Se precisa en esta ley que la zona marítimo-terrestre se extiende por las márgenes de los ríos hasta donde sean sensiblemente las mareas; la parte de las márgenes de los ríos que en el flujo y reflujos de la marea queda cubierta y descubierta alternativamente se incluye como tal zona.



Si las mareas no son sensibles pero en los temporales marítimos el agua alcanza una franja de los márgenes de los ríos, ésta será zona marítimo-terrestre si corresponde a un tramo en que el río es navegable.

Esta misma definición se repite en la Ley de Puertos de 1928 (actualmente vigente).

La ley de Costas de 1969 repite la definición de las Leyes de Puertos especificando «temporales ordinarios.» Es decir se excluye la parte de tierra que sólo es alcanzada por las aguas marítimas en los temporales extraordinarios.

La Ley de Costas de 1988 considera zona marítimo-terrestre la que en algún momento y de alguna manera, aunque no permanentemente es bañada por las aguas marítimas. Es decir, los dos criterios que en las disposiciones antes comentadas eran alternativos pasan a utilizarse conjuntamente. Hasta esta ley, en una costa en que son sensibles las mareas, aunque los temporales bañen un terreno por encima de la línea a donde llegue la marea alta, este terreno no se incluye como zona marítimo-terrestre.

En cuanto a los temporales, la nueva ley de costas se refiere a los conocidos, es decir que

incluye los extraordinarios con tal de que hayan ocurrido en el pasado.

En relación con las márgenes de los ríos se limita a la zona hasta donde sean sensibles las mareas; se excluye la parte de río navegable que sea bañada por el agua en caso de temporal, si en esa zona no es sensible la marea.

Sin embargo, se incluyen en la zona marítimo-terrestre todos los terrenos bajos que se inundan como consecuencia de filtraciones originadas por las mareas. En particular se citan **marismas** (terreno bajo y pantanoso que se inunda con el flujo y reflujo del mar), **marjales** (tierras bajas y pantanosas, cuyo nombre deriva de la planta almarjo, fuente en otro tiempo de carbonato sódico), **albuferas** (laguna litoral de agua salada, deriva del árabe «pequeño mar») y **esteros** (ensanche del cauce de un río en la desembocadura por existir un foso que acumula los aluviones).

3. DEFINICION DE RIBERA DEL MAR Y PLAYA EN LA LENGUA ESPAÑOLA

Vamos a establecer las definiciones prescindiendo del texto legal en que aparecen estos conceptos.

El Diccionario de la Real Academia (1956), la Enciclopedia Espasa, y el Diccionario Ilustrado de la Real Academia establecen esencialmente las mismas definiciones para la ribera del mar y conceptos afines que vamos a reproducir.

Ribera.—Margen y orilla del mar o de un río. Por extensión tierra cercana a los ríos aunque no esté en su margen.

Margen.—Extremidad y orilla de una cosa.

Extremidad.—Parte extrema y última de una cosa.

Orilla.—Límite de la tierra que la separa del agua de mar o río; faja de tierra que está más inmediata al agua.

A partir de las anteriores definiciones podemos componer la siguiente definición de **ribera**: Parte extrema y última del mar o de un río y faja de tierra más inmediata al agua. Por extensión tierra cercana a los ríos (y al mar) aunque no esté lindando con su orilla.

Como vemos la ribera es la franja de mar y franja de tierra inmediata a la línea de separación agua-tierra. Por extensión se dice también de la tierra próxima no lindante con el agua.

La definición de **playa** es la siguiente.—Ribera del mar o de un río grande formada por arenales en superficie casi plana. Porción de mar contigua a esta ribera.

Hay una cierta contradicción entre la definición de playa y la de ribera, ya que según vimos ribera es una parte de mar y de tierra, y aquí la utiliza como si fuera exclusivamente terrestre. Una interpretación razonable es considerar la ribera como una estrecha franja de mar, y una franja más o menos amplia de tierra colindante o próxima al agua; la playa puede extenderse a la porción de mar contigua y comprende la parte de tierra formada por arenales de superficie casi plana.

Es decir cabe la posibilidad de que hubiera parte de ribera (porción de tierra próxima al mar) que no fuera playa por no estar formada por arenales de superficie casi plana y a su vez podría existir playa (zona extensa arenosa de poca profundidad de mar) que no fuese ribera por estar alejada de la orilla. Podemos resaltar como conclusión que los conceptos de playa y ribera se solapan pero no se incluyen.

Sin embargo en el Diccionario de María Moliner encontramos las definiciones siguientes:

Ribera.—Faja de tierra que está al lado de un río o del mar.

Playa.—Terreno llano de arena a la orilla del mar o de un río.

Es decir, tanto la ribera como la playa se refiere a una zona exclusivamente terrestre.

Como vemos hay una discrepancia, y en consecuencia una ambigüedad en los Diccionarios de uso de la lengua española. Esto justifica las definiciones introducidas en los textos legales a efectos jurídicos.

4. DEFINICIONES LEGALES DE RIBERA DEL MAR Y PLAYA

En la Ley de Costas de 1969 se define la playa como «riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales con superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica».

En la Ley de Costas de 1988 se denominan playas «las zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales».

