

# **ENSAYO SOBRE DOMINIO PÚBLICO Y DEMANIO LITORAL**

**Reflexiones  
Jurídico-Administrativas  
sobre el Dominio Público en general  
y el Demanio Marítimo-Terrestre  
en particular**

**CONDICIONANTES HISTÓRICO-INSTITUCIONALES,  
METODOLÓGICOS Y CONCEPTUALES EN EL  
RÉGIMEN JURÍDICO DEMANIAL**

**LORENZO PÉREZ CONEJO**



**ENSAYO SOBRE DOMINIO PÚBLICO  
Y DEMANIO LITORAL**



# **ENSAYO SOBRE DOMINIO PÚBLICO Y DEMANIO LITORAL**

**Reflexiones Jurídico-Administrativas  
sobre el Dominio Público en general  
y el Demanio Marítimo-Terrestre  
en particular**

**CONDICIONANTES HISTÓRICO-INSTITUCIONALES,  
METODOLÓGICOS Y CONCEPTUALES EN EL  
RÉGIMEN JURÍDICO DEMANIAL**

POR

**LORENZO PÉREZ CONEJO**

*Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Málaga  
Magistrado Adscrito del Tribunal Superior  
de Justicia de Andalucía*

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEVILLA - 2001

ENSAYO SOBRE DOMINIO PÚBLICO Y DEMANIO LITORAL

Autor: Lorenzo Pérez Conejo

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Imprime: R.C. Impresores

ISBN: 84-8333-139-X

Depósito Legal: SE-1.708-2001

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

- Dedicatoria. ....	9
- Cita. ....	10
- Nota Preliminar. ....	11
- Abreviaturas. ....	12
I. Planteamiento general: reflexión histórico-jurídica y jurídico-comparada. ....	15
II. Referencia histórico-institucional al dominio público costero: del Derecho Romano a la Ley de Costas de 1969. ....	19
II.1) El Sistema Jurídico Romano. ....	20
II.2) El Derecho Medieval. ....	33
II.3) El estado de la cuestión en el Antiguo Régimen. ....	40
II.4) La Normativa postrrrevolucionaria o decimonónica: el régimen constitucional. ....	42
II.5) Génesis y evolución de la institución demanial en España. ....	55
II.5.a) El dominio público como jurisdicción o señorío estatal. ....	55
II.5.b) La dicotomía entre dominio público de la Nación y dominio privado del Estado. ....	58
II.5.c) La legislación hidráulica del siglo XIX. ....	61
II.5.d) La normativa minera decimonónica: el segundo criterio teleológico de la institución demanial. La configuración del dominio público como título competencial. ....	63
II.5.e) La legislación de obras públicas: el tercer criterio teleológico de la figura demanial. ....	64
II.5.f) La legislación portuaria decimonónica. ....	65
II.5.g) El Código Civil de 1889. ....	66
II.5.h) La legislación portuaria de 1928. ....	73
II.5.i) La legislación patrimonial del Estado. ....	74
III. De la génesis de la Ley de Costas de 1969 a la normativa vigente. ....	77
III.1) Incidencia de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y de la Ley de Puertos Deportivos. ....	77
III.2) La problemática de los denominados enclaves de propiedad privada en zona marítimo-terrestre y playas. ....	80
III.3) Balance de la Ley de Costas de 1969. ....	87
III.4) La Ley de Costas de 1969 y la legislación hipotecaria. ....	90
III.5) Aportaciones conceptuales de la Ley de Costas de 1969. ....	91
III.6) La Resolución 29/1973 del Consejo de Europa. ....	100

III.7) La utilización del demanio marítimo: particular referencia a las técnicas autorizatorias, a la servidumbre de uso público sobre enclaves privados y a las planificaciones de usos. ....	101
III.8) Las servidumbres marítimas en la Ley de Costas de 1969: la creación de la servidumbre de paso. ....	102
III.9) El deslinde de las playas y de la zona marítimo-terrestre. ....	103
III.10) La regulación de las competencias administrativas. ....	105
III.11) La Ley de Protección de las Costas Españolas de 1980: régimen sancionador. ....	105
<b>IV. Concepciones sobre el dominio público en España. El elemento teleológico en el demanio litoral: el criterio finalista predominante. ....</b>	<b>109</b>
IV.1) El uso público, común o general del dominio público marítimo-terrestre: playas, paseos marítimos y aguas marinas. ....	109
IV.2) Servicio público y demanio marítimo-terrestre: puertos y vías de transporte de titularidad autonómicas “adscritas” a una Comunidad Autónoma. ....	115
IV.3) Las necesidades de la defensa del territorio en el ámbito litoral: faros, patrimonio histórico-artístico e instalaciones militares. ....	117
IV.4) El fomento “sostenido” de la riqueza nacional con sede en el espacio costero: polos petroquímicos, acuicultura, urbanismo, turismo y espacios naturales protegidos. ¿La reconversión demanial? El “teórico” carácter natural del demanio marítimo-terrestre. ....	118
IV.5) El criterio teleológico predominante. La “función pública” como elemento aglutinador. ....	122
IV.6) Discrecionalidad administrativa y articulación competencial. ....	123
<b>V. Jurisprudencia “Mayor” y “Menor”. ....</b>	<b>125</b>
V.1) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ....	125
V.2) Jurisprudencia del Tribunal Supremo ....	130
V.3) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ....	143
V.4) Sentencias de la Audiencia Nacional ....	143
V.5) Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia ....	143
V.6) Sentencias de las Audiencias Territoriales ....	145
V.7) Sentencias de las Audiencias Provinciales ....	145
<b>VI. Bibliografía. ....</b>	<b>147</b>

## IN MEMORIAM

*A todos mis muertos,  
por haber posibilitado ser quien soy,  
eslabón de la cadena de la eterna mortalidad,  
que constantemente se reconcilia con la naturaleza,  
de la nada humildemente creada para convertirse en  
fecundo hacedor, en dios de dioses, sí, en dios.  
En testimonio de gratitud imperecedera.*

«Meditar es singular, marinear entre problemas, muchos de los cuales vamos esclareciendo. Tras cada uno se divisa otro de costas aún más atractivas, más sugestivas. Sin duda, reclama esfuerzo, constancia, ir ganando a los problemas el barlovento, pero no hay delicia mayor que llegar a costas nuevas...».

Cita de **J. ORTEGA Y GASSET**, en Obras Completas, 4 Edición, Revista de Occidente, Madrid, 1957, Tomo VII, p. 155.

## **NOTA PRELIMINAR**

El presente libro constituye la versión reelaborada de parte de la Tesis de Doctorado que leí y defendí públicamente, en enero de 1997, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga, ante un Tribunal presidido por el profesor don Lorenzo MARTIN-RETORTILLO BAQUER, y compuesto por los profesores don Jesús LEGUINA VILLA, don Alfonso PEREZ MORENO, don Luciano PAREJO ALFONSO y don Fernando SAINZ MORENO. A todos ellos reitero desde estas líneas mi sincero agradecimiento por las magistrales sugerencias y observaciones realizadas en su momento, todas ellas tenidas en cuenta y la mayor parte integradas en el texto que ahora sale a la luz pública.

Igualmente, quisiera agradecer a todos mis compañeros del Area de Derecho Administrativo y, en particular, a los profesores don Luis María DIEZ-PICAZO GIMENEZ y don Germán FERNANDEZ FARRERES, por la inestimable ayuda y estímulo intelectual que en todo momento me han prestado.

Por último, desearía expresar, de modo muy especial, mi profunda gratitud al profesor don Angel SANCHEZ BLANCO, sobre todo como amigo, por la «delicadeza» que siempre ha demostrado hacia mi trabajo y mi persona, pero también en este trance como director de la Tesis Doctoral, por haber sabido guiarla con el debido tiento y el adecuado rigor que posibilitaron su culminación.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

A.D.C. ....	Anuario de Derecho Civil.
A.D.G.C.E. ....	Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado.
A.D.Po. ....	Anuario de Derecho Político.
A.J.D.A. ....	Actualité Juridique de Droit Administratif.
A.H.D. ....	Anuario de Historia del Derecho.
A.I.S.M. ....	Association Internationale de Signalisation Maritime.
A.Ö.R. ....	Archiv des öffentlichen Rechts.
B.O.C.G. ....	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
B.U. ....	Boletín de Urbanismo.
C.C.J.C. ....	Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil.
C.Ci. ....	Código Civil vigente de 1889.
C.E. ....	Constitución Española vigente de 1978.
C.E.C. ....	Centro de Estudios Constitucionales.
C.E.M.C.I. ....	Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial.
C.E.O.T.M.A. ....	Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
C.E.U.M.T. ....	Revista del Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales.
C.E.T.U. ....	Centro de Estudios Territoriales y Urbanos.
C.E.U.R.A. ....	Centro de Estudios Ramón Areces.
C.D. ....	Congreso de los Diputados.
C.O.P.T. ....	Consejería de Obras Públicas y Transportes.
C.Pe. ....	Código Penal vigente de 1995.
C. y T. ....	Revista Ciudad y Territorio.
C.yT.E.T. ....	Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.
D.A. ....	Documentación Administrativa.
D.G.C. ....	Dirección General de Costas.
D.G.C.E. ....	Dirección General de lo Contencioso del Estado.
D.G.P. ....	Dirección General de Puertos.
D.G.P.C. ....	Dirección General de Puertos y Costas.
D.G.P.S.M. ....	Dirección General de Puertos y Señales Marítimas.
D.G.R.N. ....	Dirección General de los Registros y del Notariado.
D.G.V.U.A. ....	Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.
D.R.C. ....	Decreto Resolutorio de Competencias.
D.S.C. ....	Diario de Sesiones del Congreso.
D.S.S. ....	Diario de Sesiones del Senado.
E.G.A.P. ....	Escola Galega de Administración Pública.
E.N.A.P. ....	Escuela Nacional de Administración Pública.
E.T. ....	Revista Estudios Territoriales.
F. D. ....	Fundamento de Derecho.
FF. DD. ....	Fundamentos de Derecho.
F. J. ....	Fundamento Jurídico.
FF. JJ. ....	Fundamentos Jurídicos.
H.P.E. ....	Historia del Pueblo Español.

I.A.A.P.	Instituto Andaluz de Administración Pública.
I.A.L.A.	International Association of Light-House Authorities.
I.E.A.	Instituto de Estudios Administrativos.
I.E.A.L.	Instituto de Estudios de la Administración Local.
I.E.E.	Instituto de Estudios Económicos.
I.E.F.	Instituto de Estudios Fiscales.
I.E.P.	Instituto de Estudios Políticos.
I.G.O.	Instituto «García Oviedo».
I.N.A.P.	Instituto Nacional de Administración Pública.
I.T.U.R.	Instituto del Territorio y Urbanismo.
I.U.D.P.	Instituto Universitario de Derecho Público.
I.V.A.P.	Instituto Vasco de Administración Pública.
J.O.C.E.	Journal Officiel des Communautés Européennes.
J.Z.	Juristen Zeitung.
L.B.R.L.	Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (m. 99).
L.C.	Ley de Costas de 1988.
L.C.A.P.	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995 (modificada 1999).
L.C.E.	Ley de Contratos del Estado de 1965.
L.G.D.J.	Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
L.P.	Ley de Puertos de 1928.
L.P.A.	Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.
L.P.E.	Ley del Patrimonio del Estado de 1964.
L.P.E.M.M.	Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 (modificada 1997).
L.Pr.A.	Ley del Proceso Autonómico de 1983.
L.R.J.A.P.P.A.C.	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 (modif. 1999).
L.R.L.	Ley de Régimen Local de 1955.
M.A.P.	Ministerio para las Administraciones Públicas.
M.O.P.	Ministerio de Obras Públicas.
M.O.P.U.	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
M.O.P.T.	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
M.O.P.T.M.A.	Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
P.G.M.O.	Plan General Municipal de Ordenación.
P.G.O.U.	Plan General de Ordenación Urbana.
P.L.	Revista Public Law.
R.A.	Revue Administrative.
R.A.A.P.	Revista Andaluza de Administración Pública.
R.A.P.	Revista de Administración Pública.
R.B.E.L.	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986.
R.C.	Reglamento de Costas.
R.C.C.L.	Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales.
R.C.D.I.	Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.
R.C.D.P.	Revista Catalana de Derecho Público.
R.C.E.C.	Revista del Centro de Estudios Constitucionales.
R.D.A.F.	Revista de Derecho Administrativo y Fiscal.
R.D.C.P.	Revista de Derecho Constitucional y Parlamentario.
R.D.M.	Revista de Derecho Mercantil.

R.D.P. ....	Revista de Derecho Político.
R.D.Públ. ....	Revista de Derecho Público.
R.D.Pr. ....	Revista de Derecho Privado.
R.D.U. ....	Revista de Derecho Urbanístico.
R.D.U.M.A. ....	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.
R.Di.P. ....	Rivista di Diritto Pubblico.
R.Dr.Pu. ....	Revue de Droit Public.
R.E.A.L.A. ....	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.
R.E.D.A. ....	Revista Española de Derecho Administrativo.
R.E.D.C. ....	Revista Española de Derecho Constitucional.
R.E.D.I. ....	Revista Española de Derecho Internacional.
R.E.D.M. ....	Revista Española de Derecho Marítimo.
R.E.P. ....	Revista de Estudios Políticos.
R.E.R. ....	Revista de Estudios Regionales.
R.E.V.L. ....	Revista de Estudios de la Vida Local.
R.F.D.U.C.M. ....	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
R.G.A.P. ....	Revista Galega de Administración Pública.
R.G.D. ....	Revista General de Derecho.
R.I.C.S. ....	Revista Internacional de Ciencias Sociales.
R.I.S.A. ....	Revue Internationale des Sciences Administratives.
R.J.C. ....	Revista Jurídica de Catalunya.
R.L.L. ....	Revista «La Ley».
R.M. ....	Revista Municipalía.
R.M.A.L. ....	Revista Municipal y de Administración Local.
R.M.O.P.U. ....	Revista del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
R.O.F.R.J.E.L. ....	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986.
R.P.E. ....	Reglamento de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964.
R.S.C.L. ....	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales vigente de 1955.
R.T.D.P. ....	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico.
R.V.A.P. ....	Revista Vasca de Administración Pública.
R.V.E.A. ....	Revista Valenciana d'Estudis Autonomics.
S.G.P.C.T. ....	Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial.
S.P.F.D.U.C.M. ....	Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
S.T.C. ....	Sentencia del Tribunal Constitucional.
S.T.S. ....	Sentencia del Tribunal Supremo.
S.T.S.J. ....	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia.
T.A.L. ....	Temas de Administración Local.
T.C. ....	Tribunal Constitucional.
T.C.C.E.E. ....	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
T.J.C.E.E. ....	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
T.R.R.L. ....	Texto Refundido de Régimen Local de 1986.
T.S. ....	Tribunal Supremo.
T.S.J. ....	Tribunal Superior de Justicia.

## I. Planteamiento general: reflexión histórico-jurídica y jurídico-comparada.

Los bienes de dominio público marítimo-terrestre no son más que un sector concreto de los que componen el bloque genérico del dominio público, de ahí que sea conveniente determinar las especialidades genuinas de esa parcela demanial, sobre la base de las generalidades que presenta la propia institución demanial, todo ello contemplado desde una perspectiva histórica basada en el criterio doctrinal que preconiza la integración de los antecedentes histórico institucionales en el análisis de las categorías jurídicas<sup>1</sup>, y que sólo registra muy puntuales matizaciones<sup>2</sup>, es decir, en la necesidad de concretar los precedentes institucionales que aporten luz intelectual sobre la actual situación<sup>3</sup> para, de esta manera, precisar el significado y alcance de la figura jurídico-administrativa demanial en el ámbito marítimo-terrestre<sup>4</sup>. Este criterio está orientado por el objetivo de llegar a una valoración institucional<sup>5</sup> de los bienes demaniales. La utilización del concepto demanio nos obliga a precisar que compartimos el criterio doctrinal mayoritario de emplear esta categoría conceptual, entendemos que ya clásica<sup>6</sup>, y que encuentra actual-

<sup>1</sup> Y es que tal y como dijera P. WEIL, "el Derecho Administrativo no puede en ningún momento desvincularse de la historia y, muy especialmente, de la historia política; en ella encuentra su verdadero fundamento y de ella recibe su filosofía y trazos característicos. No se trata en absoluto de un mero recordar el pasado, sino, por el contrario, de conocer el suelo del que el Derecho Administrativo ha extraído la savia con la que aún hoy día se nutre...el Derecho Administrativo actual posee elementos que corresponden a otras épocas y que son expresivos de concepciones muy diversas. La comprensión de este fenómeno es esencial para los que quieran conocer esta disciplina o, mejor aún, entender sus problemas fundamentales»; en su obra *Derecho Administrativo*, Cuadernos Civitas, trad. de L. RODRIGUEZ ZUÑIGA, Nota Preliminar de L. MARTIN-RETORTILLO (Recensión publicada en la R.A.P. núm. 47, 1965, pp. 559 y ss., y en *El Via Crucis de las Libertades Públicas y otros ensayos rescatados*, Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976, pp. 281-289), Madrid, 1986, pp. 38 y 39. Véase, en el mismo sentido, GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, en Prólogo a la 1ª Edición (1974) de su *Curso de Derecho Administrativo*, 2 Vols., Edit. Civitas, 5ª Edición, Madrid, 1989, p. 12.

<sup>2</sup> Vid. E. RIVERO YSERN, *El Deslinde Administrativo*, I.G.O., Universidad de Sevilla, 1967, p. 9.

<sup>3</sup> Vid. ALTAMIRA, *Historia de la Propiedad Comunal*, Madrid, 1890, p. 28; FERNANDEZ DE VELASCO, *Sobre la naturaleza jurídica de los bienes comunales*, en R.D.Pr., 1928, pp. 66 y ss.; NIETO, *Bienes Comunales*, EDERSA, Madrid, 1964, pp. 9-10; Los orígenes de lo Contencioso-Administrativo en España, en R.A.P. núm. 50, 1966, p. 27; GARCIA DE ENTERRIA, *Dos Estudios obre la Usucapión en Derecho Administrativo*, Edit. Tecnos, Madrid, 1974, p. 9.

<sup>4</sup> Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO en el Prólogo al libro de COSCULLUELA MONTANER, *Administración Portuaria*, Edit. Tecnos, Madrid, 1973, p. 13.

<sup>5</sup> Vid. BALLBE PRUNES, *Las reservas dominiales (principios)*, en R.A.P. núm. 4, 1951, p. 78, nota 3; DEBBASCH, *Institutions Administratives*, L. G. D. J., Paris, 1975, pp. 260-261; S. MARTIN-RETORTILLO, *Estudio Preliminar a la traducción española de El ordenamiento jurídico de Santi Romano*, realizada por L. y S. MARTIN-RETORTILLO, I. E. P., Madrid, 1963, pp. 51 y ss.; GARCIA DE ENTERRIA, *Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad de los Reglamentos*, R.A.P. núm. 27, 1958, p. 85; Prólogo a la obra *Tópica y Jurisprudencia de T. VIEHWEG*, trad. de L. DIEZ-PICAZO, Edit. Taurus, Madrid, 1963, pp. 15-18; *La Administración española (Estudios de Ciencia Administrativa)*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, p. 18; *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Edit. Civitas, Madrid, 1984, pp. 79-80.

<sup>6</sup> Véase BERMEJO VERA, *El enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales*, en R.A.P. núm. 83, 1977, p. 112, nota 22; SAINZ MORENO, *Comentarios al art.*

mente refrendo lingüístico en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>7</sup>.

Pues bien, en consonancia con la necesidad de atender a la hermenéutica de nuestra historia jurídico-pública<sup>8</sup>, consideraremos los datos legales que nos sirvan para valorar la actual situación jurídica de los bienes demaniales donde los planteamientos metodológicos generales que pueden hacerse desde la perspectiva histórico institucional<sup>9</sup> tienen que integrar singularidades que la doctrina ha destacado desde la teoría general de los bienes de dominio público<sup>10</sup>, y desde la específica consideración de los bienes del demanio marítimo-terrestre<sup>11</sup>.

Además, como contrapunto metodológico al análisis histórico del Derecho nacional en materia de dominio público costero realizaremos un examen desde una perspectiva cognoscitiva jurídico comparada<sup>12</sup>, si bien de manera somera poniendo de relieve úni-

---

132 de la Constitución, en Comentarios a las Leyes Políticas, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, Constitución Española de 1978, R.D.Pu., 1985, Tomo X, p. 138.

<sup>7</sup> En la vigésima primera edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua de 1992 desapareció el adjetivo demanial y apareció dominial; no obstante, en 1996 se procedió a incluir el término demanio. Vid. **BALLBE PRUNES**, Las reservas dominiales (principios), op. cit.; **GUAITA MARTORELL**, Derecho Administrativo: aguas, montes, minas, Edit. Civitas, Madrid, 2 edic., 1986, p. 22 nota 3; **GARCIA DE ENTERRIA**, Discurso de contestación al leído por **S. MARTIN-RETORTILLO** en el acto de su recepción como Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, publicado en Titularidad y aprovechamiento de las aguas, R.A.J.L./Civitas, Madrid, 1995, p. 285; **BARCELONA LLOP**, La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales, prólogo de L. MARTIN REBOLLO, Edit. Aranzadi, Pamplona, 1996, p. 21 en nota.

<sup>8</sup> “Todo lo que el hombre inventa y crea para facilitarse la vida, todo eso que llamamos civilización y cultura, nos dirá **ORTEGA Y GASSET**, llega un momento en que se revuelve contra él... Es el inconveniente de ser creador. Al Dios del Cristianismo le aconteció ya esto: creó el ángel de grandes alas místicas y el ángel se le rebeló. Creó al hombre sin más alas que las de la fantasía; pero el hombre también se rebeló, se revolvió contra El y empezó a ponerle dificultades. Hoy vivimos una hora sobre manera característica de esta trágica peripecia... Las ciencias, al engrosar fabulosamente y multiplicarse y especializarse, rebasan las capacidades de adquisición que el hombre posee y le acongojan y oprimen como plagas de la naturaleza. Está el hombre en peligro de convertirse en esclavo de sus ciencias... La inversión característica de esta rebelión contra su creador de las creaciones humanas es ya inminente; en vez de estudiar para vivir va a tener que vivir para estudiar... El mismo hombre de ciencia advierte que una de las grandes dificultades de su trabajo está en orientarse en la bibliografía de su tema... Hay aquí, pues, un drama: el libro es imprescindible en estas alturas de la historia, pero el libro está en peligro porque se ha vuelto un peligro para el hombre.”; en Misión del Bibliotecario, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1962, pp. 66 y ss.

<sup>9</sup> En palabras de **MAITLAND**, «si en otra época parecía probable que el espíritu histórico era adormecedor y reacio a toda reforma, que el tiempo yace muerto en el pasado...., hoy podemos considerar la función de la investigación histórica como aquella que explica y, por consiguiente, esclarece la presión que debe ejercer (o, más bien, *que ha ejercido*) el pasado sobre el presente y el presente sobre el futuro. Hoy estudiamos el ayer para que el ayer no paralice el hoy, y para que el hoy no pueda paralizar el mañana»; en The Constitutional History of England, 1 Edic., Cambridge, 1908, reimpresión, 1950, p. 124.

<sup>10</sup> Vid. **MAYER**, Derecho Administrativo Alemán, Parte Especial, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1951, Tomo III, pp. 91 y 125.

<sup>11</sup> Por lo que se refiere a los bienes demaniales marítimos se constata, a lo largo de la Historia, una permanente preocupación legislativa por ellos, dirigida a conseguir un estatuto de extracomercialidad que asegure su utilización por todos. Véase **SAINZ MORENO**, Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre (Art. 132.2 de la Constitución), en R.A.P. núm. 99, 1982, p. 221; **PAREJO GAMIR** y **RODRIGUEZ OLIVER**, Lecciones de Dominio Público, Edit. I.C.A.I., Madrid, 1976, pp. 125-126.

<sup>12</sup> Vid. **DE CASTRO Y BRAVO**, Derecho Civil de España, I.E.P., 3 Edic., Madrid, 1955, Tomo I, p. 152; **JORDANA DE POZAS**, La evolución del Derecho de las Aguas en España y en otros países,

camente los contrastes más notorios y notables, puesto que la manera más correcta de estudiar una institución jurídica patria es cotejarla con su homónima extranjera<sup>13</sup>, y sobre todo, en un tema como el presente surgido de un tronco común, el Derecho Romano<sup>14</sup>, que ha dado lugar a sistemas jurídicos nacionales tan diferentes como el español, el francés, el italiano, el alemán y el anglosajón<sup>15</sup>.

Origen común que nos obliga metodológicamente a tener muy presente su significación axiológica como criterio hermenéutico, sobre todo en los momentos actuales en los que por obra de Organismos intra y supranacionales se está produciendo una lenta y costosa, pero progresiva, convergencia de los Sistemas jurídicos de nuestro entorno geopolítico sobre la base de la Unión Europea, si bien es cierto que tal aproximación no se está produciendo por igual en todos los ámbitos materiales, no siendo precisamente el demanial marítimo-terrestre uno de los más uniformizados, empero, si que existe un importante aspecto del mismo que está siendo sensiblemente unificado a nivel jurídico comunitario europeo, como es el caso del medio ambiente costero.

R.A.P. núm. 37, 1962, p. 55; GALLEGO ANABITARTE (dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 79.

<sup>13</sup> Y es que como ha escrito GARCIA DE ENTERRIA: «toda afirmación de suficiencia histórica de una nación es fácil, y sobre todo gratuita, aunque posiblemente tonificante para el ánimo esforzado del autor»; en La Administración española, op. cit., p. 27. Véase, asimismo, GALLEGO ANABITARTE (dir.), El Derecho de las Aguas en España, op. cit., p. 16.

<sup>14</sup> Vid. la Exposición de Motivos de la Ley General de Aguas de 3 de Agosto de 1866 de RODRIGUEZ DE CEPEDA en MARTINEZ-ALCUBILLA, Diccionario de la Administración Española, Madrid, 6 Edic., 1914, Tomo I, pp. 477-490.

<sup>15</sup> Cfr. GALLEGO ANABITARTE (dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 99.



## II. Referencia histórico-institucional al dominio público costero: del Derecho Romano a la Ley de Costas de 1969.

La figura jurídica del dominio público es una de las instituciones más clásicas y, a la vez, actuales del Derecho Administrativo<sup>16</sup>. Así, coincidimos con WEGTING<sup>17</sup> cuando considera que, en última instancia, la doctrina demanial sumerge sus raíces dogmáticas más profundas en el sustrato de humus del Sistema jurídico romano<sup>18</sup>, y ello a pesar de la tesis sustentada por ISKROW<sup>19</sup> al reputar indudable que la teoría del Dominio público es una elaboración de la doctrina y jurisprudencia francesas del siglo XIX, criterio relativizado por la simultánea autoría de un estudio dedicado al análisis de la extracomercialidad de las *res publicae romanae* en donde delineó un régimen muy parecido al moderno, llegando incluso a mantener que tales cosas podían ser objeto de negocios de Derecho Público<sup>20</sup>.

Por todo lo cual, consideramos que hay que interpretar sistemáticamente las tesis sustentadas por dicho autor, en el sentido de aceptar dicha aseveración pero con una notable matización, esto es, se puede admitir que la teoría del dominio público es una elaboración de la dogmática y jurisprudencia francesas del siglo pasado (*doctrine du domaine public*), pero siempre y cuando que se admita, también, que la misma fue formulada -a propósito de la clasificación de las cosas como objeto de propiedad-, utilizando textos del Derecho Romano y opiniones de tratadistas<sup>21</sup> que a tales fuentes acudían<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Véase COSCULLUELA MONTANER, Prólogo al libro de MARTINEZ-CARRASCO PIGMATELLI, Carreteras: su régimen jurídico, Edit. Montecorvo, Madrid, 1990, p. 11; y, RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., p. 74.

<sup>17</sup> En *Domaine public et res extra commercium. Etude historique du Droit romain, français et néerlandais*, Ed. N. Samsom n. v. y Recueil Sirey, Países Bajos y Paris, 1950, pp. 3 y ss. Véase, asimismo, BALLBE PRUNES, Las reservas dominiales, op. cit., p. 79, nota 3 in fine. En idéntico sentido se pronuncia CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad del dominio público, en R.A.P. núm. 25, 1958, p. 15.

<sup>18</sup> Precisamente el gran mérito del Derecho romano fue el haber configurado auténticas instituciones que, como tales, podían trascender y trascendieron al Sistema jurídico que las creó.