La diferencia fundamental entre las definiciones establecidas en ambas leyes radica en que la nueva ley no requiere que la superficie sea casi plana ya que admite escarpes (declives ásperos), bermas (espacio horizontal a media ladera o en terraplén) y dunas (colinas de arena movediza por el viento). Es decir el contenido del concepto de playa queda ampliado en la nueva ley a las zonas de materiales sueltos con independencia del tamaño de estos materiales y de la forma geométrica de la superficie de la zona.

En la Ley de Costas de 1988 se introduce el concepto de ribera del mar, que está integrado por la playa y la zona marítimo-terrestre.

Si comparamos esta definición legal con las definiciones antes establecidas a partir de los Diccionarios de uso de la lengua española resulta:

- a) si entendemos por ribera la franja de tierra que está al lado del mar (M.^a Moliner) resulta que de esa franja se excluye la que no esté formada por materiales sueltos, y al mismo tiempo se incluye la parte que queda cubierta por las aguas en marea alta constituyendo parte del mar.
- b) Considerando que ribera es la franja de mar y franja de tierra inmediata a la línea de separación agua-tierra (DRAE), la definición legal no es concordante con la anterior en el caso de la marea baja. Hacia el interior se excluye la franja de tierra que, aunque esté próxima al agua, no está formada por materiales sueltos.

5. SOBERANIA MARITIMA

El mar ha sido considerado desde muy antiguo como un medio internacional, salvo una franja próxima a la costa sobre la cual el país rebereño ha ejercido una soberanía más o menos amplia.

Desde el punto de vista de la regulación de los diversos estados sobre el mar son fundamentales la Convención de Ginebra de 24-4-1958 y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 30-4-82.

En la Convención de 1958 se definieron las siguientes zonas:

- A) **Aguas marítimas interiores**, definidas por exclusión como las aguas cuyo límite exterior es el mar territorial y el interior la tierra. El Estado ribereño posee una soberanía absoluta sobre estas aguas, como sobre el resto del territorio, estableciendo el régimen jurídico, si bien lo ejerce con ciertas matizaciones respecto a los buques extranjeros.

Es costumbre generalizada que los buques de guerra notifiquen y obtengan autorización previa a su entrada, y los buques mercantes tengan entrada libre salvo por razones sanitarias o de orden público. Las autoridades locales no conocen la falta y delitos cometidos a bordo si no interviene ningún nacional y no ha habido repercusión exterior.

- B) **Mar territorial**, que es una franja aproximadamente paralela a la costa con una anchura a determinar por el país rebereño siempre que la anchura del «mar territorial» más la «zona contigua» no sobrepasen las 12 millas.

La soberanía del país rebereño se extiende a la columna de agua, lecho, subsuelo y espacio aéreo suprayacente. A primera vista parece una soberanía total como en el caso de las aguas interiores, sin embargo está sometida a ciertas limitaciones que se resumen en las reglas siguientes:

- Los buques de cualquier Estado gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial incluida la detención y fondeo cuando constituyan incidentes normales o impuestos por necesidad.
- Se entiende por paso inocente el que no es contrario a la paz, orden o seguridad del Estado rebereño.
- El Estado rebereño no podrá imponer gravamen alguno a los barcos que pasen por su mar territorial salvo si se trata de remunerar servicios prestados.
- Los buques submarinos navegarán en superficie y mostrarán su bandera.
- El paso de los buques de guerra se realizará de acuerdo con las normas que establezca el Estado rebereño.
- Los buques de pesca que atraviesan el mar territorial deberán hacerlo de acuerdo con las leyes y reglamentos que dicte el Estado rebereño para evitar que pesquen dentro de su mar territorial.
- El paso no inocente de buques puede ser impedido, y el paso inocente suspendido si se estima necesario para proteger la seguridad.
- La jurisdicción penal del Estado rebereño sólo se ejercerá a bordo de un buque extranjero que pase por su mar territorial: a) Si la infracción

perturba la paz del país o mar territorial; b) Si se trata de reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes; c) Si el capitán del buque o el consul piden la intervención de las autoridades locales.

- Pueden adoptarse medidas de ejecución o precautorias en materia civil cuando se refieren a obligaciones o responsabilidades contraídas a su paso por las aguas del Estado ribereño, o en aguas interiores.

La soberanía sobre el Mar territorial es total por lo que se refiere a la navegación aérea (Convenio de Chicago 1944) sin ningún derecho de paso inocente. Sin embargo hay convenios entre los diversos Estados que permiten sobrevuelos para facilidad del tráfico.

C) **Zona contigua**, es la inmediata al Mar territorial en la que el Estado ribereño ejerce vigilancia para impedir o sancionar violaciones de sus normas aduaneras, fiscales, de inmigración o sanitarias que puedan cometerse o se hayan cometido en su territorio o mar territorial. Sin embargo, no puede aplicar su legislación a actos cometidos en esa zona.

D) **Plataforma continental** es «el lecho y subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a la costa pero situadas fuera de la zona de mar territorial hasta una profundidad de 200 metros o más allá de este límite hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permite la explotación de los recursos naturales de dichas zonas».

El Estado ribereño sólo tiene derecho a los recursos del lecho y subsuelo, no a las aguas suprayacentes ni al espacio aéreo pues la zona se considera de Alta Mar.