<sup>19</sup> En *Nature juridique des choses publiques (Etude de Droit comparé)*, en R.Dr.Pu., 1930, pp. 670-679, en concreto, p. 674. Autor que parte de los estudios realizados por BARCKHAUSEN, en su obra *Remarques sur la théorie des domaines*, en R.C.L.J., 1884, pp. 23 y ss. De este último autor, vid. también *Etude sur la théorie générale du domaine public*; en R. Dr. Pu., 1902, t. XVIII, pp. 401-446 y R.Dr.Pu., 1903, t. XIX, pp. 31-69.

<sup>20</sup> Concretamente, hacemos referencia a *Les choses publiques en Droit Romain*, Paris, 1928, Capítulo XV.

<sup>21</sup> Entre otros, LOYSEAU (*Traité de Seigneuries*, Paris, 1608), DOMAT (*Traité sur le Droit Public*) y LEFEVRE DE LA PLANCHE (*Traité du Domaine*). Este último autor considera que: "El mar, las riberas navegables...se encuentran entre aquellas cosas que no son susceptibles de comercio, ni de señorío privado"; cita tomada de DENOYER, *L'exploitation du domaine public*, L.G.D.J., Paris, 1969, p. 13.

<sup>22</sup> Vid. GARCIA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, 8 Edic. preparada por MARTINEZ USEROS, E.I.S.A., Madrid, 1962, pp. 554-555; y, DUEZ y DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, Paris, 1952, pp. 754 y ss. GALLEGO ANABITARTE considera que no existe la menor duda de que la expresión de dominio público nació en Francia durante el periodo revolucionario, pero no la idea que se remonta al Derecho Romano -*res publicae, res communes omnium, res nullius*-; en *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo I, p. 47.

Consecuentemente, vamos a tomar el Derecho Romano como punto de partida del *iter* histórico que nos conducirá a la realidad legislativa actual e intentaremos trazar las pinceladas básicas que nos ayuden a descifrar la esencia institucional de la figura jurídica demanial en su génesis, concebida tanto genérica como sectorialmente por lo que se refiere al ámbito marítimo terrestre, para a partir de ahí seguir la senda histórico jurídica, tanto normativa como jurisprudencial y doctrinalmente.

A estos efectos, vertebraremos la exposición del *cursus* histórico-dogmático en dos grandes fases que se distribuirán, si bien no de manera rígida, de la siguiente manera: la primera abarcará desde el origen institucional romano, pasando por la época medieval en donde tendremos en cuenta a las Partidas y disposiciones forales, por el periodo de los Austrias y de la Ilustración, así como por la normativa decimonónica (Leyes de Aguas de 1866 y 1879 y de Puertos de 1880) y por la propia del siglo pasado (Reglamento de la Ley de Puertos de 1912, Ley de Puertos de 1928, Régimen Local, Patrimonio del Estado, etc.), hasta concluir, este primer tramo temporal de análisis, con la génesis de la Ley de Costas de 1969.

La segunda fase comprenderá el intervalo temporal que se extiende entre la gestación de la Ley de Costas de 1969 y la Constitución de 1978, pero teniendo en cuenta también los reflejos normativos de aquella que sean de fecha posterior a ésta, o sea, hasta la normativa vigente, o dicho con otras palabras, desde la configuración unitaria del Estado a la concepción de las Comunidades Autónomas.

A partir de este periodo, nos remitimos a nuestra obra "Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas"<sup>23</sup>.

## II.1) El Sistema Jurídico Romano.

Cuando se indaga en el Derecho Romano no es para hacer lo que pudieramos denominar como arqueología jurídica, puesto que no se trata de un sistema jurídico petrificado, sino que sus principios institucionales aún están vigentes en los diversos ordenamientos jurídicos de nuestro entorno cultural, y como ha sido puesto de manifiesto por la más autorizada doctrina, la institución que hoy denominamos con el nombre de dominio público tiene una larga historia, remontándose sus antecedentes al Derecho Romano<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Publicada por la Editorial Comares, Granada, D.L. 1998, edición 1999, 434 páginas.

<sup>24</sup> Sobre este extremo, ya se había manifestado GASCON Y MARIN (Tratado de Derecho Administrativo: principios y legislación española, Imprenta Clásica Española, 3 edic. revisada, Madrid, 1928, Tomo I, p. 395) en el sentido de considerar que para la construcción jurídica demanial se ha acudido al Derecho Romano; y FERNANDEZ DE VELASCO (Sobre la incorporación al Código Civil español de la noción de dominio público, en R.F.D.U.C.M. núms. 8-11, 1942, p. 119), según el cual, los antecedentes históricos españoles en la materia demanial se remontan al Derecho Romano. En idéntico sentido que los anteriores tratadistas se inscribe CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad ..., op. cit., p. 15. Por su parte, PAREJO ALFONSO considera que el Derecho Romano es punto de partida obligado, toda vez que el régimen jurídico peculiar del dominio público sigue siendo tributario del mismo; en Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, op. cit., p. 2383. Por otro lado, PARADA VAZQUEZ escribirá que: «en cuanto a sus orígenes, la categoría de las cosas de dominio público o bienes demaniales (o dominiales, ...) aparece en las *res publicae* del Derecho romano,...»; en Derecho

### II.1.1) La *Summa Rerum Divisio*: en especial, las *res publicae iuris gentium* y las *res communes omnibus hominibus*.

Integrando las fuentes de conocimiento jurídico<sup>25</sup> romano-justinianas<sup>26</sup> se puede llegar a obtener la siguiente clasificación general de las cosas<sup>27</sup>: *res corporales et res incorporales, res in commercium et res extra commercium, res Mancipi et res nec Mancipi, res mobiles et res immobiles*, cosas fungibles y no fungibles, cosas consumibles y no consumibles, cosas divisibles e indivisibles, cosas simples, compuestas y *universitatis*, cosas principales y accesorias, cosas fructíferas y no fructíferas.

De toda esta enumeración interesa, a nuestros efectos expositivos, destacar el apartado que hace referencia a las cosas que están dentro y fuera del comercio<sup>28</sup>; bloque éste, que se encuentra en la cúspide de todas las clasificaciones.

#### II.1.1.a) Las *res extra commercium*.

Pues bien, a diferencia de las *res in commercium*<sup>29</sup>, que pueden ser objeto de relaciones jurídicas patrimoniales y que, por tanto, pueden ser alienadas, las *res extra commercium*<sup>30</sup> son aquellas cosas que, o bien por su naturaleza física, o bien por su destino jurídico, no pueden ser objeto de negocios jurídicos y, en consecuencia, no son enajenables<sup>31</sup>. Ahora bien, hay que señalar que esta distinción no aparece formulada ex-

Administrativo: Bienes públicos. Derecho urbanístico, Edit. Marcial Pons, 4 Edic., Vol. III, Madrid, 1991, p. 34. Ahora bien, hay que tener presente que como manifestara GALLEGO ANABITARTE, “el fenómeno jurídico interesante para un estudioso, que no es romanista, es no tanto conocer la verdad del Derecho Romano, sino constatar cómo se han entendido y han influido esos principios y conceptos del Derecho romano en el nacimiento del moderno Derecho de las cosas públicas en el orden jurídico de los países occidentales...”; en *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo I, p. 109.

<sup>25</sup> Fuentes de conocimiento del Derecho en el sentido empleado por don Luis CLEMENTE DE DIEGO, en *Introducción...*, p. 113, y en *Instituciones de Derecho Civil español*, Madrid, 1930.

<sup>26</sup> Vid. D' ORS, HERNANDEZ-TEJERO, FUENTESECA, GARCIA-GARRIDO, Y, BURILLO, en el Prólogo de *El Digesto de Justiniano*, Edit. Aranzadi, Pamplona, 1968, Tomo I, p. 7.

<sup>27</sup> *Summa rerum divisio*, según la expresión latina utilizada por GAIO en la Ley I del Título VIII del Libro I del Digesto.

<sup>28</sup> Nos dice DI RENZO que: «il diritto romano distingueva tra res in commercio e res extra commercium»; en *I beni degli enti pubblici*, op. cit., p. 30. Semejante afirmación realiza MERK en su *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1970, zweiter Band, p. 1261.

<sup>29</sup> Más exactamente, *res quarum commercium est*; vid. POMPONIO en la Ley VI del Título I del Libro XVIII del Digesto, y, ULPIANO en el Parágrafo 10º de la ley 41 del Título único del Libro XXX de la mentada compilación justiniana.

<sup>30</sup> Mejor dicho, *res quarum commercium non est*; lo que implica, en palabras de CAMBIER (*Droit Administratif*, Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1968, p. 328), que “les individus ne peuvent en disposer entre eux”. Ahora bien, PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER consideran que la extracomercialidad demanial no es, ni mucho menos, absoluta, reduciéndose el alcance de su eficacia exclusivamente al tráfico jurídico “privado”; en *Lecciones de Dominio Público*, op. cit., p. 17.

<sup>31</sup> La inalienabilidad lleva aparejada, como regla general, la más enérgica sanción para caso de su incumplimiento: la ineficacia de las estipulaciones (INSTITUTA III, XIX, pr. II; DIGESTO -Pomponio- XVIII, I, VI; DIGESTO -Ulpiano- XVIII, I, XXXII; y DIGESTO -Papiniano- XVIII, I, LXXII, I). Empero, cuando la enajenación o la posesión privada no producían perjuicio al uso general y ninguno tenía interés en impedirlo, adquirían plena eficacia jurídica creando un justo título de transmisión de la propiedad de las cosas. Por otra parte, el Derecho Romano no afirma la inalienabilidad de las cosas públicas por sí mismas, sino por los usos a que se destinan, de ahí que DE VALLES haya mantenido que la no enajenabilidad protege el uso general y no la titularidad administrativa, la cual será sólo el fruto de la

presamente en las fuentes, sino que se deduce implícitamente de las mismas, considerándose, por lo demás, equivalente a otra que si se encuentra recogida en la tradición jurídico romana oficial, y que es la que distingue entre *res in patrimonium* y *res extra patrimonium*<sup>32</sup>.

Las *res extra commercium* o *extra patrimonium* se subclasifican, a su vez, en dos grandes bloques: *res extra commercium divini iuris*<sup>33</sup>, por un lado, y *res extra commercium humani iuris*<sup>34</sup>, por otro.

Por lo que se refiere a las primeras, hay que decir que se reputan cosas de derecho divino<sup>35</sup> aquellas que no pueden ser objeto de propiedad porque son consideradas como pertenecientes a los dioses, por estar destinadas al culto, y, por tanto, son de nadie<sup>36</sup>.

Por otro lado, la Instituta de Justiniano<sup>37</sup> distingue tres clases<sup>38</sup> de *res extra commercium humani iuris*, a saber: las *res communes omnium*<sup>39</sup>, las *res publicae*<sup>40</sup> y las *res universitatis*<sup>41</sup>.

indisponibilidad como regla interna; en Inalienabilità del Demanio pubblico, R.Di.P., 1914, II, p. 415. Véase, asimismo, CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad..., op. cit., pp. 11-84; y Efectos del incumplimiento de la regla de la inalienabilidad del dominio público, en Studi in Memoria di ZANOBINI, Giuffrè Editore, Milano, 1965, pp. 325-345.

<sup>32</sup> Vid. IGLESIAS, Derecho Romano: Instituciones de Derecho Privado, Edit. Ariel, Barcelona, 1979, pp. 226-227; CAMACHO EVANGELISTA, Derecho Privado Romano, Granada, 1982, Tomo I, pp. 164 y 167; ARIAS RAMOS y ARIAS BONET, Derecho Romano, Edersa, Madrid, 1979, pp. 217-219; FUENTESECA, Derecho Privado Romano, Madrid, 1978, pp. 100-101; MIQUEL, Curso de Derecho Romano, P.P.U., Barcelona, 1987, p. 208; y, VOLTERRA, Instituciones de Derecho Privado Romano, Trad. de DAZA MARTINEZ, Edit. Civitas, Madrid, 1986, p. 291.

<sup>33</sup> Cfr. MURGA GENER, La extracomercialidad de los bienes afectados a un destino colectivo en el Bajo Imperio Romano, en Actas del II Symposium de Historia de la Administración, I.E.A., Madrid, 1971, p. 109, y, del mismo autor, La venta de las res divini iuris en el Derecho Romano, Santiago de Compostela, 1971, pp. 19 y ss.; y, ALEGRE GONZALEZ, La extracomercialidad y sus consecuencias jurídicas, en R.D.Pr., enero 1971, pp. 139 y ss.

<sup>34</sup> Cfr. INSTITUTA Libro II, Título I, De rerum divisione (Gaio), ab initio; y DIGESTO I, VIII, I (Gaio).

<sup>35</sup> Estas se dividen tripartitamente en *res sacrae*, *res religiosae* y *res sanctae*. Considera FORSTHOFF (Tratado de Derecho Administrativo, trad. de Legaz y Lacambra, Garrido Falla y Gómez de Ortega, I.E.P., Colección Estudios de Administración, XV, Madrid, 1958, p. 497) que la protección que la *dicatio* extiende sobre las *res sacrae* es más amplia e intensa que en las demás cosas públicas. El Código de Derecho Canónico, promulgado el 25 de enero de 1983, regula en su Libro V "los bienes temporales de la Iglesia" (Cánones 1254 y ss.), estableciéndose ciertas limitaciones para la enajenación de bienes eclesiásticos, tanto de forma genérica en el Código (Cánones 1290 y ss.), como específicamente en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979 (art. 5.2).

<sup>36</sup> Séptimo párrafo del Título I del Libro II de la INSTITUTA.

<sup>37</sup> Instituta Libro II, Título I, De rerum divisione (GAIO), ab initio.

<sup>38</sup> Esta división tripartita que recoge la Instituta parece ser que no se corresponde con la utilizada por GAIO en sus *Institutiones*, en donde se presume, al haberse perdido parte del concreto pasaje, que sólo incluía dos tipos, las *res publicae* y las *res universitatis*. Vid., sobre este extremo, VOLTERRA, Instituciones..., op. cit., p. 294.

<sup>39</sup> Instituta Libro II, Tit. I, De rerum divisione, ab initio. Por su parte, el párrafo primero del Tit. I del Libro II de la Instituta dice que: *Et quidem naturali iure communia sunt omnium et haec: aër, aqua profluens et mare, et per hoc litora maris...*

<sup>40</sup> Párrafo quinto de la Ley I del Tit. VIII del Libro I del Digesto -GAIO-. MAYER pone de manifiesto como en la Ciencia jurídico-administrativa alemana se tomaron, en la materia que nos ocupa, moldes del Derecho Romano, partiendo de la existencia de unanimidad en cuanto a la consideración de las *res publicae* como *res extra commercium*; en Derecho Administrativo Alemán, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1951, Tomo III, pp. 94 y 95.

<sup>41</sup> Las *res universitatis* o cosas pertenecientes a los *municipia* y *coloniae* - *communia civitatum*-, presenta un régimen sustancialmente análogo al de las *res publicae* (GAIO en el principio del Título I del Libro II de la Instituta).

Para los romanos la noción de *res publicae* y de *res universitatis*, como *res extra commercium*, era bastante simple: eran tales las cosas destinadas al uso del pueblo y que pertenecen respectivamente al Estado o a la ciudad -*municipia, coloniae*-, o a los entes públicos menores<sup>42</sup>.

De esta tripartición tipológica nos interesa fundamentalmente las dos primeras categorías<sup>43</sup>, por ello dedicaremos especial atención a ellas, si bien invirtiendo el orden debido a razones de índole cronológica<sup>44</sup>.

### II.1.1.b) Las *res publicae*.

Con el término de *res publicae*<sup>45</sup>, los jurisconsultos romanos se refirieron a las cosas pertenecientes al *populus Romanus*<sup>46</sup> en las que quedaba reflejada la *Majestas populi Romani*<sup>47</sup>. Sin embargo, no todas las *res publicae* eran *extra commercium*<sup>48</sup>, sino que entre ellas hay que distinguir, por un lado, las *res publico usui destinatae*<sup>49</sup>, es decir,

<sup>42</sup> Vid. DI RENZO, I beni degli enti pubblici, op. cit., p. 31.

<sup>43</sup> La tercera de las categorías mencionadas, las *res universitatis*, poseen en definitiva un régimen similar al de las *res publicae*; por tanto, obviaremos su estudio pormenorizado en virtud del principio de economía expositiva. Vid., a este respecto, el pasaje de GAIO compilado en Digesto II, XI.

<sup>44</sup> Las *res communes omnium* fue una categoría real desconocida por los juristas clásicos, siendo expuesta por vez primera en el siglo III por MARCIANO en sus *Institutiones*, las cuales sirvieron, en este extremo, como modelo a las de Justiniano. Vid. la Ley II del Título VIII del Libro I del Digesto, en D'ORS, HERNANDEZ-TEJERO, FUENTESECA, GARCIA-GARRIDO, y BURILLO, El Digesto de Justiniano, op. cit., Tomo I, p. 69.

<sup>45</sup> En el Derecho Romano, escribirá FERNANDEZ DE VELASCO (en Sobre la incorporación al Código Civil español de la noción de dominio público, op. cit., p. 119), el criterio de la *res publica* se encuentra implícito en GAIO y en JUSTINIANO, y expreso en ULPIANO: *quae publico usui destinatae sunt*. GAIO daba este nombre al conjunto de bienes del Estado, mientras que JUSTINIANO parece restringirlo a los que se dedican al uso de todos. De esta manera, considera el autor mencionado que los bienes modernamente llamados de dominio público son una clase especial de entre los que integran las *res publicae*, y como con esta denominación se conoce el conjunto de bienes del Estado, los de dominio público se ofrecen como aquellos que el Estado reserva al público, pero diferenciados por ese destino y no por el sujeto. Por lo tanto, en el Derecho Romano la diferenciación no es subjetiva sino objetiva, de destino o fin. Vid. ARIÑO ORTIZ, La afectación de bienes al servicio público, E.N.A.P., Madrid, 1973, p. 27.

<sup>46</sup> Ley XV del Título XVI del Libro L del Digesto (ULPIANO). Vid. MAYER, Derecho Administrativo Alemán, op. cit., p. 94; PUCHTA, Corso delle Istituzioni, 1854, Vol. I, p. 22, referencia tomada de GARCIA-TREVIJANO, Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento jurídico español, R.A.P. núm. 29, 1959, p. 13 nota 3, publicado también en los Studi in Memoria di ZANOBINI, Giuffrè Editore, Milano, 1965, Volume Primo, en concreto p. 476.

<sup>47</sup> Cfr. GASCON Y MARIN, Tratado de Derecho Administrativo: principios y legislación española, op. cit., Tomo I, p. 395.

<sup>48</sup> Por lo que respecta a la configuración germánica de las cosas públicas (Die öffentlichen Sachen; vid. JELLINEK, Verwaltungsrecht, Lehrmittel Verlag G.M.B.H., Dritte Auflage, Offenburg, 1948, pp. 505-513; y, MERK, Deutsches Verwaltungsrecht, op. cit., zweiter Band, pp. 1258-1345), hay que decir que éstas no se encuentran, como las *res publicae romanae*, fuera del comercio -*extra commercium*-, sino que siguen siendo objeto de propiedad privada -y, por tanto, continúan en la órbita del Derecho Civil-, existiendo, en relación a dichas cosas, un margen para el comercio jurídico privado, o sea, que el fin público de la cosa pública no excluye la simultánea utilización particular. Vid. FORSTHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit., pp. 487 y 490.

<sup>49</sup> Cfr. DIGESTO XVIII, I, VI -POMPONIO-, DIGESTO XVIII, I, XXXII -ULPIANO- e INSTITUTA III, XIX, pr. II. La nota de destino a un uso público de las *res publicae* es la que las separa de las *res communes*

aquellas cosas dedicadas a satisfacer necesidades colectivas que el Estado provee en cuanto tutor de los intereses públicos y que, por mor de ello, están apartadas de la circulación comercial<sup>50</sup>, no siendo enajenables<sup>51</sup> (*verbigratia*, las vías públicas o calzadas, las plazas, los puentes, los teatros, las termas, los ríos públicos -*flumina perennia*<sup>52</sup>-, los puertos<sup>53</sup>, *et ceteris paribus*); y por otro, las *res in pecunia o in patrimonio populi*<sup>54</sup>, esto es, aquellas otras cosas que dan cumplimiento a necesidades individuales, susceptibles de transacciones comerciales y, por tanto, alienables, y de las cuales el pueblo romano, en cuanto “persona jurídica”<sup>55</sup>, tiene la propiedad<sup>56</sup> (v. gr. bienes muebles e inmuebles que pasaron a él como botín de guerra, etc.).

y de las *res fiscales*. Cfr. GARCIA-TREVIJANO, Titularidad y afectación demanial..., pp. 12 y 476, respectivamente, de las publicaciones en que ha aparecido dicho trabajo y que han sido ya citadas.

<sup>50</sup> Ley LXXII del Título I del Libro XVIII del Digesto (PAPINIANO).

<sup>51</sup> Ley VI del Título I del Libro XVIII del Digesto, ab initio, (POMPONIO), y parágrafo II del Título XIX del Libro III de la Instituta. La extracomercialidad, inapropiabilidad o indisponibilidad comercial -exclusión, en definitiva, del tráfico jurídico privado- de las *res publicae* conllevaba, además de su no enajenabilidad, la imprescriptibilidad. Vid. por lo que se refiere concretamente a las aguas públicas, GAY DE MONTELLA, y MASSO ESCOFET, Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas, Edit. Bosch, Barcelona, 3 edic., 1956, Tomo I, p. 14; y FUENTES BODELON, La prescripción en las aguas públicas -como mito y como realidad jurídica-, op. cit., p. 17.

<sup>52</sup> Téngase presente que ríos públicos (uno de los típicos bienes, en cuanto agua corriente, *aqua profluens*, que es al mismo tiempo calificado por las fuentes de *res communes* (INSTITUTA II, I, pr. I -Marciano- y DIGESTO I, VIII, II, I -Marciano-) y de *res publicae*, en cuanto curso de agua corriente o *flumen*, (INSTITUTA II, I, pr. II y DIGESTO I, VIII, IV -Marciano-), según la concepción jurídico-real romana sustentada por CASSIO y recopilada por ULPIANO sin ánimo de adhesión plena, son los ríos perennes (Parágrafo III de la Ley I del Título XII del Libro XLIII del DIGESTO), públicos y privados (DIGESTO XLIII, XII, I, III). Vid. GAY DE MONTELLA y MASSO ESCOFET, Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas, op. cit., Tomo I, p. 14.

<sup>53</sup> En el parágrafo II del Título I del Libro II de la Instituta se declara que: *Flumina autem omnia et portus publica sunt*. Semejante manifestación se realiza por Marciano en la Ley IV del Título VIII del Libro I del Digesto.

<sup>54</sup> Cfr. DIGESTO XVIII, I, VI -Pomponio-, DIGESTO XVIII, I, XXXII -Ulpiano- e INSTITUTA III, XIX, pr. II. Vid. GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo, Edición preparada por MARTINEZ USEROS, op. cit., p. 555; SALEILLES, Le domaine public à Rome et son application en matière artistique. Nouvelle revue historique de Droit français et étranger, 1888, p. 497, y 1889, p. 457; y, LOPEZ RODO, Naturaleza y régimen de los bienes del Emperador en Derecho Romano, en Libro Homenaje a García Oviedo, Sevilla, 1954, p. 184.

<sup>55</sup> Téngase en cuenta que la idea de la personalidad jurídico-pública del Estado, y paralelamente la denominada doctrina organicista u orgánica, aparece en el siglo XIX en la dogmática iuspublicista teutónica (Gerber, Jellinek, Laband, von Gierke); en particular, véase por lo que se refiere al desarrollo histórico de la personalidad moral de la Comunidad, la gran obra de von GIERKE, Das deutsche Genossenschaftsrecht, II, Berlín, 1881, pp. 229 y 667 y ss. Es básica, en esta cuestión, la célebre recensión que ALBRECHT hiciera al libro de MAURENBRECHER, Grundsätzen des heutigen deutschen Staatsrecht, Frankfurt, 1837; reedición de la Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1962. La frase de ALBRECHT, «nos vamos a ver obligados a considerar al Estado como una persona jurídica», es concebida como el fundamento del Derecho Público contemporáneo. Ahora bien, en las fuentes romanas ya se alude a una personalidad jurídica colectiva -de grupos panaderos y navieros a los que se les ha permitido constituirse como corporación o sociedad-, a la que se atribuyen determinados bienes y se le imputa una actuación por encima de sus componentes, tal y como sucede en el caso de la República (DIGESTO I, IV, I, I -GAIO-). Vid. GASCON Y MARIN, Tratado de Derecho Administrativo: principios y legislación española, op. cit., Tomo I, p. 396.

<sup>56</sup> Ley XIV del Título I del Libro XLI del Digesto (NERACIO) y Digesto II, XI y I, VIII, I (GAIO). Inicialmente el poder de los *Princeps* sobre las *res publicae* no era un poder de «propiedad», sino tan sólo un

Esta distinción romana entre *res publico usui destinatae* y *res in pecunia o in patrimonio populi* coincide, conceptualmente, con la diferenciación moderna entre bienes de dominio público o bienes de la Hacienda pública y bienes patrimoniales administrativos<sup>57</sup>.

Como ya hemos indicado las *res publico usui destinatae* son consideradas como *extra commercium*<sup>58</sup>, en el sentido de que no pueden ser objeto de ninguna relación patrimonial. Dichas *res* están destinadas al uso común de todos, siendo precisamente ese destino el que hace inconcebible que sobre ellas recaigan negocios jurídicos patrimoniales, calificándose por tanto, como *res extra commercium*. Estas *res publicae*, al igual que las *res divini iuris*<sup>59</sup>, adquieren tal carácter, con la consiguiente condición de extracomercialidad, mediante un acto solemne de la *auctoritas publica*, denominado *publicatio o dicatio ad populum*<sup>60</sup>, de tal forma que tras la *dicatio*<sup>61</sup> las *res publicae* quedan sometidas a un tráfico jurídico público.

### II.1.1.c) Las *res publicae iuris gentium*.

Nos encontramos en este análisis histórico institucional con otra figura real más específica aún, la *res publicae iuris gentium*<sup>62</sup>, en las que se incluyen los ríos perennes, el mar y su ribera, etc. Esta categoría parece confundirse<sup>63</sup>, como tendremos ocasión

poder de vigilancia en garantía de la *pax publica* (ARIÑO ORTIZ, La afectación de bienes al servicio público, op. cit., p. 26).

<sup>57</sup> Véase IGLESIAS, Derecho Romano: Instituciones de Derecho privado, op. cit., p. 231; y, VOLTERRA, Instituciones de Derecho Privado Romano, op. cit., p. 297.

<sup>58</sup> Según CAMBIER: «Ceci implique que les individus ne peuvent en disposer entre eux»; en Droit Administratif, Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1968, p. 328. En el mismo sentido, se pronuncia WEGTING, en Le Domaine public. Quelques réflexions sur sa situation juridique, Collection Institut Belge des Sciences Administratives, Session 1950-1951, p. 10. De este mismo autor, véase Publick Domein en zaken buiten den handel, Samson Alphen aan den Rijn, 1946.

<sup>59</sup> Las cosas santas, al igual que las sagradas y las religiosas, se convierten en tales por virtud de un trámite solemne, la denominada *consacratio, benedictio o deputatio ad cultum*, requisito que aún se mantiene en Derecho Canónico.

<sup>60</sup> Parágrafo XXI de la Ley II del Título VIII del Libro XLIII del Digesto (ULPIANO). A falta de *dicatio*, la publicidad se puede inferir, o bien, de la mera destinación fáctica al uso público, o bien, de la posesión inmemorial o *vetustas* (Digesto XLIII, VII, III). Vid. BONFANTE, Corso di Diritto Romano, II, 1, Roma, 1926, p. 84. La *publicatio o dicatio ad populum* es lo que hoy se denomina como afectación.

<sup>61</sup> La «dedicación o destinación» romana constituía una especie de inercialidad (inalienabilidad) relativa, puesto que se admitía la enajenación de los bienes sujetos a servicios colectivos, siempre y cuando, se cumplieren una serie de requisitos *ad cautelam* (régimen de admisión condicionada de las ventas, en palabras de ARIÑO ORTIZ, La afectación de bienes al servicio público, op. cit., p. 36). Por su parte, CLAVERO AREVALO entiende que la relatividad no es de la inalienabilidad (inercialidad), puesto que ella opera siempre que exista demanialidad, sino que sería predicable del propio dominio público, en cuanto puede cesar por el mero acto de la desafectación; en Los efectos del incumplimiento de la regla de la inalienabilidad del dominio público, en Studi in Memoria di ZANOBINI, op. cit., Volume Primo, p. 327.