La Convención de 1982 mantiene las grandes líneas de la de 1958, si bien suprime ambigüedades en expresiones demasiado genéricas y define por primera vez la zona económica.

Vamos a ir analizando la aportación

de la Convención de 1982 respecto a la de 1958.

Mar interior

No se establece nada nuevo.

Mar territorial

- Se define lo que se entiende por paso inocente mediante la enumeración de doce actos considerados como tales, concretando de esta manera la ambigua fórmula de que no perturba la paz, el orden o seguridad del Estado ribereño.
- Se especifica que en relación con la ordenación del tráfico marítimo por el Estado ribereño no afectará al diseño, construcción o dotación del buque salvo que se trate de cumplir normas internacionales.
- Las vías de navegación impuestas han de seguir las recomendaciones de la Organización Marítima Internacional.
- Para buques de guerra se exige tener a bordo los documentos y observar las precauciones que determinan los acuerdos internacionales.
- La extensión del mar territorial se amplía a 12 millas, y otras 12 millas se fijan para la zona contigua. O sea se fijan 24 en total, mitad para cada zona en lugar de las 12 anteriores sin distribución entre ambas.

Zona contigua

Es la zona de una anchura de 12 millas a continuación de la zona de mar territorial (también de 12 millas). Respecto a la competencia del Estado ribereño no se añade nada salvo que ahora no es Alta Mar sino zona económica definida en la Convención del 82, y que se comenta en el apartado siguiente.

6. PLATAFORMA CONTINENTAL

La superficie de la tierra (tanto emergida como sumergida) es bastante irregular. Se pueden considerar esencialmente dos niveles, la



plataforma continental y la cuenca marina o plataforma oceánica. En la cuenca marina hay fosas que llegan a tener una profundidad de 10.500 m, pero su profundidad media es de unos 4.000. Podríamos decir que esta cuenca tiene exceso de agua que la hace desbordarse e invadir parte de la plataforma continental. El agua marina que cubre la plataforma continental tiene una profundidad media de 200 m. Algunos mares como el mar Báltico y el mar del Norte son integramente plataforma continental.

Vimos anteriormente la definición que la Convención de Ginebra dio de plataforma continental determinando como característica la profundidad hasta 200 m basándose en la profundidad media de la plataforma continental «física» pero su extensión sólo venía limitada por razones técnicas y por el impreciso término «adyacente».

La Convención del 82 estableció una defini-

ción más concreta «la plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental o bien hasta una distancia de 200 millas marinas en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.» Es decir la plataforma continental comprende al menos 200 millas, y coincide con la plataforma continental «física» si esta supera las 200 millas.

Obsérvese que desde un punto de vista físico puede ocurrir que un país no tenga plataforma continental, y desde el punto de vista del Derecho del Mar se le reconocen 200 millas que en realidad serían de plataforma oceánica. De esta manera se favorece tanto a los países con escasa (España) o nula (Chile) plataforma con-

tinental, como a los que la tienen de gran extensión (Argentina).

7. ZONA ECONOMICA

Aparece por primera vez en la Convención del 82 aunque el término fue utilizado con anterioridad en latinoamérica.

La zona económica se extiende hasta las 200 millas y sobre ella el Estado ribereño ejerce «derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades para exploración y explotación económica de la zona».

Sobre la zona económica hay libertad de navegación aérea y marítima, así como el tendido de cables.

El Estado ribereño puede autorizar o prohibir la pesca a naturales de países extranjeros procurando que sus decisiones sean razonables.

En la figura 1 se representan las diferentes zonas en el caso de que la plataforma continental es amplia y sobrepasa a la zona económica.

En la figura 2 se representa el caso en que la zona económica invade la cuenca marina por existir una plataforma continental escasa.

8. DERECHO POSITIVO DE LA SOBERANIA ESPAÑOLA EN EL MAR

Las aguas jurisdiccionales españolas estaban fijadas en 6 millas desde la real Cédula de Carlos III de 17-2-1760.

La Ley de 8-4-1967 extiende las aguas jurisdiccionales a 12 millas pero sólo a efectos de pesca.

El Decreto 3281/1968 de 26 de diciembre (BOE 20-1-69) extiende a 12 millas las aguas jurisdiccionales a efectos aduaneros y de represión del contrabando.

Por Ley 4-1-77 se define el mar territorial de acuerdo con la Convención de Ginebra. Las líneas base de determinación del mar territorial

se establecen por R.D. 2510/77 de 5 de agosto (Ministerio Defensa).

El mar territorial con 12 millas de extensión incluye y amplía la jurisdicción a efectos de pesca, aduaneros y fiscales. De acuerdo con la Convención del 82 podría fijarse una zona contigua de otras 12 millas cosa que hasta el momento no se ha hecho.

La Ley 20-2-78 fija en 200 millas la zona económica para las costas del Atlántico autorizando al gobierno para extenderla al Mediterráneo.

En la Ley 4-1-77 no se define la soberanía sobre las aguas interiores, dándola por supuesta «la soberanía del Estado español se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores al mar territorial adyacente a sus costas».

No se habla de aguas interiores en la Ley de Costas de 1969 y tampoco en la Constitución (art. 132.2).

En la Ley de Costas de 1988 se habla de las aguas interiores como algo distinto del mar territorial en concordancia con la ley de 1977.

La adhesión de España a la Convención de Ginebra entró en vigor para España el 27 de marzo de 1971.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se aprobó el 30-4-82 y España firmó su adhesión el 5-12-84. Sin embargo la Convención no entrará en vigor hasta la ratificación por 60 Estados.

La soberanía española sobre las aguas interiores, mar territorial, la posible zona contigua que el Estado español fije y la zona económica, es la establecida con carácter general.

9. DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1978

A) Zona marítimo-terrestre y playas.

Las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, siguiendo la tradición de la Ley de Aguas de 1866, declaran de dominio nacional y uso público, la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares.

DOMINIO PUBLICO MARITIMO Y MARITIMO-TERRESTRE

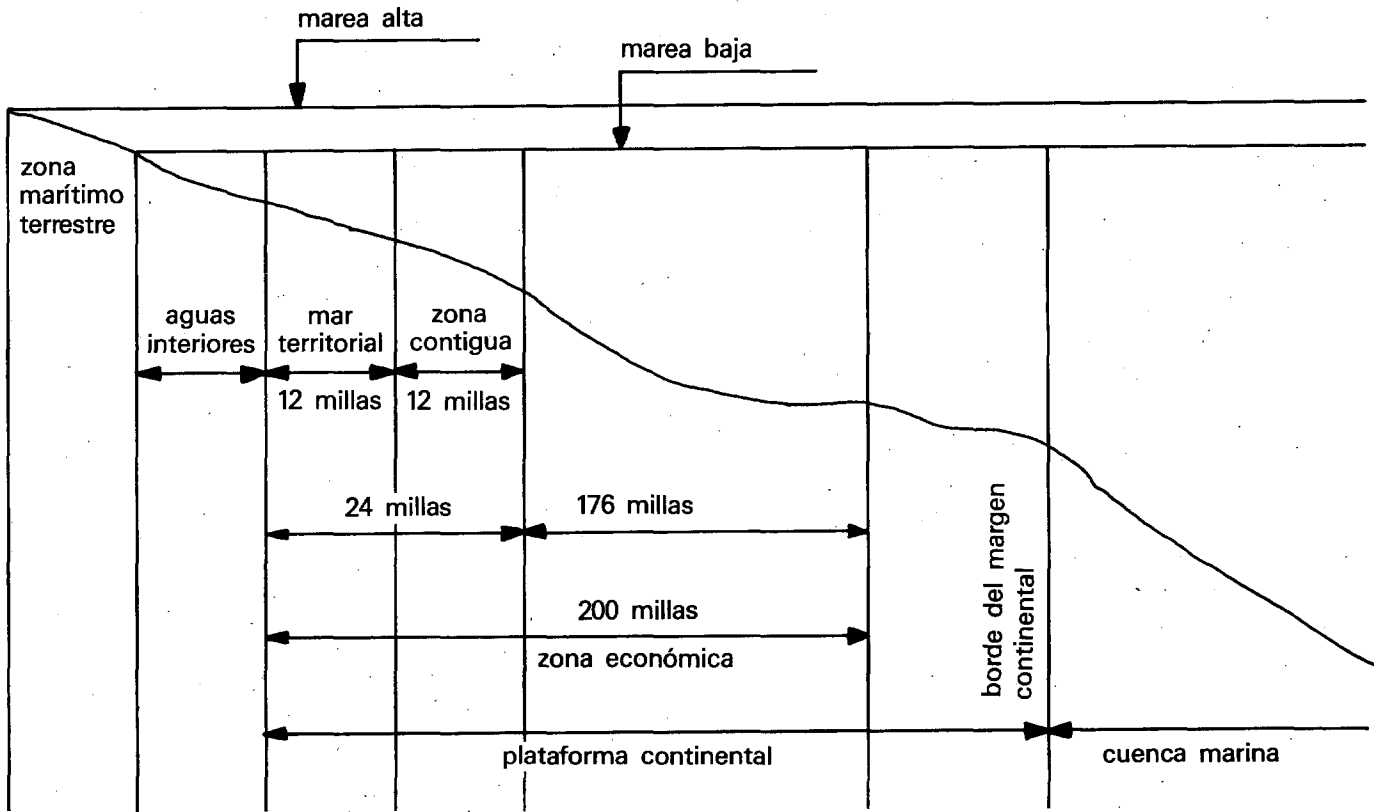


Figura 1

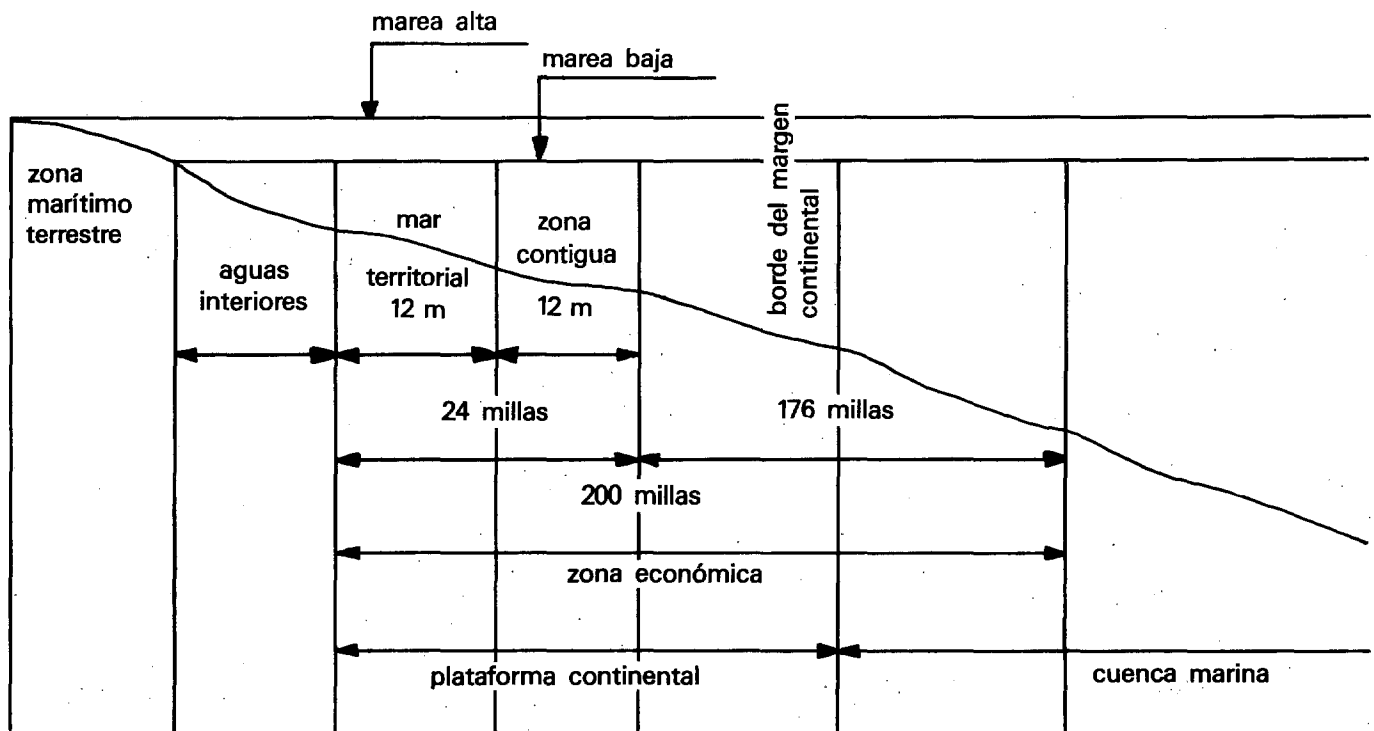


Figura 2

La Ley de Costas de 1969 establece que son bienes de dominio público, sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos, las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial incluyendo su lecho y subsuelo y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de los recursos.

De las citadas leyes se deducen las consecuencias siguientes:

- El área y los recursos marítimos sobre los que España tenga soberanía son de dominio público. La Ley de Costas del 69 no dice expresamente estatal pero así se sobreentiende pues es impensable un dominio público municipal sobre el mar territorial.
- La zona marítimo-terrestre y las playas son de dominio público estatal.
- Las frases «sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares» y «sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos» reconocen indirectamente la posibilidad de existencia de propiedades particulares en las playas y zona marítimo-terrestre. De hecho hay inscripciones registrales en tal sentido.

B) Acciones y terreno ganado al mar

Las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 establecen que «son de dominio público los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar. Cuando por consecuencia de estas accesiones y por efecto de retirarse el mar la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos sobrantes de lo que era zona marítimo-terrestre pasarán a ser propiedad del Estado que podrá enajenarlo si no los considera necesarios para servicios marítimos u otros de utilidad pública.» Se concede derecho de tanteo a los terrenos colindantes.