<sup>62</sup> Vid. GAIO (DIGESTO I, VIII, V; Instituta II, I, IV-V), PAULO (DIGESTO XVIII, I, XXXIV, I), PAPINIANO (DIGESTO XLI, III, XLV, ab initio), y, SCAEVOLA (DIGESTO XLIII, VIII, IV).

<sup>63</sup> Véase RODRIGUEZ DE CEPEDA en la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866, en MARTINEZ-ALCUBILLA, Diccionario de la Administración Española, op. cit., p. 479; PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER, Lecciones de Dominio Público, op. cit., p. 126; y, PARADA VAZQUEZ, Derecho Administrativo. Bienes públicos y urbanismo, op. cit., p. 35.

de ver, con las *res communes omnium*, de las que son ejemplos arquetípicos, los ríos públicos, perennes -*flumina perennia*- en cuanto aguas corrientes -*aqua profluens*- y la mar y sus riberas -*mare et litora vel litus maris*-. Por ello, GARCIA DE ENTERRIA ha manifestado que dicha categoría surge con un cierto sentido contradictorio desde el momento mismo en que las cosas públicas, como hemos visto, son las que pertenecen al *populus Romanus*, y esta nueva tipología de *res publicae* surge integrada por cosas pertenecientes a todas las gentes<sup>64</sup>.

No es de extrañar, por tanto, si tenemos en cuenta la existencia de criterios contradictorios o ambiguos en las propias fuentes, que los juristas -y, consiguientemente, sus ordenamientos nacionales- a través de los siglos y hasta nuestros días hayan articulado de forma diferente, tanto doctrinal como legal y jurisprudencialmente, las soluciones a esas cuestiones<sup>65</sup>.

Téngase presente además, a este respecto, que las *res communes omnium* aparecen como *res iuris gentium*<sup>66</sup>, es decir, vinculadas al Derecho de gentes, por lo que se las consideraba pertenecientes a la humanidad en su globalidad y estando, en consecuencia, en el uso público por naturaleza<sup>67</sup>, con lo que en definitiva se podría concluir<sup>68</sup> que las cosas comunes constituirían lo que actualmente se suele denominar como demanialidad natural o necesaria, siendo así, que se produce una auténtica *conmixtio* o superposición de categorías reales entre la *res publicae iuris gentium* y la *res communes omnium*<sup>69</sup>, que tiene su reflejo en la similitud de regímenes entre ambas<sup>70</sup>.

Por lo que se refiere concretamente al *litus maris*, se puede afirmar que se trata, simultáneamente, de *res publicae* y de *res communes*<sup>71</sup>: son públicas desde el momento mismo en que el Estado puede conceder un uso especial, como sería la construcción de un edificio, y son comunes en cuanto pueden ser objeto de propiedad determinadas porciones de las mismas<sup>72</sup>, lo que sería imposible si se tratara de cosas públicas.

<sup>64</sup> En Sobre la imprescriptibilidad del dominio público, op. cit., p. 22.

<sup>65</sup> Vid. GALLEGO ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, pp. 52, 63 y 120-121.

<sup>66</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, op. cit., p. 2384.

<sup>67</sup> A título paradigmático, las fuentes romanas citan como cosas comunes las riberas del mar - DIGESTO I, VIII, II, I-, y otras veces las considera pertenecientes al *populus Romanus*, es decir, cosas públicas -DIGESTO XLIII, VIII, III-.

<sup>68</sup> Tal y como hace LOPEZ PELLICER, Lecciones de Derecho Administrativo, op. cit., Tomo II, p. 359.

<sup>69</sup> El *aqua profluens* era común -INSTITUTA II,I,I y DIGESTO I,VIII,II,I-, pero en cambio, el *flumen* o sea el curso de agua corriente, constante era público -INSTITUTA II,I,II y DIGESTO I,VIII,IV-.

<sup>70</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, op. cit., p. 2386. En idéntico sentido, GALLEGO ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 100.

<sup>71</sup> Cfr. BIONDI, Istituzioni di Diritto Romano, Milano, Seconda Edizione, 1952, pp. 129-131; tomado de RIVERO YSERN, en El deslinde administrativo, op. cit., p. 14. Por su parte, GARCIA-TREVIJANO mantiene que es la nota de destino a un uso público de las *res publicae* la que las distingue de las *res communes* y de las *res fisci*; en Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español, op. cit., p. 12, y en Studi in Memoria di ZANOBINI, también cit., p. 476.

<sup>72</sup> Vid. RODRIGUEZ OLIVER, Ley de Costas y propiedades particulares, en R.E.D.A. núm. 6, 1975, p. 365.

Las *res publicae iuris gentium*, entre las que se incluye como hemos visto el mar y su ribera, ya no necesitan una *publicatio* formal para ser reputadas como públicas, sino que se entiende que están ya «dedicadas» por la naturaleza, al estar incluidas en un género natural<sup>73</sup>. En esta misma época republicana<sup>74</sup>, todos los territorios adquiridos por conquista militar -*ager publicus*<sup>75</sup>- se consideraron pertenecientes al *populus Romanus*<sup>76</sup>, articulándose un mecanismo, consistente en la retención de la propiedad y la cesión únicamente de la posesión, dirigido a facilitar la explotación por particulares de esa ingente masa de bienes públicos<sup>77</sup>.

Con el Principado<sup>78</sup> surge la diferenciación entre el *aerarium populi romani*<sup>79</sup> y el *fiscus caesaris*<sup>80</sup>, distinguiéndose, en definitiva, entre las *res publicae* del pueblo y las *res fisci* del Príncipe<sup>81</sup>. Hacia el siglo III d. C. se produce una disminución considerable del *aerarium* y un paralelo incremento del *fiscus*, lo que en última instancia representa, por lo que se refiere a la titularidad<sup>82</sup>, la confusión entre las *res publicae* y las *res fisci*<sup>83</sup>.

En la etapa de Octavio Augusto se crea el *patrimonium caesaris*, diferenciado del *fiscus*<sup>84</sup>, teniendo lugar, finalmente, en el Bajo Imperio la unificación de ambos patrimo-

<sup>73</sup> Las aguas del mar o marítimas son el paradigma de esta categoría real, formando parte de las denominadas, por algunos, aguas comunes (GAY DE MONTELLA y MASSO ESCOFET, Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas, op. cit., Tomo I, p. 14). Dicha categoría se identifica con el conocido modernamente como dominio público natural o necesario (PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER, Lecciones de Dominio Público, op. cit., p. 126), por contraposición al artificial o accidental; distinción asumida, por lo demás, casi plenamente por las doctrinas italiana y española y, en buena parte, por la francesa.

<sup>74</sup> La etapa republicana se corresponde con el denominado, por la moderna romanística, como periodo Preclásico (abarca del siglo III a. C. hasta el siglo I d. C.); en esta fase histórica del Derecho Romano es donde tuvieron su origen los más importantes conceptos de dicho Sistema jurídico, gozando actualmente, por ello, de interés científico preferente. Vid. WIEACKER, Über das Klassische in der römischen Jurisprudenz, en Von römischen Recht, Stuttgart, 1961, p. 161.

<sup>75</sup> Este, el *ager publicus*, puede considerarse como patrimonio inmobiliario del Estado romano, estando encargada su administración a los Censores, a diferencia del mobiliario patrimonial estatal, administrado por los Cuestores. Vid. VOLTERRA, Instituciones de Derecho Privado Romano, op. cit., p. 297.

<sup>76</sup> Vid. CORTESE, Voz Demanio, Enciclopedia del Diritto, Giuffrè Editore, Milano, Vol. XII, pp. 70-110.

<sup>77</sup> En cuanto a las variadas formas en que plasmó dicho mecanismo, véase PAREJO ALFONSO, Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, op. cit., pp. 2386-87.

<sup>78</sup> Este periodo político romano se desarrolla paralelamente a la denominada época Clásica (del siglo I d. C. hasta mediados del siglo III d. C.).

<sup>79</sup> El titular del *aerarium* es el pueblo, siendo administrado por el Senado y estando asignado al mismo el *stipendium* de las provincias senatoriales.

<sup>80</sup> El *fiscus* pertenece al *Princeps* y está formado por el *tributum* de las provincias imperiales.

<sup>81</sup> Por lo que se refiere al origen de la distinción entre *domaine public* et *domaine privé*, escribirá DE LAUBADERE que: «Il faut cependant noter que certains grands jurisconsultes (notamment LOYSEAU, DOMAT, LEFEVRE DE LA PLANCHE), s'appuyant sur la distinction romaine entre les *res publicae* et les *res fisci*,...»; en *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, L.G.D.J., Cinquième Edition, Paris, 1970, p. 119.

<sup>82</sup> GARCIA-TREVIJANO estima que es preferible utilizar el término «titularidad» al vocablo «propiedad», puesto que es más amplio y referible a toda clase de derechos, totales o restringidos y además, especialmente, posee mayor exactitud al tratar de la pertenencia del dominio público en manos de los entes públicos; en *Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español*, op. cit., p. 12.

<sup>83</sup> Vid. VASALLI, Sul rapporto tra la *res publicae* e la *res fiscale*, en *Studi Senesi*, 1908, Vol. XXV.

<sup>84</sup> El *patrimonium caesaris* era el conjunto de los bienes privados del Príncipe (los modernamente conocidos como bienes de la Corona). La distinción entre ambos patrimonios radica en los modos de adquisición: públicos en el *fiscus* y privados en el *patrimonium*, y no tanto en la función y en el régimen.

nios, manteniéndose sólo formalmente como categorías autónomas<sup>85</sup>. La expresión usada en la época imperial<sup>86</sup> para designar los bienes del erario público, parece ser que fue la de *res in usu publico* o simplemente *res publicae*, mientras que para indicar los bienes patrimoniales se empleó la de *res fisci*<sup>87</sup>.

En la fase justiniana<sup>88</sup>, con el término *res publicae* se alude generalmente a las *res quae in usu publico sunt*, o lo que es lo mismo, a las *res publico usui destinatae*<sup>89</sup>. Por otro lado, decir que en defensa de la realización del disfrute de las *res in usu publico* por parte de cada uno de los ciudadanos<sup>90</sup>, estos -el pueblo-, podían ejercitar contra las usurpaciones privadas acciones populares<sup>91</sup> y varios interdictos pretoriales<sup>92</sup>.

#### II.1.1.d) Las *res communes omnium*.

La otra gran categoría real a la que hemos aludido *supra* es la de las *res communes omnium*, es decir, la de aquellas cosas que por Derecho natural pertenecen a todos los hombres<sup>93</sup>. En ella, se incluyen elementos<sup>94</sup> que, aunque son indispensables para la vida, se encuentran disponibles en cantidades que superan las necesidades humanas, lo que conlleva que no se les considere como bienes jurídico-económicos sino únicamente investidos, en cuanto a su escala axiológica, de una componente filosófica<sup>95</sup>.

<sup>85</sup> Véase PAREJO ALFONSO, Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, op. cit., p. 2387.

<sup>86</sup> El Imperio Absoluto o Dominado coincide, jurídicamente, con la época Postclásica, y se extiende desde tiempo de Diocleciano (284-305 d. C.) hasta Justiniano (483-565).

<sup>87</sup> Véase, a este respecto, la opinión de Neracio en el principio de la Ley XIV del Título I del Libro XLI, y la de Papiniano en el parágrafo I de la Ley LXXII del Tit. I del Libro XVIII, ambos pasajes del DIGESTO.

<sup>88</sup> Justiniano, con su labor compiladora, será el vehículo que salvará para Occidente y transmitirá a la civilización medieval la precisa y preciosa obra jurídica del ingenio romano.

<sup>89</sup> Cfr. RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., p. 14.

<sup>90</sup> Vid. BIONDI, Istituzioni di Diritto Romano, Milano, 1952, p. 131.

<sup>91</sup> Como era el caso de la *actio iniuriarum*. Pues bien, la posibilidad de ejercicio de esta acción procesal nos indica que el impedimento del goce de las *res publicae* era considerado como un ultraje o una lesión a la personalidad del ciudadano actuante. Vid. VOLTERRA, Instituciones de Derecho Privado Romano, op. cit., pp. 297-298.

<sup>92</sup> DIGESTO XLIII, I -ULPIANO-; DIGESTO XLIII, VII, I -POMPONIO-; DIGESTO XLIII, VIII, II -ULPIANO-; y, DIGESTO XLIII, XII, I, pr. XVII -ULPIANO-. Vid. IGLESIAS, Derecho Romano: Instituciones de Derecho Privado, op. cit., p. 231; RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., pp. 15-16 y 21; y, GAY DE MONTELLA y MASSO ESCOFET, Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas, op. cit., Tomo I, pp. 15-16.

<sup>93</sup> Fue formulada en el siglo III d. C. por MARCIANO en sus Instituciones (*Marcian., 3 Institutiones*) y adoptada por las de Justiniano (*Instituta 2, 1 pr. 1*).

<sup>94</sup> Concretamente, se citan en las fuentes: el aire, el agua corriente, el mar y las riberas de éste (INSTITUTA II, I, pr. I y DIGESTO I, VIII, II, I -MARCIANO-).

<sup>95</sup> Encontramos en esto una posible y probable explicación a la omisión que realizara GAIO de las *res communes omnium* a la hora de sistematizar la *Summa rerum divisio* en la Ley I del Tit. VIII del Libro I del DIGESTO; y es que, parece ser, que el mencionado jurisconsulto estimó que tales bienes poseían un contenido axiológico de naturaleza meramente filosófica, y no jurídico-económica, por lo que no los consideró como cosas en sentido jurídico. A este respecto, PEROZZI manifiesta que la categoría de la *res communes omnium* ni es clásica ni postclásica sino bizantina, estando privada de todo contenido e importancia jurídica; en Istituzioni di Diritto Romano, Roma, 1963, Vol. I, pp. 596 y ss.

Hay que hacer notar que el adjetivo *communis* es aplicado por los romanos al sustantivo *res* también con significados que no tienen nada que ver con el de *res communes omnium*; por ejemplo, *res communes* para indicar las cosas que se tienen en condominio, o *communia civitatum* para referirse a las cosas que son propiedad de una *civitas*, etc. En puridad terminológica, debería hablarse de *res communes omnibus hominibus*, y ello además de porque es la denominación exacta utilizada en las fuentes<sup>96</sup>, porque se evitarían posibles confusiones<sup>97</sup>.

Las *res communes omnium* o cosas de todos es una categoría real que se introduce en el siglo III de nuestra Era, y que aparece vinculada a la *res publicae iuris gentium*. Se encontraban por naturaleza en el uso público o común y pertenecían a la humanidad en su conjunto, estando abiertas a todo el mundo, constituyendo lo que hoy suele denominarse como dominio público natural o necesario<sup>98</sup>.

Pues bien, entre las cosas que son comunes a todos los hombres por Derecho natural<sup>99</sup> se incluye el aire *-aer-*, el agua corriente *-aqua profluens*<sup>100-</sup>, el mar *-mare-* y, en relación con las actividades que se puedan llevar a cabo en él *-et per hoc*<sup>101-</sup>, también sus *riberas*<sup>102</sup> *-litora o litus maris-*. Con lo que se pone de manifiesto que todos los hombres pueden usar libremente estos bienes, en el límite de sus necesidades y siempre que no se perturbe el derecho de uso que asiste, asimismo, a los demás, que están puestos por naturaleza<sup>103</sup> a disposición de todos<sup>104</sup>, quedando, por tanto, excluido el dominio particular sobre los mismos, de tal forma que si alguien se ve impedido en la libre utilización de esas cosas, queda legitimado para interponer, al igual que sucedía en las *res publicae*, la *actio iniuriarum*, así como algunos interdictos, por ejemplo, en el supuesto de que se obstaculice el derecho a la navegación marítima<sup>105</sup>. Se produce,

<sup>96</sup> *Maris communem usum omnibus hominibus*, dice CELSO en el párrafo I de la Ley III del Título VIII del Libro XLIII del Digesto.

<sup>97</sup> Vid. MARTINEZ ESCUDERO, Playas y costas..., op. cit., p. 28.

<sup>98</sup> Vid. LOPEZ PELLICER, Lecciones..., op. cit., Vol. II, p. 359.

<sup>99</sup> Según rezan las fuentes romanas: *naturali iure omnium communia*; en el Párrafo I de la ley II del Título VIII del Libro I del DIGESTO (MARCIANO).

<sup>100</sup> El *aqua profluens* formaba parte, tanto de las *res communes* (INSTITUTA II, I, pr. I y DIGESTO I, VIII, II, pr. I -MARCIANO-), como de las *res publicae* en cuanto ríos públicos - *flumina perennia*- (INSTITUTA II, I, pr. II y DIGESTO I, VIII, IV -MARCIANO-); por tanto, parece ser que no hay una gran diferencia entre las cosas comunes -el agua corriente- y las públicas -los ríos-, puesto que en ambos supuestos está prevista su libre utilización por todos. Vid., en este sentido, GALLEGO ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 111.

<sup>101</sup> Esta expresión procede de una glosa postclásica. En definitiva, es una consecuencia lógica de la admisibilidad del uso público del mar, es decir, el uso común marítimo requiere, inexorablemente, el uso público de las riberas; v. gr., para cargar o descargar naves, para embarcar o desembarcar, etc. Véase IGLESIAS, Derecho Romano: Instituciones de Derecho Privado, op. cit., p. 230, nota 29.

<sup>102</sup> MERK incluye dentro de las *res communes omnium*: "Das Meer mit seinem Bett und seinem Strand", es decir, el mar con su lecho -cama- y su playa; en Deutsches Verwaltungsrecht, op. cit., p. 1262.

<sup>103</sup> Téngase presente que las *res publicae iuris gentium*, cosas que pertenecen a todas las gentes, no necesitan de *dicatio ad populum* ya que se considera que están «dedicadas» por la propia naturaleza. En ellas se integran, por excelencia, las aguas marítimas, es decir, el mar.

<sup>104</sup> En el principio de la Ley XIII del Título IV del Libro VIII del DIGESTO se dice, concretamente respecto al mar, que por naturaleza está a disposición de todos (*natura omnibus patet*).

<sup>105</sup> Párrafo XVII de la Ley I del Título XII del Libro XLIII del DIGESTO (ULPIANO).

por tanto, una *conmixtio* o superposición conceptual en la catalogación de las *res romanae*, concretamente entre las *res publicae iuris gentium* y las *res communes omnibus hominibus*.

Tradicionalmente se ha considerado que la clase de las *res communes omnium* poseía auténtico y genuino valor jurídico, pero las dificultades<sup>106</sup> con que se ha topado dicha concepción han sido insalvables<sup>107</sup>, surgiendo principalmente aquella en virtud de la cual algunas cosas comunes (el agua corriente, las riberas e, incluso, el mar) aparecen catalogadas en las fuentes romanas como *res publicae*, siendo por lo tanto propiedad del *populus Romanus* (y/o estando sometidas a la soberanía o al imperio de éste<sup>108</sup>) y, en ciertos casos, propiedad de particulares.

A ello se debe que ya desde tiempos remotos se reconociese, en el ámbito internacional, el derecho exclusivo de un pueblo a navegar por determinados sectores marítimos, así como a utilizar las costas; o que se afirmase, como hemos indicado supra, la pertenencia al pueblo romano de las *litora maris* sobre las que ejerce su soberanía; o que se incluyesen en varios pasajes de los jurisconsultos romanos a las aguas corrientes -*aqua profluens*-, los torrentes y las riberas del mar como *res publicae*, y otras veces apareciesen, esas mismas cosas, como objeto de derechos privados.

Así pues, se observa como en la clasificación jurídico-real romana, la categoría de las *res communes omnium* no nos ofrece ningún interés científico jurídico-público en materia demanial; empero, la misma fue invocada por los juristas a partir de la Edad Media para fundamentar las relaciones entre las potencias marítimas, en orden sobre todo a la libertad de los mares, al mar territorial y a su amplitud<sup>109</sup>.

### **II.1.2) El mare y el litus maris: un paradigma arquetípico de res publicae iuris gentium-res communes omnibus hominibus.<sup>110</sup>**

Como ya hemos señalado, en el Derecho Romano<sup>111</sup> se considera al mar y a su ribera como *res communes omnium*, o sea, cosas que por Derecho natural están fuera del tráfico comercial -*extra commercium*- y pueden utilizarse por todos, al ser de nadie<sup>112</sup>.

<sup>106</sup> Muestra de estas dificultades son los esfuerzos armonizadores, entre las *res communes omnium* y las *res publicae*, realizados por los glosadores (IRNERIO, por su parte, mantuvo que las primeras son *communia omnium animalium* y las segundas *hominum tantum*, idea ésta que fue asumida por la generalidad de los juristas medievales), por los comentaristas (partidarios de integrar unas y otras), por los integrantes de la Escuela Histórica y de la Pandectística (que niegan validez a las *res communes*), o por intentos recientes de los críticos (que buscan un acuerdo entre los textos de la Compilación justiniana).

<sup>107</sup> Vid. VOLTERRA, *Instituciones de Derecho Privado Romano*, op. cit., pp. 295-296.

<sup>108</sup> Principio de la Ley III del Título VIII del Libro XLIII del DIGESTO (CELSO).

<sup>109</sup> La idea del mar como *res communes omnium* fue invocada sobre todo en el siglo XVII, para mantener el principio de la libertad de los mares y del derecho de todos los hombres sobre él, por los representantes de la Segunda Escolástica o Escolástica Española, entre otros, MOLINA (*De iustitia et iure*, 1593) y SUAREZ (*De legibus ac Deo legislatore*, Amberes, 1613), y en general, por los iusnaturalistas de corte racionalista como GROCIO (*De iure belli ac pacis*, 1625) y PUFENDORF (*De iure naturae et gentium*, 1672).

<sup>110</sup> El otro ejemplo característico es el de los *flumina perennia -aqua profluens-*.

<sup>111</sup> Vid. LOPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo*, op. cit., Tomo II, p. 427.

<sup>112</sup> Parágrafo V del Título I del Libro II de la Instituta.

De esta manera, observamos que junto a la técnica jurídico-real de la *res communes omnium* -presupone o implica uso público-, a la que se vincula la de la *res nullius*<sup>113</sup> -inapropiabilidad-, se emplea otra que es la de la *res publicae iuris gentium* -titularidad pública-<sup>114</sup>; pretendiéndose, en suma, con esta articulación de medios, un efecto jurídico concreto<sup>115</sup> que consiste en abrir esa porción de territorio al uso público, convirtiéndolo en inapropiable a la vez que sometiéndolo a la tutela de la autoridad pública<sup>116</sup>.

A este respecto, hay que tener en cuenta que en un pasaje del Digesto se reputa al *litus maris* como *res communes omnium*<sup>117</sup>, y en otro se le considera como perteneciente al *populus Romanus*<sup>118</sup>, lo que hay que interpretar en el sentido de considerar que se trata de *res publicae* desde el momento mismo en el que el Estado romano podía otorgar un uso especial, como sería la construcción de un edificio ribereño, y sería *res communes* en cuanto que determinadas porciones de dicho sector territorial podían ser objeto de propiedad, lo que no sería posible si fuesen *res publicae*<sup>119</sup>.

Ahora bien, según MARTINEZ ESCUDERO las riberas del mar únicamente eran en Derecho Romano *res communes*, estimando que en el segundo pasaje mencionado no se afirma la propiedad sino, tan sólo, la jurisdicción del pueblo romano sobre la ribera marítima<sup>120</sup>. No obstante, entendemos que es indiferente a los efectos que nos ocupa el preconizar la existencia de una relación de propiedad o de una mera relación de jurisdicción o imperio, ya que lo importante en definitiva es que en ambos supuestos recae una tutela pública sobre esa porción terrestre que es inapropiable por estar des-

<sup>113</sup> En la Ley XIV del Título I del Libro XLI del Digesto (NERACIO), se distingue expresamente al litoral de las otras *res nullius*, como los peces o las fieras, que pasan a ser propiedad de quien se apodere de ellos.

<sup>114</sup> Parágrafo I del Título I del Libro II de la INSTITUTA (GAIO). Se reitera en el DIGESTO I, VIII, II, I (MARCIANO). Son cosas comunes a todos, por Derecho natural, el aire, el agua corriente y el mar y por lo mismo sus riberas; todo el mundo puede acercarse a la orilla del mar siempre que respete las villas, los monumentos y los edificios allí situados, porque estas cosas no son de Derecho de Gentes como lo es el mar. También según el Derecho de Gentes es público el uso de las riberas del mar como el del propio mar; ahora bien, estas riberas no tienen dueño como tampoco lo tiene el agua del mar, ni la tierra, ni la arena que hay en el fondo. Además, los litorales públicos no son como las cosas que están en el patrimonio del pueblo, sino como las que en un principio fueron producidas por la naturaleza y no llegaron todavía al dominio de nadie. En definitiva, son del pueblo romano los litorales sobre los que tiene soberanía (*imperium*) el pueblo romano (principio de la Ley III del Título VIII del Libro XLIII del DIGESTO -CELSE-).

<sup>115</sup> Vid. PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER, Lecciones de Dominio Público, op. cit., p. 126; LOPEZ PELLICER, Lecciones de Derecho Administrativo, op. cit., Tomo II, p. 427; PARADA VAZQUEZ, Derecho Administrativo. Bienes públicos y urbanismo, op. cit., p. 132; MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 21.

<sup>116</sup> En el parágrafo I de la Ley III del Título VIII del Libro XLIII del DIGESTO (CELSE), se dice que: *Maris communem usum omnibus hominibus, ut aeris, iactasque in id pilas eius esse, qui iecerit; sed id concedendum non esse, si deterior litoris marisque usus eo modo futurus sit*, o sea, que el uso del mar es común a todos los hombres, como el aire, y los pilares echados en él son del que los hubiere o hubiese echado, pero esto no se ha de permitir si de este modo se hubiera de dificultar el uso del litoral y del mar.

<sup>117</sup> Digesto I, VIII, II, I (MARCIANO).

<sup>118</sup> Digesto XLIII, VIII, III (CELSE). Tal y como pone de manifiesto RIVERO YSERN, en El deslinde administrativo, op. cit., p. 14.

<sup>119</sup> Cfr. BIONDI, Istituzioni di Diritto Romano, op. cit., pp. 129-131.

<sup>120</sup> En Playas y costas: su régimen jurídico-administrativo, op. cit., pp. 28 nota 5 y 29.

tinada a un uso público, constituyendo estos rasgos definitorios las notas caracterizadoras básicas y definitivas que configurarán el régimen jurídico actual de la institución demanial.

Lo que se conoce como zona marítimo-terrestre, no es más que una expresión propia de nuestra legislación decimonónica<sup>121</sup>, sustitutiva de la antigua locución de riberas del mar<sup>122</sup> que, como estamos viendo, se remonta en última instancia al Derecho Romano.

Según las fuentes romanas, la ribera (orilla) del mar o litoral *-litora vel litus maris-*, sería aquella zona territorial que quedaba cubierta intermitentemente, en invierno, por el flujo del mar<sup>123</sup>, o en términos más latos, la superficie terrestre bañada por las mayores olas<sup>124</sup>.

Sobre esta zona aparece, ya en el Derecho Romano, el fenómeno de las apropiaciones singulares de parcelas<sup>125</sup> que dará lugar, con el tiempo, a los enclaves de propiedad privada en las denominadas legalmente como zona marítimo-terrestre y playas; figura ésta, que distorsionará sensiblemente, como tendremos ocasión de poner de manifiesto *infra*, la configuración moderna del sector demanial que tratamos.

Cuestión de los enclaves, una de las más complejas y graves con que se ha enfrentado nuestro Derecho en materia demanial marítimo-terrestre, hasta el extremo de ser la determinante de la específica mención de la ribera marítima como bien de dominio público por primera vez en nuestra historia constitucional en el art. 132.2 de la Carta Magna de 1978, que tiene su génesis, precisamente, en la consideración romana de las riberas del mar como *res communes omnibus hominibus*, que posibilitaba la utilización y apropiación de porciones de dicha zona, si bien meramente de forma esporádica y

<sup>121</sup> Concretamente, se utiliza por primera vez esta terminología en la Ley de Puertos de 7 de Mayo de 1880, siendo poco afortunada dicha expresión.

<sup>122</sup> Dicha locución existe ya en nuestro Derecho histórico desde Els Furs que otorgara Jaime I a la ciudad de Valencia a mediados del siglo XIII, pasando por el Código de las Siete Partidas y por el Libro del Consolat de Mar de mediados del siglo XIV, manteniéndose, incluso, en el art. 339 del vigente Código Civil de 1889. Cfr. L. MARTIN-RETORTILLO, ¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?, en R.E.D.A. núm. 34, 1982, p. 524.