La Ley de Costas de 1969 se pronuncia en el mismo sentido y establece ade-

más que «la incorporación al Patrimonio del Estado no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentran dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar».

«Los terrenos ganados al mar territorial fuera de los puertos por obras construidas serán propiedad de quienes las hubieran llevado a cabo».

De las Leyes de Puertos y Costas podemos deducir:

- Las accesiones a la zona marítimo-terrestre son de dominio público.
- Si el mar se retira como consecuencia de la accesión, produciendo variación de la zona marítimo-terrestre, los terrenos sobrantes serán bienes patrimoniales del Estado susceptibles de enajenación.
- Es posible la propiedad privada de los terrenos ganados al mar por los particulares.
- Si el mar invade un terreno privado, éste se incorporará al dominio público; si el mar se retira puede recuperarlo el antiguo dueño.
- En la enajenación de terreno que dejó de ser dominio público por retirada del mar se reconoce el derecho de tanteo al colindante.

10. DOMINIO PUBLICO MARITIMO—TERRESTRE SEGUN LA CONSTITUCION DE 1978

La Constitución (art. 132.2) declara como dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Observaciones:

- No se nombran las «aguas interiores» considerándose incluidas en el mar territorial.

- Se declaran de dominio público los espacios y recursos marítimos en sentido estricto, sobre los que España ejerce soberanía, siguiendo la tradición de las leyes de Puertos y Costas pero utilizando una terminología más acorde con las leyes de mar territorial y de zona económica, y con la Convención de 1982 a la que España se adhirió.
- La zona marítimo-terrestre y las playas son términos no definidos en la Constitución y tampoco se establece que una ley posterior los definirá. Hay que suponer que los términos se utilizan en el sentido expresado en la Ley de Costas de 1969.
- No se hace ninguna referencia a los derechos de los particulares por lo que se excluye la posibilidad de propiedad privada dentro del dominio público marítimo-terrestre. Las posibles propiedades existentes han devenido inconstitucionales.

11. DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE DESPUES DE LA LEY DE COSTAS DE 1988

A) Zona marítimo-terrestre y playas.

La Ley de Costas vigente declara de dominio público la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y aguas interiores, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, regulados por su legislación específica.

No dice nada nuevo respecto a la Constitución salvo que desglose el mar territorial en «aguas interiores» y «mar territorial» propiamente dicho.

Sin embargo hay que destacar:

1. Los conceptos de mar territorial, aguas interiores, zona económica y plataforma continental, no se definen ni regulan sino que hay una remisión a su legislación específica. Es decir no hay ningún cambio respecto a la extensión de dichos conceptos antes de la Constitución.

2. La zona marítimo-terrestre y las playas se definen en sentido extensivo (puntos 2 y 4 de este artículo) respecto a la definición de estos conceptos en la Ley de Costas de 1969, que tuvo que servir de punto de referencia a la hora de redactar la Constitución. Queda a salvo la parte de río navegable bañada por el agua en caso de temporal, si en esa zona no es sensible la marea, que en esta ley no es zona marítimo-terrestre y en la anterior lo era.

B) Otras zonas de dominio público marítimo-terrestre.

Vamos a ir observando la situación actual y su variación respecto a la legislación antigua.

- Acciones a la ribera del mar por depósito de materiales o retirada del mar.

Hay una novedad respecto a la legislación anterior ya que aunque el mar se retire y la zona marítimo-terrestre se modifique, los terrenos de lo que antes fue zona marítimo-terrestre no se convierten en bien patrimonial del Estado sino cuando:

- a) han perdido sus características naturales de zona marítimo-terrestre, playa o acantilado.
- b) han informado preceptivamente la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento.
- c) resultan innecesarias para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre.
- d) se ha declarado expresamente su desafectación con deslinde previo.

Hay posibilidad de ceder gratuitamente los terrenos desafectados al Ayuntamiento o Comunidad Autónoma pero condicionados a que se dediquen a un uso o servicio público de la competencia de aquellas. Es decir no se entregan al municipio o ente autonómico como bien patrimonial con posibilidad de que vaya a parar a ma-

nos particulares sino como bien adscrito a un servicio o uso público. Esta posibilidad está prevista en los arts. 74 a 80 de la Ley del Patrimonio del Estado, según la cual se resolverá la cesión y revertirán al Estado si no se destinan al uso o servicio previsto.

Además el Estado puede enajenar los bienes desafectados después de asegurarse, según hemos visto, de que no serán necesarios en el futuro para el dominio público marítimo-terrestre. No se reconoce el derecho de tanteo a colindantes como en la legislación anterior.

- Los terrenos del Patrimonio del Estado en la zona de influencia o colindante con la zona marítimo-terrestre no podrán ser enajenados sin previa declaración de que no es necesario integrarlos en el dominio público.

Esto es una generalización de las medidas cautelares antes citadas.

- Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras.

A partir de esta ley no hay posibilidad de adquirir propiedad privada mediante el procedimiento de ganar terreno al mar.

- Los terrenos desecados en la ribera del mar.

Las marismas desecadas no se convierten en dominio privado, posibilidad reconocida en la Ley de 24-7-1918 sobre desecación y saneamiento de marismas.

- Los terrenos invadidos por el mar pasan a ser dominio público, sin embargo los propietarios de terrenos próximos al mar podrán realizar obras de defensa, previa autorización, para evitar la invasión.

Si el mar se retira continúan siendo de dominio público los terrenos invadidos o se convierten en propiedad del Estado, mientras que con arreglo a la ley antigua los podía recuperar el primitivo dueño.

- Los acantilados sensiblemente verticales que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre hasta su coronación.

Es una categoría de dominio público no prevista en la legislación antigua.

- Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, y los terrenos afectados al servicio de las mismas.

No representan variación respecto a la situación actual ya que el art. 1.º de la Ley General de Obras Públicas incluye a los faros entre las obras de general uso y aprovechamiento (sería más correcto calificarlos como obra adscrita a la prestación del servicio público de iluminación), y de acuerdo con el art. 339 del Código civil constituyen dominio público.

- Puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.

En la Ley de Puertos de 1928 se dice «son de dominio nacional y uso público los puertos de interés general de primero y segundo orden.» Se admite la posibilidad de que los puertos de interés local sean administrados por municipios o diputaciones.

En el supuesto de que una corporación local administrase un puerto la zona de servicio del mismo y las instalaciones portuarias podrían estar adscritas al correspondiente ente público o bien ser transferida la titularidad del dominio público al ayuntamiento o diputación.

Puesto que en la Ley de Puertos de 1928 se dispone que si las obras de los puertos de competencia municipal o provincial afectan al dominio público, deberán ser sometidas a la aprobación del Estado, cabe deducir que la titularidad del dominio público que constituye la zona de servicio e instalaciones portuarias, es estatal, y se trata de una adscripción al Ayuntamiento o Diputación que se encargue de la administración del puerto.