<sup>123</sup> De conformidad con el parágrafo III del Título I del Libro II de la INSTITUTA, De rerum divisione: *Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit*. Para MERK la ribera, o playa -der Strand- según su terminología, se extendería hasta la altura máxima que alcanzasen las mareas - el flujo - en invierno (bis zur Höhe der höchsten Flut im Winter); en Deutsches Verwaltungsrecht, op. cit., p. 1262.

<sup>124</sup> En el Título XVI del Libro L del DIGESTO, De verborum significatione, se dice: *Litus est quosque maximum fluctus a mari pervenit*.

<sup>125</sup> En el Derecho Romano, el *litus maris* -como *res communes omnium* que era- podía ser utilizado y apropiado para la edificación, siempre por supuesto, que no se impidiera el uso general (*in litore iure gentium aedificare licere nisi usus publicus impidiret*). Véase NERACIO (DIGESTO XLI, I, XIV) y CELSO (parágrafo I de la Ley III del Título VIII del Libro XLIII del DIGESTO). En suma, se refieren los textos romano-justinianeos al supuesto de las casas de los pescadores, de las instalaciones para fabricar o secar redes, para depositar barcas o instrumentos de pesca, necesitándose para realizar dichos emplazamientos un *decretum praetoris* (equivalente actualmente a la figura de la concesión), que sólo se concede si no se impide el uso público. Ahora bien, la propiedad sobre esas porciones ribereñas lo es, tan sólo, de la instalación, del vuelo, pero no del suelo (propiedad superficial o del vuelo), de tal forma que la destrucción de la instalación hace recobrar al suelo su carácter imperecedero, es decir, que en definitiva se trata de un derecho de aprovechamiento o *dominium eminens*.

marginal, pues en esos momentos históricos su escaso valor económico determinaba un natural desinterés hacia la misma. En contraste y con el sensible incremento del valor económico de las riberas del mar, su apropiación ha sido el tema de la materia que estudiamos que más polémica doctrinal y jurisprudencial ha suscitado modernamente.

## II.2) El Derecho Medieval.

En la primera fase del periodo intermedio aparece el Derecho Germánico que rompe rotundamente con la tradición romana por lo que se refiere a la clasificación de los bienes<sup>126</sup> pasando, ahora, a explicarse el uso colectivo de las *res universitatis* o locales a partir de la construcción de la comunidad *gesammte Hand* o propiedad en mano común<sup>127</sup>, distinta de la propiedad quiritaria o por cuotas del Derecho Romano.

Además, en la época visigótica aún no se ha producido la que va a ser la característica fundamental de la etapa medieval, es decir, la confusión entre el patrimonio del Rey y el patrimonio público o del Reino<sup>128</sup>, ya que en ese intervalo histórico de supremacía teutónica están perfectamente separados ambos patrimonios<sup>129</sup>, debido sobre todo al carácter electivo de la Monarquía goda<sup>130</sup>. Confusión patrimonial que trae su causa, en última instancia, de la existente en esa época -que es la misma que la reinante en el Sistema

<sup>126</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, op. cit., p. 2388; GAY DE MONTELLA y MASSO ESCOFET, Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas, op. cit., Tomo I, p. 19; y, DI RENZO, I beni degli enti pubblici, op. cit., p. 31.

<sup>127</sup> La propiedad colectiva o propiedad en mano común significa que toda la colectividad de comuneros es titular del bien, pudiendo estos renovarse indefinidamente sin que haya sucesión de derechos o sustitución de titulares, como se exige, por el contrario, en el sistema de propiedad romana (acogida por el Código Civil -arts. 334 y ss-), en el que el "pueblo" es considerado dentro de la organización política como algo transpersonal y perfectamente diferenciado de los ciudadanos, a diferencia del sistema germánico, en el que todos los ciudadanos son comuneros de la colectividad al no poseer el "pueblo" carácter transpersonal y no distinguirse, por tanto, de los individuos concretos. Dicha construcción se encuentra recogida en la ley IX del Título XVIII de la Partida III, cuando dispone que apartadamente son del común de cada ciudad o villa, las fuentes y las plazas donde hacen las ferias y mercados y los lugares donde se reúnen en consejo y los arenales y los exidos y las carreteras y los montes y las dehesas y demás lugares semejantes; en definitiva, lo que se hace es establecer el uso comunal de tales cosas, que constituye junto con las técnicas regalianas los antecedentes en los tiempos medios de la institución demanial.

<sup>128</sup> Vid. ALESSI, Instituciones..., op. cit., Tomo II, p. 396; BERMEJO VERA, El enjuiciamiento jurisdiccional..., op. cit., p. 116; CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad..., op. cit., pp. 20-22; DENOYER, L' exploitation..., op. cit., pp. 9-12; GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo, op. cit., Tomo I, pp. 556 y 557; LOPEZ PELLICER, Lecciones..., op. cit., p. 360; PELLOUX, Le problème..., op. cit., pp. 15 y ss.; y, PAREJO ALFONSO, Dominio público..., op. cit., p. 2388.

<sup>129</sup> Vid. CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad..., op. cit., p. 20; y, GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo, op. cit., Tomo I, p. 556 nota 16.

<sup>130</sup> Por lo que se refiere a la influencia que ejerciera el carácter no hereditario de dicho modelo monárquico como causa delimitadora de ambos patrimonios, véase MARTINEZ MARINA, Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales Cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla, especialmente sobre el Código de las Siete Partidas, Madrid, 1834, Tomo I, Libro II, p. 88; y, TORRES LOPEZ, El estado visigótico, en A.H.D., 1926, p. 472. Por lo que respecta a las doctrinas canónicas como etiología diferenciadora entre los bienes del Rey y los del Estado-Reino, véase LOPEZ RODO, El Patrimonio Nacional, op. cit., pp. 31 y ss.

jurídico romano- entre Derecho Público y Derecho Privado como doble perspectiva del Derecho<sup>131</sup>, lo que se va a traducir en que todos los bienes del Rey van a ser considerados como disponibles (alienables) y prescriptibles, hasta que en el siglo XV se establezcan definitivamente, mediante la Ley paccionada en las Cortes de Valladolid de 1442, las reglas de la inalienabilidad<sup>132</sup> y la imprescritibilidad, ya presentes en las Partidas<sup>133</sup>.

En dicho Código bajomedieval se distingue aún perfectamente entre los bienes del Rey y los bienes del Reino<sup>134</sup>; así, tras enunciar la posibilidad de la existencia de un dominio privativo del Monarca destinado a su mantenimiento<sup>135</sup>, se postula que: *...Mas como quien que mostramos de los heredamientos, desta manera, que son quitamente del Rey, queremos agora aqui decir de los otros que maguer son suyos, por señorio, pertenescen al Rey no de derecho. E estas son las villas, e los castillos e las otras fortalezas, de su tierra...*<sup>136</sup>. Por su parte, GREGORIO LOPEZ matizaba aún más al distinguir entre, por un lado, un patrimonio fiscal -en donde se integrarían las rentas del Reino y los ingresos públicos- y un patrimonio real -conformado por los bienes raices, ciudades, villas, etc.-, y por otro, un patrimonio privado del Rey<sup>137</sup>. Ahora bien, en el Código "alfonsino"<sup>138</sup> se posibilita la enajenación de bienes de la Corona siempre y cuando se realicen con el consentimiento o autorización del Parlamento o Cortes<sup>139</sup>.

## II.2.1) La Recepción del Derecho Común.

La categoría real romana de las *res publicae* que transitoriamente desaparece, como hemos visto, volverá a recuperarse en el bajomedievo con la Recepción del denominado *ius Commune* y la consiguiente actividad de los glosadores y postglosadores o comentaristas -*mos italicus*-.

<sup>131</sup> *Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum*, dirá ULPIANO.

<sup>132</sup> Reglas de la inalienabilidad de los bienes del patrimonio de la Corona, no de los bienes de dominio público -*"todas las cibdades e villas e logares mios e sus fortalezas e términos e jurisdicciones e fortalezas, se declara en dicha Ley pactada, ayan seydo e sean de su natura inalienables e imprescritibles para siempre jamas"*-.

<sup>133</sup> Ley VII Título XXIX Partida III. Declaración que hay que reputar especialmente aplicable al mar y a las playas en cuanto pertenecen a todas las criaturas (CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad..., op. cit., p. 26).

<sup>134</sup> En este sentido, véase MANZANO, La adquisición de las Indias por los Reyes Católicos y su incorporación a la Corona de Castilla, en A.H.D., Madrid, 1951-52, Tomos XXI-XXII, pp. 19 y ss.

<sup>135</sup> Ley I del Título XVII de la Partida II.

<sup>136</sup> Ley I del Título XVIII de la Partida II.

<sup>137</sup> Distinción realizada al glosar la Ley I del Título XVII de la Partida II.

<sup>138</sup> Ley V, Título XV, Partida II.

<sup>139</sup> En definitiva, en esta previsión partidista se encuentra el embrión del art. 6 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, en el que se exigía una Ley para la alienación de los bienes del Estado; regla que ha sido limitada por la Ley del Patrimonio del Estado de 1964, de acuerdo con su modificación llevada a cabo por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, a los bienes cuyo valor exceda de 4.000 millones de pesetas. En Francia, será la Ordenanza de Moulins de febrero de 1566 (Pacto entre Francisco II y los Estados Generales) la que se constituirá como una ley fundamental consagrada de la inalienabilidad del dominio de la Corona, una vez proclamado el carácter sagrado del patrimonio del Reino en el Edicto de Francisco I de 30 de junio de 1539, siendo la Ordenanza de Valois de 1579 la que confirmará dicha nota caracterizadora de los bienes de la Corona. Véase CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad..., op. cit., p. 27 nota 22; y, ALVAREZ GENDIN, El dominio público: su naturaleza jurídica, Edit. Bosch, Barcelona, 1956, p. 13.

Fenómeno histórico-jurídico de la Recepción del Derecho Común, en el que se trata de conocer los textos del Derecho Romano clásico y justiniano -lo que se dará en llamar *Corpus Iuris Civilis*-, armonizándolos con las disposiciones jurídico-canónicas y feudales de cara, sobre todo, a la praxis forense. Se elaboran, de esta manera, los cimientos de ese derecho único o común -*Ius Commune*-<sup>140</sup>, constituyendo dicho fenómeno la estructura jurídica sobre la que se edificará, en los siglos venideros, la unificación ideológico-política de Europa<sup>141</sup>.

La Recepción del Derecho Común producirá, además, un entrecruzamiento institucional como consecuencia del mero uso instrumental de las figuras romanas, aplicado a diferentes necesidades sin tener en cuenta la esencia jurídica originaria, que será la principal etiología de la complejidad que actualmente presenta la institución demanial<sup>142</sup>.

Pues bien, lo que en Derecho Romano poseía un carácter predominantemente objetivo sufre en la Edad Media, al producirse dicha mezcolanza de categorías reales romanas<sup>143</sup>, un profundo y definitivo proceso de subjetivación<sup>144</sup> de las clásicas *res publicae*, de tal manera que no se caracterizan ya, primordialmente, por el régimen peculiar de su destino y fin, sino por su pertenencia al Monarca<sup>145</sup>, siéndole también de aplicación la figura de la afectación, pero secundariamente. De acuerdo con la naturaleza objetiva de las *res publicae* había que estar primariamente al régimen exorbitante de las cosas públicas por su uso y destino<sup>146</sup>, no siendo determinante la propiedad -titularidad- pública<sup>147</sup>.

<sup>140</sup> "Derecho Común" en el que destacan las figuras de IRNERIO, JACOBO, MARTIN, HUGO, BULGARO, ROGERIO, PLACENTINO, AZZO DE BOLONIA, entre los glosadores, y de Petrus de BELLAPERTICA, Jacobo de RAVANIS, Cino de PISTOIA, Bártolo di SASSOFERRATO, Baldo de UBALDI, Luca de PENNE, Alberico de ROSATE, Paolo di CASTRO, Raffaele FULGOSIO, Giovanni de IMOLA, Jason de MAINO, entre los postglosadores o comentaristas.

<sup>141</sup> En este sentido, véase ESCUDERO, Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones político-administrativas, Madrid, 1986, p. 425.

<sup>142</sup> Cfr. BERMEJO VERA, El enjuiciamiento jurisdiccional..., op. cit., p. 116; y, PAREJO ALFONSO, Dominio público..., op. cit., pp. 2388 y 2391.

<sup>143</sup> Fenómeno que se produce con la Recepción del Derecho Común romano-canónico, y que dará lugar a un enmarañamiento institucional que aún pervive en nuestro Derecho Objetivo, al mezclarse las técnicas medievales de naturaleza feudal con los planteamientos romanos, que ya de por sí confundían las *res communes omnibus hominibus* con las *res publicae iuris gentium*.

<sup>144</sup> Proceso conforme al cual, según CAMBIER, "le pouvoir et les biens associés à son exercice (dans l'ancien droit), sont personnalisés. Le domaine est à la Couronne"; en Droit Administratif, op. cit., p. 328.

<sup>145</sup> Vid. DI RENZO, I beni ..., op. cit., p. 31; ALESSI, Instituciones..., op. cit., Tomo II, pp. 396 y 397; DE LAUBADERE, Traité élémentaire de Droit Administratif, op. cit., Vol. II, p. 119; DENOYER, L'exploitation..., op. cit., pp. 9 y 10. Existen numerosos textos franceses que afirman el derecho de propiedad del Rey sobre "le domaine public", entre ellos destacan, la Ordenanza de agosto de 1669, concretamente, el artículo 41 de su título XXVII; la Déclaration royale de abril de 1683; y, la Déclaration de febrero de 1710.

<sup>146</sup> Cfr. FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la incorporación..., op. cit., p. 119; y, ARIÑO ORTIZ, La afectación..., op. cit., p. 27.

<sup>147</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, Dominio público..., op. cit., p. 2388. La adopción en el medievo de dicho criterio subjetivista en materia demanial se verá reafirmado en la codificación decimonónica, llegando a causar serios daños a la concepción del dominio público, al tiempo que mermará sensiblemente sus posibilidades de supervivencia, siendo por lo demás, inconsecuente con el potencial operativo que el mencionado criterio ofrecía (BERMEJO VERA, El enjuiciamiento jurisdiccional..., op. cit., p. 114).

Dicha subjetivación de la institución a partir de la cual, la caracterización de los bienes de dominio público derivará básicamente de su titularidad, va a tener lugar a través de la técnica de la regalía, que al ser un título causal de intervención que requiere licencia real para poder llevar a cabo cualquier actividad sobre una materia concreta, va a suponer que a la figura regaliana se le acabe aplicando la concepción romana que diferencia entre titularidad o propiedad, por un lado, y disfrute o posesión, por otro<sup>148</sup>.

En dicho periodo histórico se distinguía entre regalías mayores o indelegables en su ejercicio (dictado de leyes, resolución de litigios, poder de dispensa singular, nombramiento de oficiales regios) y regalías menores o delegables, comprensivas precisamente del dominio público (salinas, minas, bosques, etc.), lo que suponía que el demanio acababa siendo una *species* dentro del *genus* regalía<sup>149</sup>. De esta manera, la técnica regaliana se puede decir que se desarrolla sobre la confusión existente entre las ideas de *dominium et imperium*, que hace que los Reinos se conciban como una propiedad del Rey (dominio regio o real), siendo característica de las regalías su insusceptibilidad para constituir dominio privado<sup>150</sup>.

Esa confusión jurídica entre dominio y poder que origina el concepto de regalía, en cuanto derecho del Rey, va a influir decisivamente sobre el concepto de las *res publicae* -no así sobre las *res communes omnium*- dando lugar a la mutación del carácter objetivo propio de las mismas en el Derecho Romano (en función de su uso o destino) por un cariz subjetivo, desde el momento mismo en que se atribuyen al señor feudal o al monarca y no al pueblo como antes sucedía<sup>151</sup>.

Así pues, el poder sobre los bienes se va a terminar confundiendo con las demás potestades públicas, pasando la consecución del uso público a constituir una auténtica función pública al tiempo que deja de estar encomendada su defensa a la actuación de los particulares mediante las acciones interdictales<sup>152</sup>.

## II.2.2) El Código de las Siete Partidas.

Es indudable que son las Partidas<sup>153</sup> la principal fuente normativa de nuestro Derecho histórico, en cuanto pionera y definitiva<sup>154</sup>, al acoger en su seno normativo la regu-

<sup>148</sup> Cfr. IGLESIAS, Derecho Romano..., op. cit., pp. 311-313; y, VOLTERRA, Instituciones..., op. cit., pp. 399-402. Esa separación entre titularidad y disfrute o goce, se pone de manifiesto notoriamente en los denominados derechos reales sobre cosa ajena (*iura in re aliena*).

<sup>149</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, Dominio público..., op. cit., p. 2389.

<sup>150</sup> Cfr. GAY DE MONTELLA y MASSO ESCOFET, Tratado..., op. cit., Tomo I, pp. 19 y ss.

<sup>151</sup> Vid. LOPEZ PELLICER, Lecciones..., op. cit., p. 360.

<sup>152</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, Dominio público..., op. cit., p. 2390.

<sup>153</sup> La paternidad del denominado Código de las Siete Partidas ha sido generalmente atribuida al monarca Alfonso X de Castilla, estimándose realizada dicha obra en el intervalo 1256-1263. Ahora bien, el hecho de que se produjeran diversas reelaboraciones de la misma ha dado lugar a que se dude fundamentamente, por un sector doctrinal, sobre la personalidad de su verdadero artífice, así como acerca de la fecha real en que ella nació a la vida jurídica, si bien sin contar con vigencia oficial, pues no la adquiriría hasta que el Ordenamiento de Alcalá de 1348 le otorgó valor supletorio en segundo grado (tras el propio Ordenamiento y los Fueros municipales) perviviendo hasta bien entrado el siglo XIX como lo prueba el hecho de que se aplicasen por los Tribunales aún en la mitad del mencionado siglo.

<sup>154</sup> La pertenencia de las riberas del mar al dominio público y su consiguiente destinación al uso general es algo tradicionalmente indiscutido en nuestro Derecho, habiendo sido aseverada inin-

lación, con cierta plenitud<sup>155</sup>, del sector marítimo-terrestre de la institución jurídico administrativa demanial<sup>156</sup>.

Ahora bien, ha de tenerse presente que los Fueros y Ordenanzas municipales eran de aplicación preferente a Ellas<sup>157</sup>, existiendo sobre dichas fuentes locales varios estudios que han aportado datos de interés, habiéndose señalado como factores que contribuyeron -en la génesis de las instituciones municipales- a la configuración de una personalidad jurídico-pública en la comunidad vecinal, los vínculos de carácter agrario para la explotación agrícola, forestal o ganadera, así como la intervención de la entidad vecinal en la construcción, conservación y reparación de determinados bienes y obras públicas como puentes, murallas, acequias, etc., organizándose a este efecto comisiones y juntas ciudadanas que se ocupaban de obtener los recursos económicos para dichas obligaciones, al tiempo que gestionaban y cuidaban de la conservación de tales bienes<sup>158</sup>.

terrumpidamente desde el Código "alfonsino". Vid. **FERNANDEZ RODRIGUEZ**, Libre tránsito por las riberas del mar sin excepción alguna, artículo periodístico publicado en "Sábado Gráfico", núm. 869, de 26 de Enero de 1974; también se encuentra publicado en su obra *Entre el Derecho y la Política* (Escritos dispersos de un jurista independiente), Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1987, p. 193.

<sup>155</sup> Con anterioridad, hemos encontrado otros textos normativo-feudales que regulan esta materia, tras haber dejado a un lado las fuentes visigóticas como el Breviario de Alarico o *Lex Romana Visigotorum* (506), las Fórmulas Visigodas (615-620) y el *Liber Iudiciorum* o *Lex Visigotorum* (654), por no aportar nada nuevo ya que denotan una ostensible persistencia del Derecho romano vulgar, si bien lo hacen de manera tangencial o incidental. Es el caso, por ejemplo, del *Fuero de Layrón*, traducción española de los Roles de Oleron del siglo XI, que regían el Derecho mercantil marítimo en el mar Cantábrico y en el del Norte; de la *Carta Puebla* dada por el Conde Ramón Berenguer IV a la ciudad de *Tortosa* en 1149, en la que se preveía la cesión gratuita de agua marina a sus vecinos; de nuestro primer Cuerpo legal romanceado el *Fuero Juzgo* -traducción al romance de la versión vulgata del *Liber Iudiciorum* en la primera mitad del siglo XIII- en el que existen varias disposiciones relativas a la protección de las cosas públicas y comunes (*Forum Iudicum* Libro VIII, Título IV, Leyes XXIV, XXV y XXVIII); de las *Costums o Consuetudines de la Mar* de 1240, que fueron reformadas en 1251 dando lugar a *El Furs* valencianos, que aunque no definen los "ribatjes de la mar" si que concretan su naturaleza y régimen jurídicos, poniendo de manifiesto su carácter extracomercial y su pertenencia a todos por Derecho natural; del *Libre del Consolat de Mar* de 1347, vigente en la cuenca mediterránea en materia de navegación marítima hasta la promulgación del primer Código de Comercio de 1829, el de Sainz de Andino, conteniendo abundantes alusiones a la "ribera del mar" referidas a su utilización singular para esa finalidad, sin que constituyan una auténtica normación de la demanialidad marítimo-terrestre; y, de las *Ordenanzas de Bilbao* de 1737, constitutivas del Derecho marítimo del Cantábrico. Disentimos, por tanto, de **MARTINEZ ESCUDERO** (*Playas y costas...*, op. cit., p. 30 nota 11) cuando declara que ni antes ni después de las Partidas ha encontrado en las fuentes de nuestro Derecho histórico alusión alguna a las riberas del mar.

<sup>156</sup> Leyes III, IV, V, VI y XXIX del Título XXVIII (De las cosas en que ome puede auer señorío, e como lo puede ganar) de la Partida III. Vid. **GALLEGO ANABITARTE (Dir.)**, *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo II, Apéndice Documental, pp. 46-48.

<sup>157</sup> En la Ley I del Título XXVIII del Ordenamiento de Alcalá de 1348 se establecía el orden general de prelación de fuentes, sancionando la aplicación en primer lugar del propio Ordenamiento de Alcalá, y en su defecto, de los Fueros municipales en cuanto no fueren contra Dios, la razón y las leyes y hecha la salvedad de que el monarca no los mejore o enmiende, y en tercer y último lugar, con carácter de supletoriedad de segundo grado, debería hacerse uso de las Partidas.

<sup>158</sup> Vid. **NIETO**, *Bienes comunales*, Edit. Edersa, Madrid, 1964, "in totum"; **L. MARTIN-RETORTILLO**, *En torno a los bienes comunales*, en R.A.P. núm. 84, 1977, pp. 429 y ss., publicado asimismo en la obra *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Zaragoza, 1980; **GARCIA DE ENTERRIA**, *Las formas comunitarias de la propiedad forestal y su posible proyección futura*, en A. D. C., 1976, pp. 280 y ss., publicado también en Ediciones de Librería Estudio, Santander, 1986; **COLOM PIAZUELO**, *Los bienes comunales en la legislación de Régimen Local*, Edit. Tecnos, Madrid, 1994 "in totum".

Dicho elogiado y encomiable<sup>159</sup> texto jurídico bajomedieval conecta manifiestamente con el Derecho Romano<sup>160</sup>, y más fielmente con el Digesto que con la Instituta, en cuanto propugnador aquél de una concepción lata de la *litora maris*<sup>161</sup> asumida plenamente en el cuerpo normativo partidista; y ello es lógico, si tenemos presente que el mismo está imbuido de una alta dosis de inspiración en las nuevas corrientes del Derecho de la Recepción.

Las Partidas recogen un esquema general de las cosas<sup>162</sup> que ofrece gran similitud con la empleada en la *Summa rerum divisio*, poniéndose de manifiesto la notoria influencia romana en dicha fuente medieval autóctona, clasificándolas en los siguientes apartados:

I. Cosas comunes a todas las criaturas, incluidos los semovientes, como el aire, las aguas de la lluvia y el mar y su ribera; cosas estas que pertenecen en general a todos los seres vivos siendo su uso, por tanto, libre<sup>163</sup>.

II. Cosas comunes a todos los hombres, como los ríos, los puertos y los caminos públicos; bienes de los que pueden usar todos los hombres, incluidos los extranjeros. En cuanto a las riberas de los ríos hay que decir que a pesar de ser de dominio privado, su utilización es de carácter general en atención a los intereses de la navegación fluvial<sup>164</sup>.

III. Cosas comunes a los pueblos, como las fuentes, las plazas, los montes, los ejidos, las dehesas y demás lugares semejantes; bienes que pertenecen a las ciudades o villas y que únicamente pueden usar sus vecinos<sup>165</sup>.

IV. Rentas públicas, como las rentas de los puertos, portazgos, salinas y pesquerías<sup>166</sup>, si bien hay que dejar claro que se trataba concretamente del señorío sobre las rentas de los puertos y demás, pero no sobre su propiedad, lo que pone de relieve como el dominio público en la legislación partidista no suponía titularidad del Rey, ni de

<sup>159</sup> Alabanzas que son cuasimísticamente sublimadas por GALLEGO ANABITARTE en su trabajo Concepto de dominio público hidráulico. El concepto de dominio público y la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de Noviembre de 1988, op. cit., p. 20.

<sup>160</sup> La influencia ejercida por el Derecho Romano, en materia demanial general y sectorial marítimo-terrestre, es algo unánimemente admitido a nivel doctrinal. Vid., a título paradigmático, L. MARTIN RETORTILLO, Materiales para una Constitución, Akal Editor, Madrid, 1984, Cap. XXI De las propiedades públicas, p. 343 nota 22; GALLEGO ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, pp. 46 y 129; LOPEZ PELLICER, Lecciones..., op. cit., p. 427; MARTINEZ ESCUDERO, Playas..., op. cit., p. 30 y 31; MINGUIJON ADRIAN, Historia del Derecho español, Barcelona, 1953, p. 89; MORENO CANOVES, Régimen..., op. cit., p. 22; PARADA VAZQUEZ, Derecho Administrativo..., op. cit., pp. 156 y 165; PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER, Lecciones..., op. cit., p. 126; y GAY DE MONTELLA y MASSO ESCOFET, Tratado..., op. cit., p. 23.

<sup>161</sup> Cfr. DIGESTO L, XVI versus INSTITUTA II, I, III.

<sup>162</sup> Leyes II a XV del Título XXVIII de la Partida III. Vid. MARTINEZ ALCUBILLA, Códigos antiguos de España, 2 Vols., Madrid, 1885, Vol. I, p. 463; GARCIA-GALLO, Manual de Historia del Derecho español II. Antología de Fuentes del antiguo Derecho, Madrid, 1984, pp. 34-35.

<sup>163</sup> Ley III (Quales son las cosas que comunalmente pertenescen a todas las criaturas) del Título XXVIII de la Partida III.

<sup>164</sup> Ley VI (Como de los puertos e de los rios, e de los caminos puede usar cada un ome) del Título XXVIII de la Partida III.

<sup>165</sup> Leyes XXIII del Tit. III, IX del Tit. XXVIII y VII del Tit. XXIX de la Partida III.

<sup>166</sup> Ley XI del Título XXVII de la Partida III.

la Corona, en orden a su uso y disponibilidad, aunque sí en cuanto a su guarda y tenencia<sup>167</sup>; criterio que será posteriormente asumido por el Derecho Comparado<sup>168</sup>.

V. Cosas que pertenecen a cada hombre en particular y que las puede ganar y perder<sup>169</sup>.

VI. Y, finalmente, cosas que están fuera del tráfico jurídico o cosas que no pertenecen a hombre alguno<sup>170</sup>, como las cosas religiosas -sepulcros-, las cosas santas -los muros y las puertas de las ciudades y villas-, y las cosas sagradas -destinadas al culto divino-<sup>171</sup>.

Así pues, se observa como en las Leyes de las Partidas se acoge la fórmula romana del mar y sus riberas<sup>172</sup> como *res communes omnium*<sup>173</sup>, y más concretamente, como “cosas que comunalmente<sup>174</sup> pertenecen a todas las criaturas”<sup>175</sup>, lo que supone una ampliación del colectivo zoológico destinatario que, a su vez, se traduce en un aumento de su valor “ecológico” en detrimento del “económico”.