En la realidad no se ha presentado ningún problema práctico puesto que la explotación de un puerto por una corporación local (ayunta-

miento o diputación) no ha dejado de ser un supuesto teórico.

Con la Constitución se instaura el Estado de las Autonomías, con posibilidad de transferir la administración de puertos de refugio, deportivos y en general los que no desarrollen actividades comerciales (art. 148), reservando para el Estado en todo caso la administración de los puertos de interés general (art. 149).

En cuanto a la titularidad del dominio público que constituye el espacio físico del puerto la Constitución no dice nada quedando abierta la posibilidad de que fuera estatal o autonómica.

Sin embargo los Reales Decretos de transferencia hablan de «adscripción» lo que significa que la titularidad del dominio público constituido por la zona de servicio e instalaciones de los puertos transferidos, sigue siendo estatal. Esta alternativa es congruente con el carácter estatal del dominio público marítimo-terrestre, y se encuentra confirmada por el hecho de que si la Administración autonómica desea construir un puerto o modificar alguno de los que le han sido transferidos requiere informe vinculante del MOPU.

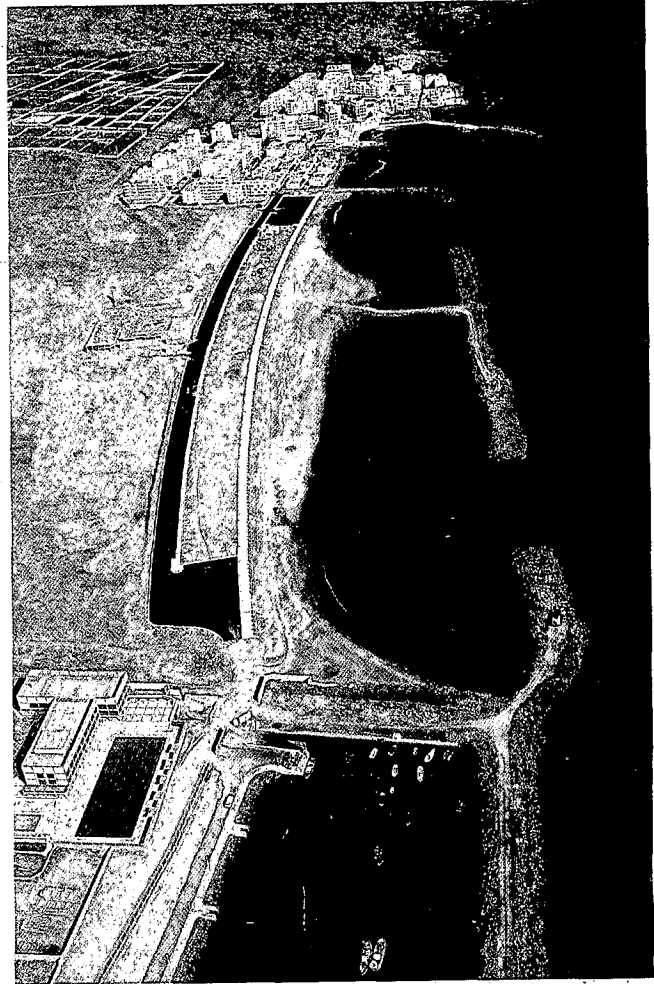
La Ley de Costas de 1988 establece que son de dominio público estatal los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal. En este momento son todos incluso los transferidos.

12. ISLAS EN MAR TERRITORIAL Y AGUAS INTERIORES

El Código civil en su art. 371 dice que «las islas que se forman en los mares adyacentes a las costas de España y en los ríos navegables y flotables pertenecen al Estado».

En las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 se establece que las islas en zona marítimo-terrestre y rías, y desembocaduras de los ríos (consideradas como puertos) pertenecen al Estado. Si proceden de haber cortado un río terrenos de propiedad particular, siguen perteneciendo al dueño de la finca desmembrada. Queda a salvo el derecho que puedan tener los particulares.

La Ley de Costas de 1969 establece: «Las is-



las formadas o que se formen en el mar territorial en las rías o en las desembocaduras de los ríos hasta donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas pertenecerán al Estado en calidad de bienes patrimoniales, salvo las que sean de propiedad privada o procedan de la desmembración de ésta. En todo caso sus playas y zonas marítimo-terrestres serán de dominio público».

Según las citadas disposiciones:

- Las islas formadas o que se formen son propiedad del Estado, como bien patrimonial del mismo, y por tanto enajenables.
- Se admite la propiedad privada de las islas, reconociéndola expresamente cuando procedan de la desmembración de un terreno.
- En cualquier caso, las playas y zonas marítimo-terrestres serán de dominio público como en la normativa general.

La nueva Ley de Costas de 1988 establece que «son también de dominio público estatal las islas que estén formadas o se formen por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas salvo las que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter».

En la vigente Ley de Costas podemos observar:

- Se sigue admitiendo la propiedad privada de las islas en los mismos casos y con las mismas limitaciones que en la legislación anterior.
- Las islas sin dueño serán propiedad del Estado pero con carácter de dominio público y por tanto sin posibilidad de enajenación a diferencia de la normativa anterior que las consideraba bien patrimonial.