Por lo que se refiere al concepto de ribera de la mar, se parte de la definición romanista según la cual era la zona bañada por el *fluctus* del mar en invierno; concretamente, en la legislación partidista se decía: *...e todo aquel logar es llamado ribera de la mar quanto*

<sup>167</sup> Ley XX del Título XXXII de la Partida III. Vid. ALVAREZ GENDIN, El dominio público: su naturaleza jurídica, op. cit., p. 7; El concepto histórico del dominio público en la legislación y la doctrina españolas, op. cit., p. 6; y, El dominio público: su fundamento y naturaleza jurídica, op. cit., p. 260; GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo, op. cit., Tomo I, p. 557; y, MAYER, Derecho Administrativo Alemán, op. cit., p. 94.

<sup>168</sup> En un arret du Parlement de Bordeaux du 30 juin 1766 se declaraba que el mar, las riberas y los ríos no eran una verdadera propiedad en manos del Rey, sino más bien un depósito de la cosa pública y común que le era confiado para conservarla, protegerla y para hacerla más útil a todos los ciudadanos. Vid. GRANDCLAUDE, L' évolution du principe de l'inalienabilité du domaine de la Couronne, depuis a formation jusqu'au son abrogation. Cours d' Histoire du Droit Public. Diplome d'études superieures de Droit Public et Droit Romain et Histoire de Droit 1949-1950; y, DENOYER, L' exploitation..., op. cit., p. 14.

<sup>169</sup> Ley II del Título XXVIII de la Partida III.

<sup>170</sup> Ley II del Título XXVIII de la Partida III.

<sup>171</sup> Leyes XII y XIII del Título XXVIII de la Partida III.

<sup>172</sup> Se deduce de la Ley III del Título XXVIII de la Partida III, al igual que de las fuentes romano-justinianeas, la condición de accesoriedad de las riberas con relación al mar.

<sup>173</sup> Tales cosas pueden ser objeto de apropiación, por contra a lo que sucede con las *res publicae usus destinatae* (Forum Iudicum Libro VIII, Título IV, Ley XXVIII). En las Partidas, al igual que sucedía en el Derecho Romano, el mar y sus riberas constituyen una categoría mixta de *res communes* y *res publica*, que podrían ser usucapidas por los particulares (RIVERO YSERN, El deslinde..., op. cit., pp. 24 y 27-28). En particular, en las Leyes III y VI del Tít. XXVIII de la Partida III se realiza una clara formulación del dominio público de la mar y de las playas, dándose concretamente en la primera de las Leyes mentadas una confusión entre cosas comunes -aire- y cosas públicas -mar, litoral y playa-, que imposibilita que tales bienes sean alienados -Ley II Tít. XXVIII Partida III- y prescritos adquisitivamente -Ley VII Tít. XXIX Partida III (CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad..., op. cit., pp. 25 y 28). Asimismo, a semejanza de lo que sucedía en la Instituta, en las Partidas las riberas del mar no son bienes públicos sino bienes comunes, no pertenecientes, por tanto, al monarca ni al pueblo; distinguiéndose, por lo demás, nitidamente los “comunes” -aire, aguas de la lluvia y el mar y sus riberas- de los “públicos” -ríos, puertos, caminos, fuentes, etc.-, de tal forma que se puede decir que únicamente éstos constituyen el verdadero antecedente de la actual figura jurídico-pública del demanio (MARTINEZ ESCUDERO, Playas..., op. cit., pp. 31 y 33).

<sup>174</sup> Comunalmente no quiere decir municipalmente, sino de uso público. Vid. ALVAREZ GENDIN, Concepto histórico del dominio público..., op. cit., p. 7; y en El dominio público: su naturaleza jurídica, op. cit., pp. 7-8.

<sup>175</sup> Ley III, Título XXVIII, Partida III.

*se cubre el agua della, quanto mas cresce en todo el año, quier en tiempo del inuierno o del verano*<sup>176</sup>.

Además, se declara que *en la ribera de la mar todo ome puede fazer casa o cabaña a que se acoja cada que quisiere, e puede y fazer otro edifizio qualquier de que se aproueche, de manera que por el non se embargue el vso comunal de la gente, e puede labrar en la ribera galeas e otros nauios qualesquier, enxugar y redes, e fazerlas de nueuo si quisiere: e en quanto y labrare o estuuire non lo deue otro ninguno embar-gar, que non pueda vsar e aprouecharse de todas estas cosas, o otras semejantes dellas, en la manera que sobredicho es,...*<sup>177</sup>. Es decir, que se decanta de conformidad con las pautas jurídico-romanas por el respeto del uso público o común, deduciéndose además de dicho fragmento la posibilidad de apropiaciones privativas (construir, labrar, enjugar las redes), a las que se alude de forma reiterada. Ahora bien, en lo referente al uso privativo más abrasivo, el de edificar, hay que reputar que quedaba supeditado a la autorización regia, tratándose de edificios que prestasen cobijo de forma temporal y, por lo tanto, no perturbaran sensiblemente el uso general<sup>178</sup>, con lo que se pone de manifiesto, una vez más, la conexión del sistema jurídico-real intermedio con el romano (*decretum praetoris*).

### II.3) El estado de la cuestión en el Antiguo Régimen.

La situación anteriormente descrita se prolonga por todo el Estado Moderno hasta el advenimiento del constitucionalismo decimonónico, una vez acaecida la Revolución Francesa<sup>179</sup>. Tan sólo se produce en este intervalo histórico un leve matiz en el sentido de que la adscripción de los bienes demaniales al señor feudal o al rey propia del medievo, se va a encuadrar ahora, única y plenamente, bajo la soberanía regia caracterizadora del absolutismo monárquico<sup>180</sup>, produciéndose además en dicho periodo un pequeño intento de separación de tales bienes respecto de los patrimoniales del mo-

<sup>176</sup> Ley IV (Que cosas son aquellas que ome puede fazer en la ribera de la mar) del Título XXVIII de la Partida III in fine. Esta definición proyectará cierta influencia sobre la Ordonnance de la Marine de agosto de 1681, en cuyo art. 1º del título VII del libro IV se preceptuaba que: *Sera réputé bord ou rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'ou le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves*. Vid. DEBBASCH et PINET, *Les grands textes administratifs*, Editions Sirey, Paris, 1970, p. 268.

<sup>177</sup> Ibidem, ab initio. De otro lado, en la Ley V (Como el que falla oro, o alfojar, o piedras preciosas en la ribera de la mar gana el señorío dellas) del mencionado Título y Partida se viene a decir que lo que se encuentra en la ribera de la mar no es de ningún hombre y, por tanto, es correcto que sea del que primero lo hallare o tomare.

<sup>178</sup> En este sentido se pronuncia GREGORIO LOPEZ al glosar la cuarta Ley partidista.

<sup>179</sup> Vid. PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER, *Lecciones...*, op. cit., p. 127; DI RENZO, *I beni...*, op. cit., p. 31; DE LAUBADERE, *Manuel de droit Administratif*, 12 éd. par VENEZIA-GAUDAMET, op. cit., p. 322. Y es que, en definitiva, como dirá GARCIA DE VALDEAVELLANO "la constitución político-social de España hasta la instalación en el siglo XIX del llamado 'régimen constitucional' fue sobre todo una creación de la Edad Media"; en *Curso de Historia de las Instituciones españolas*.

<sup>180</sup> En esa primera fase de la Epoca Moderna, se mantiene la tradición por lo que se refiere al dominio público marítimo aunque se reservará el derecho de uso a pescar y navegar en favor de la Corona. Vid. LOPEZ PELLICER, *Lecciones...*, op. cit., Tomo II, p. 427.

marca<sup>181</sup>. Así pues, va a continuar siendo también determinante en esta fase histórica la noción de titularidad<sup>182</sup>.

Con el doctrinarismo liberal<sup>183</sup> se produce el traslado del poder político del Monarca a la Nación, provocando de forma congruente la transferencia de la titularidad de los bienes de la Corona al Pueblo o Nación<sup>184</sup>, aunque poseyendo dicho “dominio nacional” un contenido material más restringido<sup>185</sup>. Consecuentemente con ello, se reputa que los bienes integrantes de tal dominio son alienables -y prescriptibles-, siempre y cuando exista anuencia por parte de su titular, la Nación<sup>186</sup>. Será esta idea, precisamente, la que posibilite el fenómeno desamortizador a través del cual se procederá a liquidar el patrimonio de la Corona<sup>187</sup>.

<sup>181</sup> Téngase presente que bajo la Monarquía Absoluta aún no se distinguen nítidamente los bienes demaniales de los patrimoniales o propios del Rey, debido sobre todo a la influencia de la anterior organización del sistema feudal. Vid. **LOPEZ PELLICER**, Lecciones..., op. cit., Tomo II, pp. 360 y 502; **PARADA VAZQUEZ**, Derecho Administrativo: bienes públicos y urbanismo, op. cit., p. 35; **DE LAUBADERE**, Manuel de Droit Administratif, op. cit., p. 322. En idéntico sentido, véase del mismo autor su obra *Traité élémentaire de droit Administratif*, op. cit., cinquième édition, T. II, pp. 119-120; **ALLARD et KIENERT**, *Le Droit Administratif du domaine public et de la voirie*, op. cit., p. 41; **DUPUIS et GUEDON**, *Institutions Administratives. Droit Administratif*, op. cit., p. 293; y **PEISER**, *Droit Administratif*, op. cit., pp. 53-54.

<sup>182</sup> Véase **DE LA CUETARA MARTINEZ**, *La actividad de la Administración*, Edit. Tecnos, Madrid, 1983, p. 339.

<sup>183</sup> Tanto la terminología como el concepto de dominio público evolucionan bajo la influencia de las doctrinas burguesas (**ALVAREZ GENDIN**, *El dominio público...*, op. cit., pp. 13 y 14). Concretamente, es el Decreto de la Asamblea Nacional de 22 de noviembre - 1 de diciembre de 1790 relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages, el que establece decisivas transformaciones en materia demanial. Así, supone el cambio de la regla de la inalienabilidad del dominio de la Corona, consagrada por el Edit de Moulins de 1566, por la de la enajenabilidad mediante ley. Este Decreto -que más que Decreto era Ley- constituye un pequeño Código domanial en el que se habla tanto de dominio nacional -art. 1º- como de dominio público -art. 2º-. Vid. **MONTEIL**, *De la domanialité publique. Etude historique et juridique*, Edit. Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, Paris, 1902, pp. 53 y ss.; **GRANDCLAUDE**, *L' évolution du principe de l'inalienabilité du domaine de la Couronne...*, op. cit.; y **ALLARD et KIENERT**, *Le Droit Administratif du domaine public et de la voirie*, op. cit., p. 42.

<sup>184</sup> Vid. **BARCKHAUSEN**, *Etude sur la théorie générale du domaine public*, R. Dr. Pu., 1902, T. XVIII, pp. 414 y ss.; **PELLOUX**, *La notion de domanialité depuis la fin de l'Ancien Droit*, thèse Grenoble, 1932, p. 53; **DENOYER**, *L'exploitation...*, op. cit., p. 14; **DE LAUBADERE**, *Manuel de Droit Administratif*, op. cit., pp. 322 y 330; **PEISER**, *Droit Administratif*, op. cit., p. 54; **GARCIA DE ENTERRIA**, *Apuntes...*, op. cit., p. 12; **PARADA VAZQUEZ**, *Derecho Administrativo: bienes públicos y urbanismo*, op. cit., p. 35; **PAREJO ALFONSO**, *Dominio público...*, op. cit., p. 2391; **LOPEZ PELLICER**, *Lecciones...*, op. cit., Tomo II, p. 360; y **DE LA CUETARA MARTINEZ**, *La actividad...*, op. cit., p. 340.

<sup>185</sup> Cfr. **PAREJO ALFONSO**, *Dominio público...*, op. cit., p. 2391.

<sup>186</sup> Véase **DE LAUBADERE**, *Manuel de Droit Administratif*, op. cit., p. 330; **CLAVERO AREVALO**, *La inalienabilidad...*, op. cit., p. 27 nota 22; **PARADA VAZQUEZ**, *Derecho Administrativo: bienes públicos y urbanismo*, op. cit., pp. 35 y 88; **PAREJO ALFONSO**, *Dominio público...*, op. cit., p. 2391; **LOPEZ PELLICER**, *Lecciones...*, op. cit., Tomo II, p. 361; y **DE LA CUETARA MARTINEZ**, *La actividad...*, op. cit., p. 340.

<sup>187</sup> Vid. **NIETO**, *Bienes comunales*, op. cit., pp. 846-862; **TOMAS Y VALIENTE**, *El marco político de la desamortización en España*, Edit. Ariel, Barcelona, 1989, pp. 54-55 y 117 y ss.; y *Desamortización y Hacienda Pública. Reflexiones: entre el balance, la crítica y las sugerencias*, en H. P. E., núm. 77, 1982; **SIMON SEGURA**, *La desamortización de 1855*, separata de “Economía Financiera Española”, núms. 19-20, I.E.F., Madrid, 1968, pp. 76-126, recensionado por L. MARTIN-RETORTILLO, en R.A.P. núm. 55, 1968, pp. 498 y ss., y publicada asimismo en *El Via Crucis de las Libertades Públicas y otros ensayos rescatados*, Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976, pp. 210-221; y *La desamortiza-*

De esta manera, pues, se puede afirmar que la razón de fondo que preside esta mutación del régimen jurídico de la institución demanial es la reducción definitiva de la posibilidad del Monarca de disponer de las potestades públicas derivadas del dominio de la Corona; posibilidad que ya estaba potencialmente atrofiada en el propio Régimen Absoluto cuando se le consideraba como mero administrador del patrimonio del Reino<sup>188</sup>, no poseyendo el Rey, por tanto, facultades dispositivas sobre el mismo. Esta limitación imperativa se produce, ahora, que es cuando se atribuye al dominio de la Corona un contenido pura y exclusivamente patrimonial, a la vez que se otorga su titularidad a la representación popular reflejada en la Asamblea Nacional.

En el Antiguo Régimen, la inenajenabilidad protegía en última instancia al Pueblo o Nación frente al Monarca, puesto que si éste se desprendía de los bienes que eran su fuente de ingresos, posible y probablemente aumentaría el nivel de impuestos; por tanto, ya no tiene sentido impedir la alienación de los bienes del dominio nacional ya que “la Nación no necesita defenderse de sí misma”.

En una fase histórica más avanzada que se corresponde con el siglo XIX, se volverá a proclamar la no enajenación de los bienes públicos para conservarlos, también ahora, si bien no ya frente a los intereses reales del Monarca absoluto sino ante los intereses particulares de los ciudadanos que aspiran a adquirirlos mediante la figura jurídico-civil de la usucapión; en definitiva, se pretende imposibilitar que los bienes demaniales pasen a ser de propiedad privada.

## II.4) La Normativa postrevolucionaria: el régimen constitucional.

### II.4.1) La codificación civil.

El vigente Código Civil francés de 1804 acoge la concepción demanial liberal en sus artículos 537 a 541. En el artículo 537 se realiza la clasificación de los bienes en de dominio público y de propiedad privada, al igual que sucede en el artículo 338 de nuestro Código Civil de 1889. El artículo 538 retoma la enunciación ejemplificativa<sup>189</sup> de los bienes de dominio público recogida en el artículo 2 del Code domanial de 1790<sup>190</sup>; ahora bien, aquel precepto omite indicar formalmente que tal relación es simplemente indicativa y no taxativa, como hacía el mencionado artículo del Code al insertar en su enumeración un “*et cetera*”. Además, dicho precepto del Code civil napoleónico asocia a la definición del dominio público, realizando una interpretación literal del mismo, la existen-

---

ción española del siglo XIX, I.E.F., Madrid, 1973; LOPEZ GARRIDO, Los exaltados frente a la desamortización (1834-1839). La cuestión del Intendente de Hacienda, en R.E.D.A. núm. 39, 1983, pp. 543 y ss.; y, LOPEZ PELLICER, Lecciones..., op. cit., Tomo II, pp. 502-503.

<sup>188</sup> Por lo que se refiere concretamente a las Partidas, confróntese la Ley XX del Título XXXII de la Partida III.

<sup>189</sup> “Los caminos, carreteras y calles de cuenta del Estado, la zona marítimo-terrestre, las accesiones y establecimientos marítimos, los puentes, obras, radas, y, en general, cuantas porciones del territorio francés, no susceptibles de propiedad privada, se considerarán integrantes del dominio público”.

<sup>190</sup> “Des dépendances du domaine public”.

cia de bienes que constituyen porciones del territorio, lo que motivó que se mantuviera que sólo los entes públicos territoriales disponían de un dominio público, mientras que las demás personas jurídico-públicas no tendrían más que un dominio privado<sup>191</sup>.

Por otro lado, el artículo 539 dispone que pertenece al dominio público, los bienes vacantes y sin dueño y los de las personas que mueran sin sucesión o cuyos bienes se abandonen, y los artículos 540 y 541 añaden que forman también parte del dominio público o pertenecen al Estado, los dispositivos de la defensa militar, es decir, los puentes, muros, fosos, murallas de las plazas de guerra y fortalezas, y la misma consideración tienen el espacio de las fortificaciones y murallas de las plazas que no sean de guerra, que corresponderán al Estado si no se han enajenado válidamente ni su propiedad se ha perdido por prescripción<sup>192</sup>.

Nuestro Código civil y el francés compartían el criterio del Derecho prusiano<sup>193</sup> que bajo un concepto general de propiedad del Estado distinguía una “propiedad especial” del Estado, relativa a los dominios y bienes de la Corona, y una “propiedad común” del Estado, referida a los ríos navegables, a las riberas del mar y a los puertos, objetos que por su naturaleza no son susceptibles de propiedad privada y sobre los que el Monarca sólo ejerce derechos de regalía (menores). Por otra parte, en la Francia liberal burguesa el sujeto titular de estos bienes era la Nación, mientras que en la Prusia de Federico El Grande era el Estado. Además, la contraposición entre una propiedad especial y una propiedad común del Estado, como antecedente de la distinción entre bienes de dominio privado del Estado y bienes de dominio público, aparece más clara en el Código prusiano que en el indiscriminado concepto de dominio nacional francés<sup>194</sup>.

De otra parte, la enumeración de los bienes demaniales recogida en el Code francés pasará al Código Civil italiano de 1865<sup>195</sup> y, posteriormente, al Código de 1942<sup>196</sup>. Se distingue, en el Código vigente, los bienes del Estado en dos categorías fundamentales: *demanio pubblico e patrimonio dello Stato*; habiéndose elaborado, a partir de esta distinción, los correlativos conceptos de *bene pubblico* y de *proprietà pubblica* en contraposición al de *bene patrimoniale -indisponibile o disponibile-*<sup>197</sup>.

El Código napoleónico, por su parte, tan sólo se limita a sustituir la expresión “dominio nacional” por la de “dominio público”<sup>198</sup>, procediendo a atribuir la propiedad de los

<sup>191</sup> Vid. RIVERO, Droit Administratif, Edit. Dalloz, Paris, 1960, p. 575.

<sup>192</sup> Vid. CAMBIER, Droit Administratif, op. cit., pp. 331 y 334 nota 5; KLEIN, La police..., op. cit., p. 8; DENOYER, L'exploitation..., op. cit., p. 15; ALLARD et KIENERT, Le Droit Administratif du domaine public et de la voirie, op. cit., p. 45; PEISER, Droit Administratif, op. cit., p. 54; FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público, op. cit., p. 123; GALLEGU ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, pp. 45 y 47-48; y, PARADA VAZQUEZ, Derecho Administrativo: bienes públicos y urbanismo, op. cit., p. 35.

<sup>193</sup> En concreto, del Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten de 1794.

<sup>194</sup> Vid. GALLEGU ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 48.

<sup>195</sup> Artículo 427.

<sup>196</sup> Artículo 822. Cfr. ALESSI, Instituciones de Derecho Administrativo, op. cit., Tomo II, p. 396.

<sup>197</sup> Vid. ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, op. cit., Volume Quarto (I mezzi dell'azione amministrativa), pp. 4, 8 y 21; y, DI RENZO, I beni..., op. cit., pp. 31-32.

<sup>198</sup> La confusión que existía en Francia, hasta ese momento, sobre los términos dominio público y dominio nacional se trasladó en la década quinta del siglo decimonónico a España con la obra de POSADA HERRERA, Lecciones de Administración Pública, 1843-1845, reedición de 1978, Tomo II, pp. 292 y ss., Tomo III, pp. 40 y ss., y, 144 y ss. Idéntica imprecisión terminológica sobre dominio

bienes de dicho carácter, no ya a la Nación, sino a su traducción jurídica, el Estado. Además, se ocupa de su regulación en el Título referido a la clasificación de los bienes, y más en concreto, en el Capítulo que trata de los bienes en relación con las personas que los poseen<sup>199</sup>, deduciéndose de una interpretación conjunta de diversos preceptos<sup>200</sup>, aún cuando no incorpora expresamente una disposición contraria con la enajenabilidad consagrada en la “Ley” de 1790<sup>201</sup>, la existencia de algunas cosas que al estar fuera del comercio serían inalienables e imprescriptibles<sup>202</sup>.

#### II.4.2) La doctrina decimonónica.

La doctrina conforme a la cual se preconiza la idea de propiedad del Estado sobre su dominio, nacida de la Revolución jacobina y plasmada en el Código napoleónico, va a ser asumida por la mayoría de los tratadistas en los albores del siglo XIX<sup>203</sup>, no obstante, existen determinados autores contemporáneos a ellos que ponen en cuestión dicha teoría sobre la base de una redacción bastante defectuosa del Code<sup>204</sup> que les induce a distinguir entre, por una parte, el dominio público y, por otra, el dominio

público, nacional, regio o del Estado, aparece en la obra de GARCIA GOYENA, Concordancias, motivos y comentarios del Código civil español, Madrid, 1852, Tomo I, p. 348. Véase, asimismo, ORTIZ DE ZUÑIGA, Elementos de Derecho Administrativo, Madrid, 1842, Tomo II, pp. 163 y ss., y, 212 y ss.; y, GOMEZ DE LA SERNA, Instituciones de Derecho Administrativo Español, Madrid, 1843, Tomo I, pp. 138 y 288. La terminología moderna que hoy conocemos de dominio público y patrimonio (privado) del Estado, de origen francés, se consolidará en la doctrina española con la obra de COLMEIRO, Derecho Administrativo Español (Madrid, 1 ed. de 1850, Tomo II, pp. 5 y ss., 52 y ss.); y, con la de ARRAZOLA, Enciclopedia española de Derecho y Administración (Madrid, 1853, Vol. VI, voz “Bienes”, pp. 524 y 525). De esta manera, se puede decir que ya a mediados del siglo decimonoveno se encontraban asentadas en España esas expresiones acuñadas por la doctrina francesa.

<sup>199</sup> Dicha clasificación real estaba basada en un único criterio, el de la diferencia entre los propietarios de las cosas o bienes, de ahí que sean considerados como bienes demaniales todos aquellos que son propiedad del Estado, por contraposición a los que son propiedad de los particulares; de esta manera, resultará que bajo tal concepción demanial se van a incluir cosas de muy diverso carácter.

<sup>200</sup> El artículo 538 del Código napoleónico se refiere a las cosas que no pueden ser objeto de propiedad privada; el artículo 1598 limita lo que puede ser enajenado mediante contrato de compraventa a aquello que se encuentra dentro del comercio; y el artículo 2262 establece una prohibición por lo que se refiere a la posibilidad de prescribir adquisitivamente las cosas que están fuera del comercio.

<sup>201</sup> Vid. DE LAUBADERE, Manuel de Droit Administratif, op. cit., p. 330; ALLARD et KIENERT, Le Droit Administratif du domaine public et de la voirie, op. cit., p. 42; y, PEISER, Droit Administratif, op. cit., p. 54.

<sup>202</sup> Cfr. MONTEIL, De la domanialité publique..., op. cit., pp. 234 y ss. El art. 52 del Code du Domaine de l'Etat, aprobado por Decreto 51/1386, de 28 de diciembre de 1957, dice que *les biens du domaine public sont inalienables et imprescriptibles*.

<sup>203</sup> A saber: TOULLIER, Le Droit Civil français, 1811, Tomo III, pp. 33 y 36; MERLIN, Répertoire, 1827, Tomo IV, pp. 729 y 732; DE GERANDO, Institutes du Droit Administratif français, 1829-1830, Tomo I p. 54 y Tomo III p. 381; HUET-GUYARD, La distinction du domaine public et du domaine privé, thèse Paris, 1939, pp. 68 y ss.

<sup>204</sup> Cfr. DENOYER, L'exploitation du domaine public, op. cit., p. 15. Por su parte, CAMBIER considera que *non plus que le Code domanial, le Code civil ne distingue le domaine public de ce que l'on appellera, plus tard, le domaine privé* (en Droit Administratif, op. cit., p. 332) y que *non plus que le Code domanial, le Code civil ne crée de distinction systématique au sein du domaine* (op. cit., p. 335). En idéntico sentido, DE LAUBADERE, Manuel de Droit Administratif, op. cit., pp. 322-323.

privado (o nacional)<sup>205</sup>, destacando especialmente, entre ellos, PROUDHON<sup>206</sup> quien formula esta distinción sobre la base de que las nociones de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del dominio público son nociones relativas predicables en tanto en cuanto que no es de nadie -no dominio de propiedad-<sup>207</sup>, así como plantea de una manera neta el principio de la improductividad del dominio público.

Se puede decir que, a partir de su obra, el viejo principio de la unidad del dominio nacional o dominio público recogido en la Ley-Decreto de 1790 y en el Código Civil desaparece de la doctrina francesa y va a ser sustituido por el susodicho dualismo. En definitiva, para PROUDHON el dominio público provenía directamente de la soberanía y no de la propiedad<sup>208</sup>, siendo su titular el público en general, con lo que se produce en su teoría una cierta contradicción desde el momento mismo en que hace al público propietario del dominio público a pesar de considerar que está excluido de cualquier propiedad, incluso de la del Estado<sup>209</sup>.

También se ha de poner de relieve que la clasificación genérica del dominio nacional subdividido en dominio público y dominio privado no estaba en PROUDHON, y en cambio sí que aparece en la olvidada obra de MACCARELL en la que se catalogan de forma sistemática todos los bienes públicos: el dominio nacional se divide en dominio público y en dominio del Estado, y este último se subdivide en dominio de la Corona, que terminará desapareciendo con la Monarquía, y en dominio -privado- del Estado<sup>210</sup>.

Esta concepción del dominio nacional dividido en dominio público y dominio del Estado va a ser recibida en España muy pronto por COLMEIRO<sup>211</sup>, imponiéndose posteriormente el mero dualismo entre dominio público -nacional- y dominio privado del

<sup>205</sup> Como precursores de esta corriente doctrinal que pone en crisis la noción de propiedad pública, destacan los siguientes civilistas comentadores del Código Civil: PARDESSUS, *Traité des servitudes suivant les principes du Code civil*, 1806, N° 53 y 41; 8 ed. 1838, Tomo I, pp. 178 y ss.; y, FOUART, *Eléments de Droit Public et Administratif*, 1834, pp. 250-251.

<sup>206</sup> Definía J. B. Victor PROUDHON el dominio público como *les choses qui appartiennent à l'être moral et collectif que nous appelons le public*, añadiendo que *le caractère exclusif suivant lequel nul autre que le maître de la chose n'a le droit de participer à la jouissance de sa propriété, ne peut convenir aux biens qui composent le domaine public puisque chacun a également et au même titre le droit d'en jouir suivant leur destination...Le domaine public n'est donc pour personne, ni même pour l'Etat, un domaine de propriété puisque nul n'en est exclu...*; en *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, 1 éd., Dijon, 1833-1834; 2 éd. revue par Victor DUMAY, 1843-1845, 4 Vol.; en concreto, véase el Tomo I, pp. 241 y ss. de la 2 edición, y el Tomo III, pp. 323 y ss. Tomado de DEBBASCH et PINET, *Les grands textes administratifs*, op. cit., p. 243.

<sup>207</sup> El art. 714 del Código Civil francés de 1804 prescribía que: "Hay cosas que no pertenecen a nadie y cuyo uso es común a todos".

<sup>208</sup> En *Traité du domaine public...*, op. cit., pp. 63 y ss.

<sup>209</sup> Cfr. PELLOUX, *La notion de dominiabilité publique depuis la fin de l'Ancien Droit*, op. cit., pp. 119 y ss.

<sup>210</sup> Véase MACCARELL, *De la Fortune Publique en France et de son administration*, 1838, Tomo I, pp. 39 y ss., y en su *Cours d'Administration et de Droit Administratif*, T. III, pp. 104-105.