Una novedad que introduce esta Ley es distinguir entre islas e islotes sin definir la diferencia. Se supone que los islotes son de pequeño tamaño y no habituales por lo que no se considera la posibilidad de propiedad particular de los mismos.

13. REFLEXIONES SOBRE PROPIEDADES PRIVADAS ENCLAVADAS EN LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE

Si existe propiedad privada ocupando parte de lo que debiera ser dominio público marítimo-terrestre, y esta propiedad está protegida por el Registro de la Propiedad, la inscripción puede tener el siguiente origen:

1. La propiedad privada estaba fuera del dominio público marítimo-terrestre y posteriormente se incorporó al mismo como consecuencia del avance del mar.

A pesar de la inscripción no es del particular el terreno inscrito que pasó a dominio público. En caso de que el mar se retirase el antiguo propietario podía recuperar la propiedad.

2. La propiedad privada de los terrenos fue

inscrita por un Municipio o incluso por el Estado en virtud de los arts. 206 y 207 de la Ley Hipotecaria, y posteriormente vendido el terreno a los particulares, a pesar de ser dominio público marítimo-terrestre por causa de no estar suficientemente delimitado. Es un caso bastante claro en que el particular no es culpable de la improcedencia de la venta.

3. En algunas escrituras de delimitación de parcelas para la venta se dice «limita con el mar.» Esta expresión se ha tomado literalmente, cuando habría de interpretarse que limita con el dominio público marítimo-terrestre sin invadirlo.

Esta posible fuente de error se ha tenido en cuenta en la Ley de Costas de 1988 (art. 16.2) tratando de corregirla.

Si se trata de una ocupación de hecho sin acceso al Registro, procede la simple acción reivindicatoria. En este caso la Administración fue negligente al no deslindar el dominio público y dejar que transcurriese el tiempo sin reivindicarlo.

Hasta la Constitución de 1978 no existía una declaración expresa de tipo general sobre la imprescriptibilidad del dominio público. Sólo la Ley de Régimen Local de 1950 hacía referencia a ella.

Además las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 admitían, indirectamente, la existencia de propiedad particular como islotes dentro del dominio público.

La legislación y pasividad administrativa han tenido gran parte de culpa de la confusa y problemática situación.

La Constitución declara de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre y playas, por lo que las propiedades enclavadas en ellas han devenido inconstitucionales.

Ahora bien si la ocupación en concepto de dueño, se hizo de buena fe amparada por una inscripción registral, no se puede despojar al titular sin una compensación económica.

La Ley de Costas de 1988 amplía la extensión del dominio público marítimo-terrestre respecto a la Ley de Costas de 1969 que sirvió de base a la Constitución. La Ley de Costas vigente al

declarar como dominio público unos terrenos privados, realiza en cierto modo una expropiación forzosa que parece exigir una indemnización.

En las Leyes de Costas de 1969 y 1988 se establece un tipo de indemnización especial consistente en el uso y disfrute en concepto de concesión por un largo periodo de tiempo y sin abono de canon, del mismo bien inmueble que se poseía en concepto de dueño.

La vigente Ley dispone que los propietarios, incluso si su propiedad fue reconocida por sentencia judicial firme pasan a ser concesionarios por 30 años prorrogables por otros 30.

Según la antigua Ley los propietarios inscritos en el Registro que se allanasen a la acción reivindicatoria de la Administración podrían convertirse en concesionarios. Como vemos es una posición más favorable al titular quizá por ser anterior a la Constitución.

Si la Administración otorga concesión por n años sin cobro de canon, indemniza al propietario expropiado con el usufruto que equivale a $C (1 - (1+r)^{-n})$.

Supongamos:

$$\left. \begin{array}{l} n = 30 \\ r = 0,10 \end{array} \right\} \begin{array}{l} \text{usufructo} = C (1 - (1,1)^{-30}) = \\ = 0,9427 C \end{array}$$

$$\left. \begin{array}{l} n = 60 \\ r = 0,1 \end{array} \right\} C (1 - (1,1)^{-60}) = 0,9967 C$$

Es decir se le indemniza con el 94 por ciento del valor de su propiedad en el caso de concesión por 30 años, y con el 99,67 por ciento si es por 60 años.

14. CALCULO DEL VALOR DE LA CONCESION QUE SUSTITUYE A LA PROPIEDAD

Supongamos que el inmueble de un propietario tiene un valor C.

El capital C produciría una renta anual Cr, considerando un interés de mercado r.

El valor de cualquier propiedad es la suma de los valores del usufructo y de la nuda propiedad.

Para un periodo de n años

$$C = \underbrace{Cr \left(1 + \frac{1}{1+r} + \dots + \frac{1}{(1+r)^{n-1}} \right)}_{\text{usufructo}} + \underbrace{\frac{C}{(1+r)^n}}_{\text{nuda propiedad}}$$

propiedad plena
usufructo
nuda propiedad

Valeriano Zorío Blanco



Promoción 1963. Dr. Ingeniero de Caminos. Licenciado en Ciencias Matemáticas. Trabajó en Renfe (Instalaciones Fijas), en Jefatura Regional de Transportes (Zaragoza), en Jefatura Regional (Valencia y Sevilla) y en Servicios Centrales de Carreteras. Actualmente en Dirección General de Puertos. Publicó diversos artículos en Gaceta Matemática y libro de texto.