<sup>211</sup> Vid. COLMEIRO, *Derecho Administrativo español*, 1 ed. de 1850 y 4 ed. de 1876, en el Tomo II, pp. 5 y 52, y, 1 y 111, respectivamente.

Estado desde SANTAMARIA DE PAREDES<sup>212</sup>, hasta GASCON Y MARIN<sup>213</sup>, pasando por ROYO VILLANOVA<sup>214</sup>.

Estas clasificaciones son de gran ayuda para entender la institución demanial porque ponen de manifiesto algo fundamental para su comprensión: el titular del dominio público, en nuestra tradición jurídica, no es el Estado sino la Nación.

### II.4.3) La distinción entre dominio público y privado.

La distinción entre los dos dominios está caracterizada por su origen moderno y doctrinal: no existía ni bajo el Antiguo régimen ni bajo la Revolución. Será en el curso del siglo XIX cuando se producirá la distinción debida a la obra de los juristas, comentaristas del Code napoleónico<sup>215</sup>, que será acogida y consagrada por la jurisprudencia y por la legislación. Ahora bien, tal distinción se basa directamente en el Título I, *ab initio*, de la *Instituta* de Justiniano<sup>216</sup>.

Por lo que se refiere al criterio que rige dicha distinción, decir que han existido dos célebres doctrinas: la primera cronológicamente, que prevaleció hasta finales del siglo XIX, buscaba el criterio del dominio público en la naturaleza de los bienes, de ahí que DUCROCQ<sup>217</sup>, COLIN Y CAPITANT<sup>218</sup> y BERTHELEMY<sup>219</sup> limitaran el dominio público a las porciones de territorio destinadas al uso de todos y no susceptibles de propiedad privada; empero, esta concepción restrictiva<sup>220</sup> fue ampliada al observar que la demanialidad podía ser extendida por el legislador a otros bienes (obras militares, objetos de arte de los museos), con lo que se concluía que junto al *domaine public par nature* existía un *domaine public par détermination de la loi*.

La segunda, basada en el criterio de la afectación, es la teoría moderna (HAURIOU, DUGUIT, BONNARD, ROLLAND), en virtud de la cual constituyen dependencias del dominio público todos los bienes que están *affectés soit à l'usage du public* (posibilidad admitida por la unanimidad de la doctrina y por la jurisprudencia), *soit au fonctionnement d'un service public* (aunque no podía ser extendido a todos los bienes afectados a los servicios públicos), de ahí que se propusiera limitar la noción demanial (critère "réducteur" de la domanialité publique), o bien, a los bienes que juegan en el

<sup>212</sup> Véase SANTAMARIA DE PAREDES, Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 5 edic., Madrid, 1898, p. 496.

<sup>213</sup> Vid. GASCON Y MARIN, Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española, Imprenta Clásica Española, 3 edic. revisada, Madrid, 1928 y 1952, Tomo I, pp. 390 y 380, respectivamente.

<sup>214</sup> Véase ROYO VILLANOVA, Elementos de Derecho Administrativo, Imprenta Castellana, 8 edic., Valladolid, 1923, pp. 332 y ss., 18 ed., 1943, p. 410 y ss.

<sup>215</sup> A saber: Pardessus, Toullier, Barckhausen, Delvincourt, Duranton, Cormenin.

<sup>216</sup> Según el cual, "algunas cosas son por derecho comunes a todos, algunas públicas, otras de la universalidad, otras de nadie, y de los particulares la mayoría".

<sup>217</sup> En Cours de Droit Administratif, 7 éd., Paris, 1897-1905, IV, p. 95.

<sup>218</sup> En Cours élémentaire de Droit Civil français, 2 ed., Paris, 1919, Tomo I, pp. 705 y ss.

<sup>219</sup> En Traité élémentaire de Droit Administratif, 13 éd., Paris, 1933, p. 480.

<sup>220</sup> Cfr. RIVERO, Droit Administratif, op. cit., p. 477.

servicio un rol preponderante<sup>221</sup>, o a los bienes irremplazables<sup>222</sup>. Hablar de uso o servicio público es lo mismo que hablar de interés público, función pública o utilidad pública<sup>223</sup>.

Por lo que se refiere al Derecho positivo, fue la Ley de 16 de junio de 1851 *sur la constitution de la propriété en Algérie*, la primera que introdujo la distinción entre dominio público y dominio privado<sup>224</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia se ha sumado a la concepción que limita la demanialidad a los bienes que son, por naturaleza o por distribuciones particulares, adaptados exclusiva o esencialmente al fin del servicio público<sup>225</sup>.

La exigencia de una *adaptation spéciale* constituye una condición restrictiva de la demanialidad, que ha de ser entendida más que como un bloque uniforme como un régimen gradual, lo que se ha dado en llamar *l'échelle de la domanialité*<sup>226</sup>.

El interés que ofrece dicha distinción se refiere tanto al régimen jurídico aplicable a cada una de esas clases de bienes, como a los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los contenciosos que se pudieran suscitar<sup>227</sup>, de tal manera que el dominio público estaría sometido a un régimen jurídico-público mientras que el dominio privado lo estaría a un régimen jurídico-privado, debiéndose dilucidar los asuntos litigiosos relacionados con el primer grupo de bienes ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, y los conectados con el segundo grupo ante la Jurisdicción civil.

El valor de la referida distinción, ha sido muy criticada hasta tal punto que algunos autores<sup>228</sup> han estimado que, quizás, sería mejor abandonarla y clasificar las cosas teniendo en cuenta “la escala jurídica de la demanialidad”, ya que todos los bienes de

<sup>221</sup> Vid. JEZE, *Revue de Droit Public*, 1910-1911.

<sup>222</sup> Véase WALINE, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 5 éd., p. 477.

<sup>223</sup> Cfr. HAURIOU, *Précis élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1919, p. 715, y 1943, p. 358.

<sup>224</sup> Título I, Del dominio nacional en Argelia; art. 1º.- “El dominio nacional comprende el dominio público y el dominio nacional”. En el mismo sentido se pronuncia el Decreto relativo a Madagascar (art. 1º), y el Arreté de 15 de enero de 1903 (art. 1º). Con posterioridad, nos encontramos con el Texte de la Commission de Réforme du Code Civil de 6 de noviembre de 1947 (art. 13), en el que se ha inspirado la jurisprudencia y el Derecho positivo más reciente; con el Code du Domaine de l'Etat promulgado por el Decreto nº 57-1336, de 28 de noviembre de 1957, y modificado por el Decreto nº 62-6298, de 14 de marzo de 1962 (en especial, art. 1º); con la Ley nº 63-1178, de 28 de noviembre de 1963, relative au Domaine Public Maritime (arts. 1-6); con la Ley nº 75-602, de 10 de julio de 1975, por la que se crea el Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, para adquisición de terrenos litorales a fin de sustraerlos a la urbanización y a la especulación; con la Ley nº 86-2, de 3 de enero de 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral; y, con la Ley de 30 de diciembre de 1988, relative à l'exploitation du plateau continental.

<sup>225</sup> En este sentido, Conseil d'Etat, 19 de octubre de 1956, Sté Le Béton, D. 1956, 681 (suivies), conclusions Long; C.E., 11 de mayo de 1959, Dauphin, D. 1959, 314 (suivies), concl. Mayras; C.E., 22 de abril de 1960, Sieur Berthier, R.D.P. 1960, 1226 (suivies), concl. Henry. Vid. DEBBASCH et PINET, *Les grands textes administratifs*, op. cit., pp. 245-248; y, LONG, WEIL et BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., pp. 451-458.

<sup>226</sup> Teoría formulada y defendida por DUGUIT, en *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1936, T. III, pp. 348-362. Por el mismo espíritu está informada la doctrina de HUET-GUYARD (en *La distinction du domaine public et du domaine privé*, thèse Paris, 1939), para quien *n'existe pas de délimitation tranchée entre le domaine public et le domaine privé*, es decir, que no hay una línea fronteriza perfectamente definida entre ambas clases de dominio.

<sup>227</sup> Esta diferenciación la han mantenido tanto la legislación como la jurisprudencia francesas.

<sup>228</sup> Entre los que destacan Duguit, Auby y Capitant.

las Administraciones públicas están por definición afectados al interés general, siendo además posible que el dominio público sea objeto de una explotación económica y, al contrario, que el dominio privado esté dominado por consideraciones de utilidad pública<sup>229</sup>.

#### II.4.4) La tesis del Conseil d'Etat.

El Conseil d'Etat en un importante Informe sobre el derecho de las propiedades públicas ha indicado "que incluso si el Estado, las Entidades locales y los establecimientos públicos tienen reglas propias de organización y de funcionamiento y patrimonios de importancia y de composición diferentes, es deseable que los principios de base aplicables a sus bienes sean comunes...que es necesario mantener la línea general de Derecho positivo actual que es la de una adaptación de las reglas a las diferentes categorías de bienes pertenecientes a las personas morales de Derecho público...Se trata solamente de defender la afectación del bien al uso público o al servicio público porque ella responde a la misión misma de las personas públicas"<sup>230</sup>.

El Informe constata que, incluso, si el bien forma parte del dominio privado, un *minimum* incompressible de reglas de Derecho público es aplicable por el sólo hecho de la cualidad del propietario; ahora bien, nosotros pensamos que la normativa jurídico-pública es aplicable no por la cualificación dominical, sino por la función pública que, aunque sea de forma indirecta, cumple ese bien patrimonial. Además, el Informe estima que es necesario aportar mejoras puntuales al alcance (prefiere que se consagre para el Estado, respecto de otra persona moral de Derecho público, la posibilidad de expropiar los bienes de dominio público) o al campo de aplicación del régimen del dominio público (es a menudo difícil de saber de antemano para algunos inmuebles si ellos forman parte o no del dominio público).

<sup>229</sup> Caso del patrimonio forestal y minero francés. Otros tratadistas han puesto de manifiesto la relatividad de la distinción: **INGROSSO**, I beni dello Stato, Archivio Giuridico, 1929, CII, pp. 77 y ss.; **CAPUTI JAMBRENGHI**, Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici, Editore Jovene, Napoli, 1979, p. 63.

<sup>230</sup> Réflexions sur l'orientation du droit des propriétés publiques, 1986; publicado en Etudes et Documents. Conseil d'Etat (E.D.C.E.), n° 38, 1987, pp. 13 y ss. También se encuentra publicado en Revue du Droit Immobilier (R.D.I.), 1987, pp. 313 y ss., y en el número especial de Cahiers juridiques de l'Electricité et du Gaz (C.J.E.G.), octubre de 1991, donde se publican las Actas del Coloquio Domaine public et activités économiques celebrado en la Facultad de Derecho de París-Saint Maur, los días 20 y 21 de septiembre de 1990. Ha de tenerse presente, además, por la novedad sustancial que suponen los siguientes instrumentos jurídicos: el arret Association Eurolat-Crédit Foncier de France de 6 de mayo de 1985; el art. 13 de la Ley 88-13, de 5 de enero, d'amélioration de la décentralisation; el arret S. A. SOFAP-Marignan Immobilier de 25 de febrero de 1994; la Ley 94-631, de 25 de julio de 1994, por la que se introduce en el Cap. I del Tit. II del Libro II del Code du Domaine de l'Etat una Sección III, integrada por el artículo L. 34 1-9, intitulada Occupations constitutives de droits réels; la Decisión del Conseil Constitutionnel 94-346, de 21 de julio, que resuelve el recurso previo interpuesto contra la mencionada Ley de 1994. Vid. **BARCELONA LLOP**, Novedades en el régimen jurídico del dominio público en Francia, en R.A.P. núm. 137, 1995, pp. 551 y 558; y, del mismo autor, Recensión al libro de **BRARD**, Yves, Domaines public et privé des personnes publiques, Edit. Dalloz, Paris, 1994, en R.A.P. núm. 135, 1994, p. 542; **FRANCH I SAGUER**, Imbricación del dominio público y privado, en R.A.P. núm. 139, 1996, p. 423.

A pesar de que el Informe concluye expresando el criterio de que “los textos que rigen actualmente el dominio público son anacrónicos e inadaptados y será necesario de todas maneras revisarlos”, no cuestiona, de ningún modo, la distinción del dominio público y del dominio privado.

De todas maneras, debe tenerse presente que el régimen jurídico básico de los bienes patrimoniales también está sometido al Derecho público y, en su caso, las controversias que a él se refieran habrán de plantearse ante los Tribunales contencioso-administrativos, y que en la clasificación de los bienes públicos que realizan los tratadistas italianos, los patrimoniales son más amplios que los nuestros de tal manera que en ellos se incluyen algunas cosas que para nosotros son demaniales -beni patrimoniali indisponibili-, y que tienen el carácter de “bienes públicos”<sup>231</sup>.

Se puede considerar que la verdadera diferencia entre el dominio público y el privado es que el primero está constituido por bienes directos, destinados a satisfacer directamente una necesidad pública, mientras que el segundo lo está por bienes indirectos o instrumentales, es decir, aquellos que producen un ingreso que no está vinculado inmediatamente a la consecución de una finalidad o función pública, pero que de una forma mediata si lo está<sup>232</sup>, siendo además cierto que los límites entre el dominio público y el privado se encuentran cada vez más difuminados<sup>233</sup>, a la vez que las conexiones o puentes entre ambos están más reforzadas -afectación *versus* desafectación, artículo 341 del CCI.-<sup>234</sup>, existiendo unas reglas generales aplicables a ambos y toda una pluralidad de regímenes jurídicos sectoriales<sup>235</sup>, por lo que sería conveniente y necesario proceder a elaborar una Teoría General Jurídico-Pública del Demanio o Jurídico-Administrativa de la Cosa Pública o de los Bienes Públicos en donde estarían englobados tanto los bienes administrativos sometidos al régimen demanial como los supe-

<sup>231</sup> Vid. FALZONE, I beni del patrimonio indisponibile, Milano, 1957, in totum; ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, op. cit., Volume IV, p. 8; ALESSI, Instituciones de Derecho Administrativo, op. cit., Tomo II, pp. 432-433; VIRGA, Diritto Amministrativo, Giuffrè Editore, Milano, 1983, Tomo I, p. 239; DI RENZO, I beni degli enti pubblici, op. cit., p. 97; CASSARINO, La destinazione dei beni degli enti pubblici, Giuffrè Editore, Milano, 1962, p. 6; OSPITALI, Istituzioni di Diritto Pubblico, Cedam, Quarta Edizione, Padova, 1962, pp. 292-293; SANDULLI, Beni pubblici, voz de la Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, Tomo V.

<sup>232</sup> Cfr. OSPITALI, Istituzioni di Diritto Pubblico, op. cit., p. 300.

<sup>233</sup> Vid. L. MARTIN-RETORTILLO, Materiales para una Constitución, Cap. XXI, De las propiedades públicas, op. cit., pp. 323; RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., pp. 68 y 70; BARCELONA LLOP, Novedades en el régimen jurídico del dominio público en Francia, op. cit., p. 551 nota 8; y, del mismo autor, Recensión al libro de BRARD, Yves, Domaines public et privé des personnes publiques, op. cit., p. 542.

<sup>234</sup> Véase DE LA CUETARA, La actividad de la Administración, op. cit., p. 343.

<sup>235</sup> Vid. L. MARTIN-RETORTILLO, Recensión a la obra de RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, en R.A.P. núm. 54, 1967, pp. 537 y ss., y en El Via Crucis de las Libertades Públicas y otros ensayos rescatados, op. cit., p. 228; SAINZ MORENO, Comentario al art. 132 de la Constitución, en Comentarios a las Leyes Políticas, dir. por Oscar ALZAGA VILLAAMIL, Constitución Española de 1978, R.D.Públ., 1985, Tomo X, p. 153; PAREJO ALFONSO, JIMENEZ-BLANCO y ORTEGA ALVAREZ, Manual de Derecho Administrativo, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, Cap. XI, La actividad de gestión del dominio público por JIMENEZ-BLANCO, pp. 448 y 458; DE LA CUETARA, La actividad de la Administración, op. cit., p. 381; FONT I LLOVET, La ordenación constitucional del dominio público, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCIA DE ENTERRIA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. V, pp. 3919 y 3932.

ditados al jurídico-privado<sup>236</sup>. Además, consideramos que esa regulación uniformizadora y homogeneizadora no tendría porque conectar necesariamente con un proceso centralizador y concentrador del poder<sup>237</sup>.

En definitiva, se trataría de corregir la artificiosa y contradictoria distinción normativa entre ambos tipos de bienes unificando, en coherencia con la idea de unidad de personalidad jurídica de la Administración, los medios materiales utilizados en su proyección funcional, sin reservas ancladas en aspectos jurídicos formales cuando el problema inmediato está planteado a nivel de una alarmante y progresiva degradación y desaparición de bienes demaniales<sup>238</sup>, siendo conscientes de que dicha construcción dogmática repercutiría no sólo sobre la propia institución, sino sobre el mismo concepto de Derecho Administrativo, así como sobre la configuración de la Actuación Administrativa y las formas de tal Actividad, y a partir de ahí, a todo el Ordenamiento Jurídico Administrativo.

#### II.4.5) La dogmática francesa del siglo XIX.

La formulación proudhoniana de la distinción entre dominio público y dominio privado -nacional- provocará la inmediata adhesión de la casi totalidad de la doctrina francesa decimonónica<sup>239</sup>, siendo esta la situación reinante hasta el último cuarto del siglo XIX, momento en el que con ocasión de la problemática planteada por la explotación<sup>240</sup> se va a proceder a reconsiderar el derecho ostentado por el Estado y los Municipios sobre sus bienes de dominio público, llegándose a constatar como la intervención pública deviene necesaria a fin de asegurar una utilización racional de dichas cosas, no siendo suficiente ya con relacionar esa actuación de la Administración con su poder de policía o ejercicio del derecho de guarda y vigilancia<sup>241</sup>, sino que se percibe como satis-

<sup>236</sup> Un intento fallido de este planteamiento dogmático generalizador, lo encontramos en el Anteproyecto de Ley General sobre el Dominio Público, y otro conseguido, en la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 unificadora del régimen legal de los bienes demaniales y patrimoniales; vid. L. MARTIN-RETORTILLO, *Materiales para una Constitución*, op. cit., p. 323.

<sup>237</sup> Cfr. L. MARTIN-RETORTILLO, *Recensión citada supra*, en *El Via Crucis...*, pp. 223 nota 1, 225 y 229-230.

<sup>238</sup> Vid. SANCHEZ BLANCO, *La afectación de bienes al dominio público*, I.G.O., Sevilla, 1979, p. 367.

<sup>239</sup> Vid. GAUDRY, *Traité du Domaine comprenant le domaine public, le domaine de l'Etat, le domaine de la Couronne, le domaine public municipal, le domaine privé des communes, le domaine départemental*, 3 Tomos, 1862, T. I, pp. 69 y 77-78; DEMOLOMBE, *Cours du Code napoléonien*, T. IX, nº 457; FESSARD, *Dictionnaire de l'Enregistrement et des Domaines, seconde partie*, 1844, p. 193; PERIN, *Du domaine public dans ses différences avec le domaine privé sous le rapport de la prescription et de la compétence*, thèse Paris, 1860, p. 13; COTELLE, *Cours de Droit Administratif appliqué aux travaux publics*, 3 éd., 1859-1860, T. I, pp. 368 y ss., T. III, pp. 259 y ss. Todos estos autores coinciden en estimar que el dominio público, por oposición al privado, es improductivo o, al menos, sus productos son ocasionales y de poca importancia.

<sup>240</sup> Téngase presente que en Francia durante esta época se multiplicaron las obras públicas y se organizaron los grandes servicios públicos, así como se desarrollaron las líneas de transporte viario y ferroviario y se crearon numerosas empresas de distribución de agua, de gas y de electricidad. Vid. DE LAUBADERE, *L'automobile et le régime de l'usage des voies publiques*, thèse Bordeaux, 1935, en concreto, p. 168; del mismo autor, *Manuel de Droit Administratif*, op. cit., p. 328; y, DENOYER, *L'exploitation du domaine public*, op. cit., p. 22.

<sup>241</sup> *Droit de garde et de surintendance* (BERTHELEMY) como derecho que la Administración posee sobre los bienes de dominio público, según los partidarios de *la thèse de la non-propriété* (DUCROCQ, BERTHELEMY, DUGUIT, JEZE). Cfr. DE LAUBADERE, *Manuel de Droit Administratif*, op. cit., p. 327.

factoria tan sólo una explicación: aquella según la cual la Administración posee un derecho de propiedad sobre su dominio (HAURIUO)<sup>242</sup>.

#### II.4.5.a) El dominio público como relación de soberanía.

Hasta ese momento, la doctrina dominante estaba representada por la mantenida en la extensa obra de GAUDRY<sup>243</sup>, que era la misma que prevalecía por aquella época en España (el dominio público como una relación de soberanía y no de propiedad), de la que se deducía razonablemente las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, lo cual no era tan lógico cuando se aseveraba, por el contrario, la relación de propiedad del Estado sobre los bienes de dominio público.

La doctrina tradicional era coherente: si algo no era susceptible de propiedad privada -las cosas públicas-, era lógico que se declarase su cualidad de indisponible<sup>244</sup>, concibiéndose la relación con dicho bien como una “comunidad negativa” de cosas comunes, de cosas que no son de nadie<sup>245</sup>, siendo evidente que hay una falta de lógica cuando se cataloga un bien como inalienable, imprescriptible e inembargable, fuera del comercio privado en definitiva, y al mismo tiempo se postula sobre dicha cosa una propiedad, aun cuando la misma se califica de pública, pero sigue siendo propiedad. Es artificioso, por tanto, mantener que el Estado es propietario del dominio público y al mismo tiempo constatar la necesidad de un acto jurídico específico, reserva dominial, para que el mismo pueda explotar ese bien<sup>246</sup>, de ahí que para un jurista alemán la definición hauriouniana sea una contradicción en sí<sup>247</sup>.

<sup>242</sup> Vid. WODON, *Traité des choses publiques en général et des droits qui en dérivent*, Bruxelles, 1870, Nº 45 p. 71 y Nº 86 p. 125; SALEILLES, *La loi du 30 mars 1887 relative à la conservation des monuments et objets d'art ayant un caractère historique et artistique. Des questions de domanialité dans leur application aux objets mobiliers*, *Revue Bourguignonne de l'Enseignement supérieur*, 1891, pp. 636 a 738. Pero sobre todo destaca como formulador de ese derecho de propiedad HAURIUO, para quien los bienes de dominio público son “propiedades administrativas afectadas directamente a la utilidad pública (bien al uso directo del público, bien al uso de un servicio público) y que por consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidos por las reglas penales, de tal manera que la domanialidad pública es esencialmente una forma de propiedad administrativa inalienable e imprescriptible”; en su *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 1 ed. de 1892; 9 ed. de 1919, p. 726. A favor de esta tesis: BONNARD, DE LAUBADERE, WALINE, PRESUTTI, VITTA, GUICCIARDI, D'ALESSIO, ZANOBINI, BODDA, FLEINER, y, MAYER. En contra: PROUDHON, AUBRY, DEMOLOMBE, JEZE, BERTHELEMY, y, MOREAU. Vid. FERNANDEZ DE VELASCO, *Naturaleza jurídica del dominio público, según Hauriou. Aplicación de su doctrina a la legislación española*, R.D.Pr., Año IX, Tomo VIII, núms. 94 y 95, 1921, p. 231.

<sup>243</sup> Nos referimos a su *Traité du Domaine comprenant le domaine public, le domaine de l'Etat, le domaine de la Couronne, le domaine public municipal, le domaine privé des communes, le domaine départemental*, op. cit., 3 Tomos, en especial Tomo I, pp. 69 y ss. y 77 y ss.

<sup>244</sup> Cfr. GAUDRY, *Traité du Domaine...*, op. cit., Tomo I, p. 83; quien cita a DOMAT.

<sup>245</sup> Vid. POTHIER, *Traité du Droit de Propriété*, nº 21.

<sup>246</sup> Cfr. GALLEGO ANABITARTE (Dir.), *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo I, pp. 53 y 365. Véase, en sentido contrario, RIVERO YSERN quien afirma que “si estas cosas eran inalienables e imprescriptibles, quería decirse implícitamente que existe un derecho de propiedad sobre las mismas”; en *El deslinde administrativo*, op. cit., p. 75; y, BALLBE PRUNES, *Las reservas dominiales*, op. cit., pp. 75 y ss.

<sup>247</sup> En concreto, es el caso de EISELE para quien no existiría propiedad privada sobre las cosas públicas, sino solamente propiedad *publici iuris*, ya que la adscripción del bien a un fin público le aleja del Derecho privado; en *Ueber die Rechtsverhältnisse der res publiche in publico usu nach römischen Recht*, Bassel, 1873.

En esos supuestos no estaríamos ante una verdadera propiedad, ni privada ni pública, sino ante las rancias *res nullius* o *res extra commercium* del Derecho Romano, mientras que las cosas públicas -die öffentlichen Sachen-, cuyo fundamento jurídico es la "teoría de la propiedad pública" elaborada por MAYER en Alemania frente a toda la doctrina dominante de su país, no están fuera del comercio sino que el dueño del bien, en virtud de su propiedad, puede "disponer" de él a través de la realización de los correspondientes negocios jurídico-públicos<sup>248</sup>.

#### II.4.5.b) El dominio público como relación de propiedad: la concepción patrimonialista.

Maurice HAURIOU soslayó esta falla dogmática acudiendo a la noción de afectación, arguyendo que mientras una cosa estaba destinada a un fin público existía entre ella y su titular administrativo una relación de propiedad -pública-, que le permitía defenderla utilizando las correspondientes acciones reales propias del Derecho privado<sup>249</sup>.

Se observa como ambas construcciones dogmáticas, en último extremo, conducen a resultados idénticos, por lo que nos aflora la siguiente pregunta: ¿hasta que punto tal discusión doctrinal no es más que una mera cuestión teórica, de nominalismo y no presenta, por tanto, ningún interés práctico aunque ofrezca cierta sustancialidad científico-jurídica?.

Sobre este extremo, ha sido puesto de manifiesto que las consecuencias prácticas de uno y otro punto de vista difieren de modo importante entre sí<sup>250</sup>, habiéndose postulado que las cosas públicas no son *extra commercium* como sucedía con las *res publicae* del Derecho Romano, sino que son objeto de propiedad privada estando en consecuencia sometidas al Derecho Civil, si bien es cierto que la destinación jurídica de la cosa a una finalidad o función pública supone la total primacía de ésta con respecto a cualquier situación jurídico-privada, es decir, que la disposición particular de las cosas públicas es lícita siempre y cuando que no perjudique su afectación -die Widmung- a un fin público (servidumbre pública). Quedaría, pues, un margen para el comercio jurídico privado de las cosas públicas<sup>251</sup>.

Las cosas públicas quedan configuradas como propiedad civil<sup>252</sup>, siendo éste el título jurídico que fundamentaba la competencia para dilucidar jurisdiccionalmente las controversias sobre esa materia ante los Tribunales ordinarios, ya que en Alemania hasta 1870 no se creó una Jurisdicción contencioso administrativa<sup>253</sup> (en España se

<sup>248</sup> Véase MAYER, Derecho Administrativo Alemán, op. cit., Tomo III, p. 155.

<sup>249</sup> Vid. HAURIOU, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, op. cit., p. 727.

<sup>250</sup> Cfr. FORSTHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit., p. 489 nota 15.

<sup>251</sup> Vid. FORSTHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit., pp. 487-490.

<sup>252</sup> En este sentido, véanse FRIEDRICHS, Bürgerliches und öffentliches Sachenrecht, Archiv des öffentlichen Rechts, núm. 40, pp. 257 y ss.; GERMERSHAUSEN-SEYDEL, Wegerecht und Wegeverwaltung in Preussen, 4 ed., T. I, 1932, p. 90, nota; MAUNZ, Hauptprobleme des öffentlichen Sachenrechts. Eine Studie zur Methodik und Dogmatik des Deutschen Verwaltungsrechts, Ed. J. Schweitzer Verlag -Arthur Sellier-, München, Berlin y Leipzig, 1933, pp. 123 y ss.; LANGER, Ausgangslinien für eine Erörterung zu der Frage des Verwaltungseigentums, Tübingen, 1961; PEINE, Das Recht der öffentlichen Sachen, en J.Z., 19, 1984.

<sup>253</sup> Cfr. SVAREZ, Vorträge über Recht und Staat, reedición de 1960, pp. 253 y ss.

encontraba establecida ya desde 1845<sup>254</sup>), si bien es cierto que la concepción de la propiedad privada de las cosas públicas no cambió tras su instauración, siendo igualmente los Tribunales civiles los encargados de resolver los conflictos jurídico patrimoniales, hasta que el 21 de enero de 1960 se promulgó la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuyo artículo 40 establece una cláusula general que otorga a estos Tribunales la resolución de los litigios surgidos en las “relaciones jurídico-públicas”.

No existía pues, en dicho país centroeuropeo, ni dominio, ni servicio, ni obra pública, sino que la Administración alemana del siglo XIX, continuando la tradición iniciada en el siglo XVIII y reafirmada en su gran Codificación de 1794, se desenvuelve en todos estos sectores en la órbita del Derecho privado. Además, tanto en la Constitución de Weimar de 1919<sup>255</sup>, como en la Ley Fundamental de Bonn de 1949<sup>256</sup>, se viene a declarar que el Imperio o la Federación, así como los Estados federados, los distritos y los municipios son “propietarios” jurídico-civilmente de sus cosas públicas.

En definitiva, se puede decir que actualmente en Alemania no ha cambiado la situación jurídica de creación decimonónica conforme a la cual se conciben a las cosas públicas como propiedad privada, si bien es cierto que las mismas están limitadas o condicionadas por su afectación al uso común o general, pero son susceptibles de comercio jurídico constituyendo el objeto de negocios jurídico-privados que deberán respetar siempre su vinculación jurídico-administrativa mientras sean públicas<sup>257</sup>. Tan sólo en los Länder de Hamburgo y Baden-Württemberg se ha establecido la teoría de las cosas públicas en el sentido francés y español, como propiedad pública o dominio público, con motivo de la aprobación de la Ley hamburguesa sobre Caminos y Diques de 4 de abril de 1961, y de la Ley badenwürttembergiana sobre Lecho de las corrientes de agua<sup>258</sup>.

Inferimos, de lo anteriormente dicho, que hay una gran semejanza entre la evolución jurídica germánica y la anglosajona -inglesa y norteamericana-, donde también únicamente existían Tribunales ordinarios, estando asimismo presente, en esta segunda, el Derecho Romano como puso de manifiesto WIEL<sup>259</sup>.

En el Derecho anglosajón se recibe la concepción de la “comunidad negativa” sobre las *res communes*, elaborada por la doctrina francesa iusprivatista<sup>260</sup>, según la cual determinadas cosas nunca pertenecieron a nadie, ni en un principio cuando todas eran *res nullius*, ni después cuando la mayoría de ellas fueron siendo apropiadas individual-

<sup>254</sup> Vid. NIETO Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España, en R.A.P. núm. 50, 1966, pp. 27 y ss., y, Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo, en R.A.P. núm. 57, 1968, pp. 9 y ss.; PARADA VAZQUEZ, Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso, en R.A.P. núm. 55, 1968, pp. 65 y ss., y, Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo, en R.A.P. núm. 59, 1969, pp. 41 y ss.

<sup>255</sup> Art. 97.

<sup>256</sup> Art. 89.

<sup>257</sup> V. gr. la Wasserhaushaltsgesetz -WHG- de 27 de julio de 1957, modificada por Ley de 16 de octubre de 1976.

<sup>258</sup> Véase PAPIER, *Recht der öffentlichen Sachen*, Berlin, 2 edic., 1984.

<sup>259</sup> En su *Water Rights in the Western States*, 3 ed., 2 Vols., 1911, pp. 2 y 748 y ss.

<sup>260</sup> Principalmente POTHIER, en su *Traité du Droit de Propriété*, op. citada.

mente -v. gr., el aire, el agua corriente, el mar y sus riberas-. Sobre esta base, se produce con la Sentencia judicial *Lux and others v. Haggin and others* de 26 de abril de 1886<sup>261</sup>, en materia de aguas en California y, en general, en los Estados semiáridos del Oeste norteamericano, la acogida del sistema ribereño de aprovechamiento hidráulico<sup>262</sup>, junto al sistema de apropiación<sup>263</sup>, frente a los Estados áridos que admiten únicamente el sistema de apropiación<sup>264</sup>, de tal manera que ahora se mantiene que no hay un derecho de propiedad sobre el agua, pero sí un derecho de uso o derecho usufructuario de ella por parte del propietario ribereño -o del que se apropia del agua-, convirtiéndose, eso sí, una vez cogida en propiedad del tomador.

En el Derecho anglosajón no existe, por tanto, propiedad sobre las aguas, con lo que queda descartada la tortuosa pregunta de si la relación entre el Estado y el bien demanial es, o no, una relación de propiedad; sobre ellas lo único que hay es una vigilancia u ordenación que proviene del derecho de soberanía o de la *Royal prerogative*, pero no de la propiedad del Estado. En consecuencia, todos los conflictos que se susciten sobre su aprovechamiento se han de resolver, generalmente, por los Tribunales ordinarios. Por lo que se refiere a otro típico bien demanial en el Derecho europeo como son las carreteras, en el Derecho inglés se las consideran como parte de la propiedad territorial de la Corona sobre las tierras del Reino de Inglaterra que están destinadas al uso público por el *animus dedicandi* de su titular<sup>265</sup>.

#### II.4.6) La situación a finales del periodo decimonónico.

En las postrimerías del siglo XIX fue adoptada por un gran número de juristas<sup>266</sup> la idea de una *propriété administrative spéciale* concebida como una auténtica propiedad, si bien limitada por la afectación -*propriété d'affectation*-.

En este particularismo de la propiedad administrativa, la pieza esencial ligada a la idea de afectación que ella apunta a proteger es la regla de la inalienabilidad, regla que se expresa “en la vinculación permanente entre dicha cosa -demanial- y la función pública que sobre ella se cumple”<sup>267</sup>. La finalidad que se persigue con esta regla es conservar la afectación del bien, o lo que es lo mismo, garantizar que será utilizado de conformidad con su destino. La inalienabilidad del dominio público adquiere en la concepción moder-

<sup>261</sup> Publicada en 10 Pacific Reporter, 1886, pp. 674-784.

<sup>262</sup> Sistema que hace casi siglo y medio que dejó de existir en España y que regía, y rige, fundamentalmente en los Estados del Este de la Federación norteamericana, habiendo sido corregido por una enmienda a la Constitución de California de 1928, en virtud de la cual, todo aprovechamiento de aguas ha de quedar sometido “a un uso razonable y beneficioso”, por lo que se puede decir que juega aquí un papel importante la regla de la discrecionalidad.

<sup>263</sup> “Doctrina de California” o doctrina dualista.

<sup>264</sup> A cuya cabeza se encuentra el Estado de Colorado, por lo que se le ha dado en llamar “doctrina de Colorado”.

<sup>265</sup> Cfr. HALSBURY'S, *Laws of England*, 3 ed., 1962, volumen XIX, pp. 43 y ss.

<sup>266</sup> Vid. SIMONET, *Traité élémentaire de Droit Public et Administratif*, 3 éd., 1897, p. 233; LECHALAS, *Manuel de Droit Administratif (Encyclopédie des Travaux publics)*, T. II, 1898, p. 165; LEPINTE, *Des occupations du domaine public*, thèse Paris, 1899; LE MASNE, *Occupation temporaire du domaine public*, thèse Grenoble, 1900.

<sup>267</sup> Vid. GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Civitas, 2 edición, Madrid, 1981, Tomo II, p. 209.

na de éste (siglo XIX) un carácter relativo, convirtiéndose en un elemento más del régimen especial de la domanialidad, que está íntimamente unido a la afectación, de tal manera que desaparece cuando el bien es desafectado, por lo que se podría mantener dogmáticamente que la inalienabilidad no sería más que una obligación que recae sobre el detentador del bien demanial de respetar y conservar su afectación.

Nada impediría que una cosa de dominio público fuese enajenada siempre y cuando que el particular adquirente respetase su afectación; de esta manera, la estricta noción de inalienabilidad devendría inútil y, en consecuencia, caduca. A este respecto, se podría mantener también que el concepto de afectación debería sustituir al de propiedad pública, pudiendo los bienes administrativos en general, y los demaniales en particular, ser objeto de propiedad privada<sup>268</sup>.

En definitiva, el carácter específico de la propiedad administrativa proviene del hecho de que la entidad pública no puede retirar del dominio público las ventajas del derecho de propiedad (deslinde, acción reivindicatoria, interdictos), en la medida en que éstas no contradigan la afectación del bien. Es necesario, empero, que la utilización económica del bien no dañe su afectación al uso o al servicio públicos. Pues bien, a pesar de las construcciones doctrinales elaboradas al respecto<sup>269</sup> no se puede considerar que nos encontramos ante una propiedad privada ordinaria, sino que es preferible retomar las ideas de HAURIOU de propiedad de afectación o administrativa, ya que así al menos se pueden paralizar las consecuencias habituales de la propiedad ordinaria incompatibles con la afectación del bien<sup>270</sup>.

Por otro lado, también es posible encontrar ciertos autores que seducidos por la idea de la propiedad administrativa o de afectación, pero marcados por la tradición proudhoniana, utilizaron razonamientos notablemente ambiguos<sup>271</sup>.

## II.5) Génesis y evolución de la institución demanial en España.

### II.5.a) El dominio público como jurisdicción o señorío estatal.

En España, la expresión dominio público aparece hacia la mitad del siglo XIX, empleándose por primera vez en la Ley de 10 de junio de 1847 sobre propiedad literaria, con el sentido de bienes que son “propiedad” de todos y de nadie, puesto que cualquiera puede utilizarlos, es decir, como *res communes*<sup>272</sup>. Esta misma concepción se

<sup>268</sup> Vid. **CAPITANT**, *Le fondement de l'inalienabilité du domaine public: l'affectation* (nota a C. E. de 17 de febrero de 1932, *Commun de Barran*), Dalloz, Paris, 1933, III, pp. 48 y ss.; y, **CASSARINO**, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, op. cit., p. 2. En general, véase **DE LAUBADERE**, *Manuel de Droit Administratif*, op. cit., pp. 327 y 329-331.

<sup>269</sup> Especialmente por Maroger y Capitant.

<sup>270</sup> Vid. **PEISER**, *Droit Administratif*, op. cit., pp. 62 y 63.

<sup>271</sup> Es el caso de **RENE DE RECY**, en *Traité du domaine public*, 2 Tomes, 2 éd., 1894, T. I, pp. 184 y 418-420. Se encuentran argumentos parecidos a los de este tratadista en **MAGUERO** (*Dictionnaire des domaines*, 2 éd., 1911, pp. 471-472), sin embargo, este último opta claramente por la teoría de la propiedad.

<sup>272</sup> Art. 14 de dicha Ley. Considera **DIEZ-PICAZO GIMENEZ** que el “pase al dominio público” quiere decir simplemente que la obra intelectual, a partir de ese instante, puede ser utilizada por cual-

encuentra ya en la Real Orden de 27 de mayo de 1846, sobre acotamiento y amojonamiento de las carreteras, si bien se utiliza la expresión de servicio público y no la de dominio público; no obstante, hay que decir que con esos términos se hace referencia al uso general o público frente al uso particular de los caminos ordinarios o carreteras<sup>273</sup>, siendo aquí también el titular de esos bienes, el público, es decir, todos<sup>274</sup>.

De nuevo aparece la expresión dominio público aplicada a los terrenos baldíos o realengos en una Real Orden de 12 de mayo de 1851, bienes que no son de dominio privado, sino que están sujetos al aprovechamiento inmediato de todos y, en concreto, de los vecinos o miembros de la comunidad<sup>275</sup>. Por otro lado, en las Leyes de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855 y de 23 de noviembre de 1877<sup>276</sup> se emplea, igualmente, la expresión dominio público para referirse al uso general, como opuesto a los ferrocarriles de servicio particular<sup>277</sup>, tal y como sucedía, como hemos visto, en el supuesto de los caminos públicos. El art. 20 de esa Ley se refería concretamente al dominio público al disponer que “los terrenos de dominio público que hayan de ocupar el camino y sus dependencias” se concederán gratuitamente a todas las empresas de ferrocarriles. A estos efectos, para determinar tales terrenos se dictaron las Reales Ordenes de 23 de agosto de 1859, de 25 de abril de 1860, de 7 diciembre de 1860, y la de 31 de diciembre de 1862.

En última instancia, se considera al dominio público como unos bienes que lo son por su naturaleza o por su uso y que no son de nadie en particular porque están destinados a la utilidad general (*res nullius*). En este contexto histórico-jurídico, pues, dominio público quiere decir *dominium eminens* del Estado, esto es, jurisdicción, señorío, imperio o potestad estatal sobre el bien concreto de que se trate<sup>278</sup>.

---

quiera, y no que su titularidad pase a manos administrativas; en Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: los iura in re aliena, op. cit., p. 652.

<sup>273</sup> Ello se deduce de lo preceptuado en el art. 25 de la Ley de 22 de julio de 1857, sobre caminos vecinales y caminos ordinarios o carreteras, utilizando la expresión servicio público para referirse al uso público de las carreteras, la cual permanecerá en la Ley de 4 de mayo de 1877, e, incluso, en la Ley de 29 de junio de 1911 sobre caminos vecinales, habiendo sido recuperada la correcta expresión por la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974 y manteniéndose en la vigente Ley de 29 de julio de 1988.

<sup>274</sup> En la Exposición de Motivos de la Real Orden de 1846, se decía que “S.M. la reina considerando que los derechos del público, a quien pertenecen los caminos no prescriben con la posesión de cierto número de años como sucede con otros...”.

<sup>275</sup> El art. 2 de la mencionada Orden de 1851 recoge la definición de los baldíos, manteniéndose en el número 11 del art. 5 del Reglamento de 30 de septiembre de 1885. Vid. FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público, op. cit., p. 122.

<sup>276</sup> Art. 5 de la Ley de 1855 y art. 7 de la Ley de 1877. Vid. ARAUZ DE ROBLES, Notas sobre el régimen jurídico del patrimonio de la RENFE, en R.A.P. núm. 46, 1965, pp. 321 y ss.; BERMEJO VERA, Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974). Estudio específico de RENFE, Prólogo de L. MARTIN-RETORTILLO, Edit. Tecnos, Madrid, 1975, pp. 48 y ss.

<sup>277</sup> Según los arts. 3 y 62 de la Ley de 1877.

<sup>278</sup> Mantenia COLMEIRO que: “Llámanse bienes públicos las cosas que corresponden en plena propiedad a la nación y en cuanto al uso a todo el mundo...; los bienes públicos forman parte del territorio nacional que la sociedad conserva en el dominio común, porque o no pueden dividirse, pues divididos perderían su utilidad, o en fin, porque según su naturaleza no son capaces de apropiación particular: pertenecen al dominio eminente, se derivan del derecho de soberanía y comprenden todas las cosas que no son propiedad de los individuos ni de las Corporaciones. La Administración dicta reglas acerca de su aprovechamiento, para que ningún interés individual perjudique al uso público a que la Ley los destina”; en Derecho Administrativo español, Madrid, 4 ed., 1876, Tomo II, § 1876 y ss., pp. 111 y ss.

En el Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 se reguló la inscripción de los bienes y derechos reales del Estado y de las Corporaciones Civiles, en virtud de lo establecido en la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, al ordenar la inscripción en los Registros de los títulos traslativos del dominio de los inmuebles o de los derechos reales impuestos sobre ellos. En dicho Real Decreto se distinguía entre bienes de uso público general -que no era necesario inscribir porque era ostensible su naturaleza-<sup>279</sup>, y otros bienes “amortizados” (que no se vendían), es decir, afectados a un servicio público -cuya falta de notoriedad (“no sea tan conocido”) implicaba que debieran ser inscritos-<sup>280</sup>.

También debían ser inscritos otros bienes como los montes y las fincas del Estado, que no eran de uso público pero estaban excluidos de la venta. Aparece, de esta manera, un dualismo entre, por un lado, el dominio público en su doble faceta de uso general y servicio público -inscribible-, y, por otro, el patrimonio privado del Estado, conformado por bienes que debían ser inscritos ya que su pertenencia no estaba clara.

Posteriormente, el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864 usa expresamente el concepto de dominio eminente del Estado para referirse a la pertenencia de aquellos bienes que no tenían necesidad de ser inscritos en el Registro de la Propiedad<sup>281</sup>. De donde se deduce que todos los bienes de dominio público, en cuanto bienes de uso público o general, quedaban supeditados al dominio eminente del Estado, esto es, a su señorío o poderío, antes que ser objeto de su propiedad. Nos encontramos, así, con que el añejo concepto de *dominium eminens* entendido como imperio, jurisdicción o soberanía nacional, y no como propiedad, fue sustituido por la expresión decimonónica de origen galo, dominio público<sup>282</sup>. Con este sentido utiliza el Real Decreto de 29 de abril de 1860, por el que se dictaron varias disposiciones sobre aprovechamiento de aguas, el concepto de dominio público referido a todas las aguas corrientes naturales, así como a sus cauces<sup>283</sup>. Pero, además, frente a estos bienes demaniales perfectamente distinguidos, se encuentran los de dominio privado del Estado y de las Corporaciones locales (bienes de propios, montes, minas, etc.).

<sup>279</sup> Según la Exposición de Motivos de este Real Decreto de 1863, el Estado tenía que determinar, de las propiedades que estaban a su cargo, cuales debían inscribirse y cuales no. En concreto, se mantenía que “no hay necesidad de inscribir los bienes de uso público general, como las calles, los caminos, las riberas y otros, no porque estén fuera del comercio, sino porque no están realmente apropiados, ni constituyen el patrimonio exclusivo de ninguna persona o Corporación, ni es indispensable que estén señalados con un número en el Registro para que sea notorio su estado civil. Debe, pues, renunciarse a la inscripción de todos estos bienes...”.

<sup>280</sup> Más adelante, la Exposición de Motivos del Real Decreto de 1863 mencionaba aquellos bienes “cuyo estado no sea tan conocido por más que se hallen también amortizados con destino a algún servicio público...los edificios ocupados con este objeto por la Administración deberán ser inscritos, así como los montes del Estado que no se hallan en venta, y otras fincas exceptuadas en la desamortización pero que no son de uso público general”.

<sup>281</sup> Arts. 3 y 4 del Real Decreto de 1864 .

<sup>282</sup> Vid. GALLEGO ANABITARTE (Dir.), *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo I, p. 337.

<sup>283</sup> Arts. 19 y 23 del citado Real Decreto de 1860. Vid. FERNANDEZ-RODRIGUEZ y SANTAMARIA PASTOR, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, op. cit., p. 1008; GALLEGO ANABITARTE (Dir.), *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo II, Apéndice Documental, p. 111; y, RIVERO YSERN, *El deslinde administrativo*, op. cit., p. 55.

## II.5.b) La dicotomía entre dominio público de la Nación y dominio privado del Estado.

Esta dicotomía real fue especialmente tenida en cuenta por la monumental Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866-1879<sup>284</sup>, ley no tanto administrativa cuanto típicamente institucional<sup>285</sup>, que presentó cierta problemática en su aplicación<sup>286</sup>, y que vino a constituir un Código general de Aguas, único a nivel europeo<sup>287</sup>, regulador tanto del dominio de las aguas marítimas y de las playas<sup>288</sup> como del propio de las aguas terrestres o continentales<sup>289</sup>.

Será, concretamente, en las primeras páginas de la Exposición de Motivos elevada por la Comisión<sup>290</sup> al Ministerio de Fomento el día 29 de abril de 1863, donde se explicará la significación que tenían las expresiones “dominio público de la Nación y dominio particular del Estado”; y ello, sobre todo debido al todavía escaso arraigo de la terminología relativa a los bienes públicos<sup>291</sup>.

<sup>284</sup> GARCIA DE ENTERRIA ha mantenido que la Ley de Aguas de 1866 constituye el “monumento legal más prestigioso de nuestra legislación administrativa del siglo XIX” (en *Dos estudios sobre la usucapción en Derecho Administrativo*, I.E.P., Madrid, 1955, p. 77). Esta Ley constituye el primer texto moderno español que utiliza la expresión “dominio público” en materia de aguas. Vid. S. MARTIN-RETORTILLO, en *La elaboración de la Ley de Aguas de 1866*, en R.A.P. núm. 32, 1960, p. 11; y, en *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Ediciones Centro de Estudios Hidrográficos, Madrid, 1963, Estudio preliminar, p. XVII; LATOUR BROTONS, *Antecedentes de la primitiva Ley de Aguas*, 2 ed., Elche, 1965, p. 15; GUAITA MARTORELL, *Le domaine public en Espagne*, R.I.S.A., Vol XXII, 1956, Núm. 2, p.121; y en *Derecho Administrativo: Aguas, Montes, Minas*, op. cit., p. 116.

<sup>285</sup> Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO, *La elaboración de la Ley de Aguas de 1866*, op. cit., p. 51; *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Edit. Civitas, Madrid, 1995, p. 15.

<sup>286</sup> La Ley General de 1866 fue prontamente modificada por el Decreto de 14 de noviembre de 1868, por el que se establecieron las Bases generales para la nueva legislación de Obras Públicas, y por la Ley de 20 de febrero de 1870 sobre Canales y Pantanos. Como consecuencia de la abstracción y generalidad de sus disposiciones, se procedió a crear en virtud de un Decreto de 5 de abril de 1873 una Comisión encargada de redactar un Reglamento para la ejecución de dicha Ley de Aguas que debería tener en cuenta las reformas introducidas por esos textos normativos de 1868 y 1870. Vid. MARTINEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, 5 ed., Madrid, 1892, Tomo I, p. 393; JORDANA DE POZAS, *La evolución del Derecho de las Aguas en España y en otros países*, op. cit., pp. 22-23.

<sup>287</sup> Puede decirse que fue la primera de su género en Europa, “el primer Código de las Aguas de Europa”. Vid. MARTINEZ ESCUDERO, *Playas y Costas: su régimen jurídico administrativo*, op. cit., p. 34.

<sup>288</sup> El Título I de la Ley se dedicaba a las Aguas del Mar, abarcando dos Capítulos: el primero, referido al dominio de las aguas del mar y de sus playas, y el segundo, al uso y aprovechamiento de ellos. Este Título relativo a las Aguas Marítimas comprendía tan sólo los primeros 29 artículos, de un total de 300.

<sup>289</sup> El Título II de la Ley de 1866 regulaba las Aguas Terrestres, y comprendía 271 artículos, de un total de 300. Vid. S. MARTIN-RETORTILLO, *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, op. cit., pp. 833-912.

<sup>290</sup> En virtud del Real Decreto de 27 de abril de 1859 se procedió a crear una Comisión encargada de redactar un Proyecto de Ley General de Aprovechamiento de Aguas (Publicado en la *Gaceta de Madrid*, el día 6 de mayo de 1859). La Exposición de Motivos fue obra de Don Antonio RODRIGUEZ DE CEPEDA, habiendo merecido la calificación de “trabajo magistral” (FUENTES BODELON, *La evolución del litoral a través de las normas*, en *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales*, Noviembre 1981, Servicio de Publicaciones Agrarias, Madrid, 1982, p. 153).

<sup>291</sup> Considera GALLEGO ANABITARTE que ello no era de extrañar ya que esta configuración dual parte de la obra de PROUDHON en la década tercera del siglo pasado, y fue introducida en España, “probablemente copiada de la obra de MACAREL”(sic), por COLMEIRO (*Derecho Administrativo espa-*

Dentro del apartado de la Exposición de Motivos intitulado “Dominio de las Aguas del Mar y de sus Playas”, se recogía el sentido que la Comisión otorgaba a esas expresiones; así, se decía que:

“Aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de nación alguna, la seguridad e independencia de éstas exige que se considere como parte del territorio de las mismas la zona marítima contigua a sus playas. Conformes en este principio todos los escritores de Derecho internacional, discrepan, no obstante, en la anchura de esa zona, que sólo por mutuo acuerdo entre las naciones puede eficazmente establecerse. La Comisión ha creído, pues, que debía de abstenerse de fijarla, limitándose a declarar que esa zona marítima territorial, cualquiera que sea la extensión que el Derecho internacional le conceda, pertenece al dominio público de la nación, así como las abras, bahías, radas, calas y ensenadas formadas por las costas del territorio español y los puertos naturales o construidos con fondos públicos para el servicio general, a diferencia de los construidos para el servicio exclusivo del Estado, que pertenecen al dominio particular de éste. Al adoptar por primera vez estas clasificaciones de dominio, repetidas después con frecuencia, cree necesario la Comisión explicar la significación que le da y el sentido en que las usa. Por dominio público de la Nación entiende el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas: tales son, por ejemplo, las playas, ríos, caminos, muelles y puertos públicos; su carácter principal es ser inenajenable e imprescriptible. Y por dominio particular del Estado entiende el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y no al uso común, cosas de las que dispone como los particulares de las que constituyen su patrimonio; tales son, entre otras muchas, los montes, minas, arsenales, fortalezas y edificios militares. Al declarar también del dominio público de la nación las playas, se ha creído conveniente restablecer la disposición de nuestras antiguas leyes, que, de acuerdo con las romanas, les fijaban por límite aquel donde alcanzan las olas del mar en sus temporales ordinarios espacio bastante para las necesidades de la navegación y pesca; y en vez de la zona contigua de 20 varas, que después se ha considerado como ensanche de aquéllas, se establecen sobre las heredades limítrofes las servidumbres de salvamento y vigilancia, con las cuales quedan suficientemente atendidos los intereses de la navegación en caso de naufragios, y los de la Hacienda Pública para vigilancia de las costas, sin necesidad de condenar a perpetua esterilidad terrenos que en algunas comarcas son susceptibles de cultivo. Las islas formadas dentro de la zona marítima territorial y en las rías y desembocaduras de los ríos en el mar, se declaran también de Dominio Público de la Nación, facultando, no obstante, al Gobierno para conceder su aprovechamiento a empresas colonizadoras o industriales”.<sup>292</sup>

ñol, 1 ed., Tomo II, 1850, pp. 5 y ss., y, 52 y ss.); en El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 342.

<sup>292</sup> Vid. MARTINEZ ALCUBILLA, Diccionario de la Administración Española (Compilación de la Novísima Legislación de España en todos los ramos de la Administración Pública), op. cit., Tomo I, p. 478; S. MARTIN-RETORTILLO, La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración, op. cit., pp. 762-763; y, FERNANDEZ-RODRIGUEZ y SANTAMARIA PASTOR, Legislación administrativa española del siglo XIX, op. cit., pp. 1012-1013.

Comprobamos como esa clasificación no coincide con la recogida en el Código Civil vigente de 1889 ya que éste se basó principalmente en el Derecho francés<sup>293</sup>. Observamos, además, como se alude a la Nación para referirse al titular del dominio público, confundiendo lo político o sociológico con lo jurídico<sup>294</sup>, mientras que para dirigirse al titular del dominio privado o particular se utiliza el sustantivo Estado<sup>295</sup>. Con el primero se quiere hacer referencia al público en general, a la colectividad o comunidad, es decir, a todos, -aquí no hay propiedad sino soberanía-, y con el segundo, a la personalidad gobernante que sólo puede poseer una titularidad jurídico-privada sobre sus bienes -aquí no hay soberanía sino propiedad-<sup>296</sup>. Ello es debido a que cuando se redactó la Ley de Aguas en 1866 todavía no estaba depurado el concepto de dominio público<sup>297</sup>.

Esto permanecerá así hasta que a finales del siglo pasado se elabora por la doctrina alemana, y sobre todo por la aportación personal de VON GIERKE, la teoría de la personalidad jurídica unitaria del Estado, que servirá de apoyo para fundamentar teóricamente la relación jurídica existente entre el dominio público y el Estado-Nación sobre la base de una relación dominical pública o administrativa, y no como una relación de soberanía (*res nullius*).

La recepción en España de esta concepción demanial defendida en Francia por HAURIU se produjo con la publicación en la Revista de Derecho Privado<sup>298</sup> de un artículo de FERNANDEZ DE VELASCO<sup>299</sup>. Además, hay que decir que esa distinción, entre dominio público de la Nación y dominio particular o privado del Estado, no tiene el mismo alcance que la moderna entre el dominio público y el privado, y ello porque el dominio público no sólo comprende ya los bienes de uso común, sino también los destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional (art. 339.2 del CCi.)<sup>300</sup>.

También se constata como la Ley de Aguas de 1866 pasa a considerar a la zona contigua de 20 varas (aproximadamente 17,70 metros) medidas desde el espacio terrestre regado por el mar, no como dominio público sino como propiedad privada (desafectación)<sup>301</sup>, pero gravada por una servidumbre de salvamento y otra de vigilancia litoral<sup>302</sup>.

<sup>293</sup> Cfr. FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público, op. cit., p. 112.

<sup>294</sup> Vid. MARTINEZ ESCUDERO, Playas y Costas: su régimen jurídico administrativo, op. cit., p. 36; LOPEZ PELLICER, Lecciones de Derecho Administrativo, op. cit., Tomo II, p. 361; MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 24.

<sup>295</sup> Véase COVIAN, Enciclopedia Jurídica Española Seix, 1910, voz Dominio Público, Tomo XII, p. 553.

<sup>296</sup> Cfr. COLMEIRO, Derecho Administrativo español, Madrid, 4 ed., 1876, Tomo II, pp. 1 y ss., y 111 y ss.; y, SANTAMARIA DE PAREDES, Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España, Madrid, 5 ed., 1898, pp. 599 y ss., y 613 y ss.

<sup>297</sup> Vid. GARCIA TREVIJANO, Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español, op. cit., p. 18; y, en Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo, en R.E.D.M. núm. 3, 1963, p. 287.

<sup>298</sup> Año IX, Tomo VIII, núms. 94 y 95, enero-diciembre 1921, pp. 230-236.

<sup>299</sup> Artículo intitulado Naturaleza jurídica del dominio público, según Hauriou (Aplicación de su doctrina a la legislación española).

<sup>300</sup> Vid. LOPEZ RODO, El Patrimonio Nacional, op. cit., p. 248.

<sup>301</sup> Cfr. MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 23.

<sup>302</sup> Arts. 8 a 11 de la Ley de 1866.

Ese criterio distintivo delimitado en la Exposición de Motivos sería después aplicado por el Proyecto de Ley de Aguas formado y presentado por la Comisión en 1863, al distinguir como dominio público de la Nación, por lo que respecta a las aguas marítimas, la zona marítimo-terrestre (art. 1), todas las abras, bahías, radas, calas y ensenadas formadas por las costas del territorio español, y los puertos así naturales como construidos con fondos públicos para el servicio general (art. 2), y las playas (art. 4), y como dominio particular del Estado, las islas (art. 5), los terrenos ganados al mar a consecuencia de obras construidas con la debida autorización (art. 6), y todo lo que no siendo producto del mar sea arrojado por este a la playa y no tenga dueño conocido (art. 8); y, por lo que se refiere a las aguas terrestres, al considerar pertenecientes al dominio público de la Nación, las aguas que nacen continua o periódicamente en terrenos del dominio público (art. 35), las aguas corrientes continuas y discontinuas, que discurren por los cauces naturales de las ramblas, arroyos y ríos sean o no navegables y flotables (art. 36), y como dominio particular del Estado, las aguas que continua o periódicamente nacen en terrenos de su propiedad particular y las halladas en la zona de los trabajos de obras públicas aunque se ejecuten por concesionarios, a no haberse estipulado otra cosa en las condiciones de la concesión (art. 38).

Además será aplicado dicho criterio diferenciador por la propia Ley de 1866, en cuanto a las aguas marítimas, al considerar como dominio nacional y de uso público, a las costas o fronteras marítimas, el mar litoral y las playas (art. 1), los terrenos que se unen a las playas por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar (art. 4); y como propiedad del Estado, los fondeaderos, varaderos, astilleros, arsenales y otros establecimientos destinados exclusivamente al servicio de la marina de guerra, las islas (art. 3), los terrenos ganados al mar por consecuencia de obras construidas por el Estado, cuando él las hubiere construido y no se halla establecido otra cosa en la autorización (art. 5), todo lo que no siendo producto del mar sea arrojado por este a la costa y no tenga dueño conocido (art. 6). Y en cuanto a las aguas terrestres, al reputar como públicas o de dominio público, las aguas que nacen continua o discontinuamente en terrenos del mismo dominio, las de los ríos y las continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales (art. 33), y los álveos en terrenos públicos de los arroyos por donde corren aguas manantiales, así como los de los ríos (art. 72); y como propiedad del Estado, las aguas que nacen continua o discontinuamente en predios de su titularidad (art. 34)<sup>303</sup>.

### **II.5.c) La legislación hidráulica del siglo XIX.**

En concreto, el Título I de la Ley de 1866 regulaba las Aguas del Mar, abarcando dos Capítulos: el primero, referido al dominio de las aguas del mar y de sus playas, y el segundo, a su uso y aprovechamiento. Este Título relativo a las aguas marítimas comprendía tan sólo los primeros 29 artículos, de un total de 300. Según el artículo 1º de dicha Ley eran del dominio nacional y uso público: "1.- Las costas o fronteras marítimas del territorio español, con sus abras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos.

<sup>303</sup> Véase RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., pp. 55 y 57.

2.- El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas, en toda la anchura determinada por el derecho internacional...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 más altas mareas 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”<sup>304</sup>.

Por otro lado, observamos como la Ley de 1866 no utiliza la locución de ribera u orilla del mar ni la de zona marítimo-terrestre<sup>305</sup>, sino que se refiere únicamente a las “playas”, concepto éste que no es, en rigor, muy preciso ya que propiamente es una parte de la ribera marítima<sup>306</sup>. Esa noción de playa de 1866 no es otra que la de ribera de la mar de las Partidas y, en última instancia, del Derecho Romano *-litus vel litora maris-*, y coincide con la de zona marítimo-terrestre de las Leyes de Puertos<sup>307</sup>: lo único que hizo la Ley de Puertos de 1880, en concreto, fue utilizar una nueva palabra<sup>308</sup>.

Por tanto, se puede decir que la Ley de 1866 se sitúa en el contexto de nuestras Partidas, manteniendo la tradición española que ellas consolidaran. Además, se incluye también en el dominio público el mar litoral o territorial debido, sobre todo, a razones de seguridad y soberanía<sup>309</sup>, lo cual resulta, cuando menos, sorprendente ya que aún hoy en día no se admite su naturaleza demanial ni en Francia, en donde la domanialidad se concreta al suelo y subsuelo marino hasta un máximo de 12 millas náuticas<sup>310</sup>, pero con exclusión de las aguas suprastantes<sup>311</sup>, ni en Italia, en donde se le considera como *res communes omnium*<sup>312</sup>.

Asimismo, aparece la distinción interdemanial en la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, sucesora de la de 1866, por lo que toca a las aguas continentales<sup>313</sup>, así como también está presente en la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, heredera de la de 1866 en materia de aguas marítimas<sup>314</sup>.

<sup>304</sup> Vid. S. MARTIN-RETORTILLO, La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración, op. cit., pp. 825-832; y FERNANDEZ RODRIGUEZ y SANTAMARIA PASTOR, Legislación administrativa española del siglo XIX, op. cit., pp. 1028-1029.

<sup>305</sup> Introducida esta última por la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, si bien es cierto que alude a las playas, debido a la inercia normativa, en la rúbrica de sus capítulos 1º y 2º.

<sup>306</sup> Será lo que las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 llamarán zona marítimo-terrestre. Vid. PARADA VAQUEZ, Derecho Administrativo. Bienes públicos, Derecho urbanístico, op. cit., Vol. III, p. 158.

<sup>307</sup> Véase S.T.S. de 5 de febrero de 1960.

<sup>308</sup> Cfr. SAINZ MORENO, Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre -art. 132.2 de la Constitución-, en R.A.P. núm. 99, 1982, p. 222.

<sup>309</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley de 1866 se decía que “aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de nación alguna, la seguridad e independencia de éstas exige que se considere como parte del territorio de las mismas la zona marítima contigua a sus playas”.

<sup>310</sup> Ley de 19 de septiembre de 1972.

<sup>311</sup> Ley de 28 de noviembre de 1963.

<sup>312</sup> Vid. ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, op. citada.

<sup>313</sup> Art. 4 por lo que se refiere a las aguas públicas, y art. 5 por lo que respecta a la aguas propiedad del Estado.

<sup>314</sup> Y en su Reglamento aprobado por R.D. de 11 de julio de 1912, al igual que en la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 (arts. 1 y 2, en cuanto dominio nacional y uso público, y arts. 3, 4 y 5, referidos a la propiedad del Estado en materia hídrico-marítima), así como en su Reglamento del mismo día, mes y año (el procedimiento de deslinde de la zona marítimo-terrestre se encontraba recogido, no en

A partir de 1866 se asienta, pues, la concepción del dominio público<sup>315</sup> sobre la base del uso común, público o general que se atribuye a la colectividad, es decir, a todos<sup>316</sup>, por lo que tales bienes no son propiedad de nadie<sup>317</sup> y, por tanto, tampoco del Estado. Este los protege en virtud de la potestad policial que tiene jurídicamente conferida y no en cuanto titular dominical o de un derecho real<sup>318</sup>.

#### **II.5.d) La legislación minera decimonónica: el segundo criterio teleológico de la institución demanial. La configuración del dominio público como título competencial.**

Dos años después se aprobaron las Bases para la nueva legislación de minas a través de un Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868<sup>319</sup>, en el que se las concebían como dominio público, siendo el Estado el propietario de las mismas<sup>320</sup>. Ahora bien, con esta

el mencionado Reglamento como debería haber sido, sino en la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 9 de octubre de 1957, que ni tan siquiera fue publicada en el B.O.E.). Asimismo aparece esa distinción en las Leyes de Costas de 1969 y de 1988.

<sup>315</sup> Empero, en menos de un cuarto de siglo va a tener lugar una decisiva hipertrofia de la noción demanial que se plasmará normativamente en el art. 339 del Código Civil de 24 de julio de 1889. GALLEGO ANABITARTE califica la hipertrofia de extraordinaria y debida tanto al influjo del Código napoleónico -arts. 540 y 541-, como a las resonancias del famoso pleito de las fortificaciones de Basilea que tuvo lugar en los primeros años de la década sexta del siglo pasado; en *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo I, pp. 63 y 343.

<sup>316</sup> Aparece, aquí de nuevo, la rancia equiparación entre *res publicae* y *res communes omnium* propia del Derecho Romano. Vid. GARCIA DE ENTERRIA, Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo, op. cit., pp. 118-121 y 137-138.

<sup>317</sup> En el Acta de la Comisión correspondiente a la Sesión de 20 de abril de 1861 consta lo que según Don Cirilo FRANQUET se entendía por dominio público y particular del Estado; así, se decía que correspondía al primero todo aquello que, no siendo propiedad de nadie, era de aprovechamiento común directo e inmediato de toda la Nación; y al segundo lo que formando parte de los bienes del Estado no se aprovechaba por todos sino indirectamente, en cuanto todos participaban del producto comprendido en el Presupuesto General. Además, se indicaba la conveniencia de sustituir la palabra Estado por la de Nación, "que espresaba (sic) más propiamente la idea de colectividad". Vid. S. MARTIN-RETORTILLO, en *La elaboración de la Ley de Aguas de 1866*, op. cit., p. 35; y, en *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, op. cit., Estudio Preliminar, pp. XXXVII-XXXVIII y 565-566.

<sup>318</sup> Cfr. ENNECCERUS-KIPP-WOLFF, *Tratado de Derecho Civil*, trad. española, III, I, Barcelona, 1936, p. 617.

<sup>319</sup> Vid. NIETO GARCIA, *La Administración y el Derecho Administrativo durante el Gobierno Provisional de 1868-1869*, en *Revista de Occidente* núm. 67, 1968, pp. 64 y ss.; L. MARTIN-RETORTILLO, *Aspectos del Derecho Administrativo en la Revolución de 1868 (Las regulaciones iniciales)*, en R.A.P. núm. 58, 1969, pp. 9 y ss.

<sup>320</sup> Esta concepción propietaria del Estado sobre las minas ya existía en las Leyes de 11 de abril de 1849 (art. 2) y de 11 de julio de 1859, pero no en las Ordenanzas de 4 de julio de 1825 (art. 1). Vid. SANCHEZ OCAÑA, *La legislación minera*, Imprenta de E. Maroto y Hermano, 1890; MARTINEZ USEROS, *El intervencionismo estatal y las concesiones de minas*, en R.G.L.J., Tomo XV, 1948, pp. 633 y ss.; VILLAR PALASI, *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, en R.A.P. núm. 1, 1950, pp. 79 y ss.; PUYUELO, *Derecho minero*, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954; ENTRENA CUESTA, *El dominio público de los hidrocarburos*, en R.A.P. núm. 29, 1959, pp. 329 y ss.; *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, en R.A.P. núm. 30, 1959, 37 y ss.; GOMEZ MEANA, *La reforma del Reglamento General de la Minería sobre las minas y zonas reservadas al Estado*, en R.A.P. núm. 59, 1969, pp. 421 y ss.; DE ARCENEGUI, *El demanio minero. Régimen jurídico-administrativo de las minas, los hidrocarburos y los materiales radiactivos*, Edit. Civitas, Madrid, 1979; VILLAR EZCURRA, *Régimen jurídico de las aguas minero-medicinales*, Edit. Montecorvo, Madrid, 1980; FERNANDEZ-

concepción se pretende tan sólo configurar al dominio público como un mero título competencial, como una prohibición o reserva general al Estado con posibilidad de obtener por los particulares una habilitación jurídico-administrativa para su explotación<sup>321</sup>.

De todos modos, ese concepto de dominio público que emplea el Decreto-Ley de 1868 es evidente que no tiene nada que ver con el tradicional de las *res publicae* de uso común como eran los ríos, las plazas, el mar y sus riberas, *et ceteris paribus*. Además, ninguno de los países de nuestra órbita geopolítico-cultural ha reputado a las minas como bienes demaniales<sup>322</sup>. Sin embargo, esa noción lata de dominio público que suponía su ampliación a un segundo tipo de finalidad pública basada en una competencia reservada al Estado, enraizará definitivamente en nuestro Derecho positivo al ser acogida por el Código Civil<sup>323</sup>.

### **II.5.e) La legislación de obras públicas: el tercer criterio teleológico de la figura demanial.**

Así las cosas, hay que decir que ni tan siquiera una década después se iban a establecer los presupuestos para extender, de nuevo, los confines de la institución demanial a un tercer criterio teleológico de carácter jurídico-público. Pues bien, este fenómeno tuvo lugar con la promulgación de la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877<sup>324</sup>, conforme a la cual se conciben como de dominio público las obras "destinadas a servicios que se hallan a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos"<sup>325</sup>, o sea, los bienes vinculados a los servicios administrativos o públicos<sup>326</sup>, como era el caso de los edificios públicos afectados a servicios que dependían del Ministerio de Fomento, y más en concreto, las instalaciones de balizamiento y señalización marítima, supuesto de los faros que circundan el contorno de nuestras costas.

---

ESPINAR LOPEZ, Bases del régimen minero, en R.E.D.A. núm. 51, 1986, pp. 357 y ss.; Naturaleza jurídica de los recursos de la Sección A) de la Ley de Minas, en R.A.P. núm. 109, 1986, pp. 252 y ss.; VERGARA BLANCO, Esquema del procedimiento concesional minero español, en R.D.P. núm. 118, 1990, pp. 29 y ss.; DIAZ FRAILE, Régimen general de la propiedad de las minas y de los montes, en R.C.D.I. núm. 602, 1991, pp. 73 y ss.; FERNANDEZ-RODRIGUEZ y SANTAMARIA PASTOR, Legislación administrativa española del siglo XIX, op. cit., pp. 1071 y 1089.

<sup>321</sup> GALLEGO ANABITARTE entiende que considerar a las minas, y en general al subsuelo, como *res publicae* constituye, cuando menos, "una gran violencia histórico-jurídica", manteniendo además que "las minas, en España, ni eran ni son del dominio público o del patrimonio del Estado, sino que es un bien reservado al Estado, con una prohibición de explotación a los particulares, salvo concesión"; en El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, pp. 344, 345 nota 174 y 346-347, y, en Concepto de dominio público hidráulico. El concepto de dominio público y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988, op. cit., pp. 29-30.

<sup>322</sup> En estos países suelen existir determinadas sustancias minerales cuya explotación en, y por, principio está prohibida, a no ser que se cuente con el respaldo de un título jurídico-administrativo; así, en el Code Minier de 16 de agosto de 1956 y en el Bundesberggesetz de 13 de agosto de 1980.

<sup>323</sup> Apartado 2º de su art. 339.

<sup>324</sup> Su Reglamento fue aprobado por Real Decreto de 6 de julio de 1877.

<sup>325</sup> Art. 1 de dicha Ley General de 1877. Encontramos aquí las raíces históricas de la aún hoy operante conexión entre dominio público, servicio público y obra pública. Vid. FERNANDEZ RODRIGUEZ, Las obras públicas, en R.A.P. núm. 100-102, 1983, pp. 2427 y ss.; GALLEGO ANABITARTE, Concepto de dominio público hidráulico. El concepto de dominio público y la S.T.C. de 29 de noviembre de 1988, op. cit., p. 30.

## II.5.f) La legislación portuaria decimonónica.

La Ley de Puertos de 1880 formada con el Título I de la Ley de Aguas de 1866 reguló el mar litoral o territorial, por un lado, y la zona marítimo-terrestre -en vez de las playas-, por otro<sup>327</sup>, propiciando una ampliación o extensión demanial ya que conforme a la Ley de 1866 tenían la consideración de puertos marítimos, las rías y las desembocaduras de los ríos hasta, tan sólo, donde se internaban las embarcaciones de cabotaje y altura que hacen el comercio marítimo, mientras que según la Ley de 1880, dicha zona se extendía también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que eran navegables o se hacían sensibles las mareas.

Sorprende profundamente el reconocimiento de la posibilidad de propiedades particulares dentro de la zona marítimo-terrestre, de conformidad con los parámetros conceptuales de Hauriou y dentro de las coordenadas de la doctrina del *mètre carré*, que constituirá el germen normativo de la configuración de los tan famosos como dogmáticamente patológicos “enclaves de propiedad privada en zona marítimo-terrestre y playas”<sup>328</sup>. Así, se decía en la Ley de 1880 que era de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondiesen a los particulares (frase esta última que no estaba en la Ley de 1866): 1.- la zona marítimo-terrestre (art. 1.1) y se hablaba, en materia de servidumbres, de terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo terrestre (art. 7)<sup>329</sup>, terrenos de propiedad privada colindantes que estaban comprendidos dentro de la zona marítimo-terrestre (art. 8), pudiendo los dueños de los terrenos contiguos al mar sembrar, plantar y levantar dentro de la zona marítimo-terrestre, en terreno propio, edificios agrícolas y casas de recreo (art. 9).

Estos preceptos de la Ley de Puertos de 1880 tienen su antecedente inmediato en los arts. 8, 11 y 299 de la Ley de Aguas de 1866<sup>330</sup>. No obstante, la Ley de Puertos pretendió configurar a la zona marítimo-terrestre como un sector de dominio público y, además, como demanio natural, a pesar del tenor literal de esos tres preceptos. Pero, además, encontraron fundamento legal las tesis que mantenían la existencia de esos enclaves privados dentro del demanio marítimo en estas otras disposiciones de la misma Ley de Puertos: artículo 11, al hablar de charcas, lagunas o estanques de agua del mar formados en terrenos de propiedad particular; artículo 48, al admitir la existencia

<sup>326</sup> En Francia, la incorporación de los bienes de servicio público al concepto de dominio público tuvo lugar por obra de la legislación y jurisprudencia de la segunda mitad del siglo XIX. Cfr. DUFAY, *Le domaine public*, Paris, 1977, pp. 61 y ss.

<sup>327</sup> Art. 1º de su Capítulo I intitulado “Del dominio de las aguas del mar litoral y de sus playas, de las accesiones y servidumbres de los terrenos contiguos”.

<sup>328</sup> “Enclaves” que resurgirán sobre todo a partir de la promulgación de la Ley de Costas de 1969, y que darán lugar a la mención expresa de los bienes de dominio público marítimo en el art. 132.2 de la Constitución vigente de 1978, siendo indudable que desde su promulgación no pueden reconocerse enclaves privados, lo que ha sido ratificado por la Disposición transitoria 1 de la Ley 22/1988, de acuerdo con la cual, la referencia a los “derechos adquiridos” ha de entenderse hecha a la ocupación y aprovechamiento, no a la propiedad, de tales espacios litorales.

<sup>329</sup> Por su parte, el art. 8º de la Ley de Aguas de 1866 sólo se refería a los “colindantes con el mar o sus playas”.

<sup>330</sup> Vid. MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., pp. 24-25 y 49 y ss.

de marismas de propiedad particular; y, artículo 54, al reconocer la propiedad privada de los terrenos ganados al mar dentro de los puertos<sup>331</sup>.

### II.5.g) El Código Civil de 1889.

En el Proyecto del Código Civil de GARCIA GOYENA de 8 de mayo de 1851 se distinguen los bienes de propiedad pública y privada<sup>332</sup>, enumerándose entre los primeros los que pertenecen al Estado, los del Patrimonio Real destinados a la dotación permanente de la Corona y los que pertenecen a una provincia o pueblo de la Monarquía<sup>333</sup>. Aquí, propiedad pública quiere decir propiedad de un sujeto público (Estado, Corona o Ayuntamiento), en oposición a la propiedad privada (particulares). Nada tiene que ver, por tanto, este concepto que parte de una diferenciación basada puramente en un criterio subjetivo, pudiendo decirse que el Proyecto de 1851 desconoció la figura demanial<sup>334</sup>, con el dominio público del Código Civil de 1889 conforme al que se admite la posibilidad de que el Estado sea titular de dos tipos de bienes, inspirándose en un criterio de afectación o destino real<sup>335</sup> que, a pesar de designar el Capítulo III del Título I (“De la clasificación de los bienes”) de su Libro II (“De los bienes, de la propiedad y de sus modificaciones”) con esta rúbrica “De los bienes según las personas a que pertenecen”<sup>336</sup>, diferencia entre bienes que dependiendo de una misma persona, el Estado, son de dominio público, los unos, -o bien por estar destinados al uso público, v.gr., las riberas, las playas y las radas, o bien a un servicio público- (art. 339), y pertenecen al Estado “con el carácter de propiedad privada”, los otros (art. 340).

También se relatan en el Proyecto de 1851 entre los bienes que “pertenecen al Estado” -siendo, en consecuencia, propiedad pública o dominio público, en el sentido de bienes del Estado sin distinción entre los que son estrictamente de dominio público y los que son patrimonio privado del Estado, poniéndose de manifiesto, una vez más, la influencia del Código Civil francés (domaine public)-, a los puertos, radas, ensenadas y costas del territorio español (art. 386)<sup>337</sup>.

En relación a estos bienes, en su gran mayoría inalienables e imprescriptibles, GARCIA GOYENA declara que “es conforme a la paz y conveniencia pública que el Estado sea su único propietario y regulador”, señalando, en otro lugar, cual es la esencia jurídica

<sup>331</sup> Vid. SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Costas, BOCG Congreso, Serie A, núm. 65, de 17 de diciembre de 1987, febrero 1988, pp. 71-80.

<sup>332</sup> Art. 384 del Libro II (“De la división de los bienes y de la propiedad”), del Capítulo III del Título I (“De los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen”).

<sup>333</sup> Art. 385.

<sup>334</sup> Cfr. LOPEZ RODO, El Patrimonio Nacional, op. cit., pp. 245-246; y, RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., p. 80.

<sup>335</sup> Ley de Bases de 11 de mayo de 1888.

<sup>336</sup> Véase CLAVERIA GOSALBEZ, “Artículo 338”, en Comentario del Código Civil, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, Vol. I.

<sup>337</sup> También se incluyen en dicho precepto: a los caminos, canales y demás obras públicas; a los ríos aunque no sean navegables y toda agua que corra perennemente dentro del territorio español, así como las riberas de los ríos navegables; a los bienes que no tienen dueño, y a todos los demás que por leyes especiales estén declarados o se declaren propiedad del Estado.

de esa propiedad pública, sobre todo teniendo en cuenta que emplea en varias ocasiones las expresiones propiedad y propietario: “Por lo demás, importa poco la variedad de palabras “dominio público”, “regio dominio”, “Estado”: el espíritu de los tres artículos (se refiere al Código francés, art. 538, al Código sardo, art. 420, y al propio proyecto del Código español, art. 386) es uno mismo; en ellos se entiende la pertenencia de las aguas en el sentido de la de todas las cosas cuyo uso pertenece a todos y la propiedad a ninguno, por no ser susceptibles de propiedad privada; el Estado no ejerce en ellas sino un derecho de protección para asegurar su goce a todos; a diferencia de las que por estar en el comercio de los hombres y ser susceptibles de propiedad privada, puede el Estado adquirirlas y transmitir las bajo este mismo concepto”<sup>338</sup>.

Se observa como el dominio público no aparece en el Proyecto de Código Civil de 1851 y, además, todos los bienes que se enumeran se atribuyen al Estado, y son públicos por razón del sujeto. Con lo que resulta que en dicho Proyecto los bienes demaniales se configuran como *res nullius*, inalienables e imprescriptibles, porque son de la colectividad, y el Estado nada más que ejerce sobre ellos un derecho de protección; mientras que en el Código vigente de 1889 se ha procedido a llenar el concepto de dominio público de contenido dominical que, de esta manera, ha dejado de ser *res nullius* para convertirse en una propiedad pública o administrativa del Estado<sup>339</sup>.

En la Exposición de Motivos del Código de 1889, la Comisión justificaba la reforma en los siguientes términos: “La clasificación que se hacía en el Cap. III, Tít. I, Libro II, de los bienes de dominio público, o no era bastante comprensiva, o podía dar lugar a dudas en casos especiales. Por ello ha parecido oportuno a la Sección definir estos bienes, teniendo en cuenta su destino más bien que su denominación y sus analogías, señalando después tan sólo como ejemplos los que antes aparecían como reguladores exclusivos de la clasificación. El Estado posee bienes destinados al uso común y bienes que, sin ser de uso común, están destinados a algún servicio público. Unos y otros son bienes de dominio público y se distinguen de los patrimoniales en que, si bien éstos pertenecen también al Estado, carecen de aquellas circunstancias. Igual distinción se observa en los bienes de los pueblos y provincias, sin más diferencia que la de pertenecer su propiedad a las provincias o a los pueblos”. Será precisamente ahí, en la configuración por el uso y/o destino, incorporando una relación meramente ejemplificativa, en donde resida su mérito ya que será una fórmula abierta a las nuevas exigencias sociales y/o técnicas<sup>340</sup>.

<sup>338</sup> Vid. GARCIA GOYENA, Concordancias, motivos y comentarios del Código civil español, Madrid, 1852, Tomo I, p. 348.

<sup>339</sup> En este último sentido se pronunció, zanjando la cuestión, el Real Decreto de 21 de junio de 1920, relativo a la organización de la propiedad inmueble en los territorios españoles del Sahara. Según el Capítulo II, sobre la propiedad del Estado, eran bienes de dominio público y de uso común en dichos territorios los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos, puentes, riberas, playas y demás análogos a los que con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil, y en la legislación de caminos, canales, puertos, etc., revestían dicho carácter en la Península y no habían sido concedidos por el Estado a particulares (art. 2). En el mismo sentido se pronuncia la Ley sobre la propiedad en Guinea de 4 de mayo de 1948 y el Decreto concerniente al Africa occidental de 10 de diciembre de 1949. Téngase presente que el territorio del Sahara fue descolonizado por la Ley 40/1975, de 19 de noviembre, cuyo Reglamento es de 30 de julio de 1976.

<sup>340</sup> Vid. MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 25.

Pues bien, esa discrepancia e incongruencia entre la rúbrica y el contenido de los artículos que comprende se debe a la influencia del Derecho francés, en el que se había perdido casi por completo la teoría romana de las *res publicae*, ya que el plan seguido fué el del Código napoleónico, así como francesa fué la doctrina principalmente recogida -literalmente, en más de 250 artículos, simplemente traducidos, y en unos 700 con pequeñas alteraciones-<sup>341</sup>. Esa recepción decimonónica sin adaptación constituiría el punto clave de la rotura logo-categorial de la institución demanial como consecuencia del historicismo, lo que ha supuesto que el concepto actual de dominio público aparezca confuso, hipertrofiado y violentado brutalmente<sup>342</sup>, por mor de ser un paralogismo histórico, esto es, de que la ordenación lógica a la que pertenece haya sido fracturada por la evolución histórica<sup>343</sup>.

Hasta ese momento, además, se aceptaba la posibilidad de la existencia de enclaves de propiedad particular en la ribera de la mar, siempre y cuando que se respetase el "uso comunal"<sup>344</sup>, con lo que en definitiva se estaba produciendo una especie de afectación del bien privado a la utilidad pública. En coherencia con este modelo se hubiera llegado, de no haberse producido la ruptura histórico-lógica, a un sistema en el que determinadas cosas jurídico-civiles podrían estar destinadas a una función pública y, por tanto, formarían parte del dominio público, o mejor dicho, de las cosas públicas.

A este respecto, reiteramos que sería conveniente proceder a elaborar dogmáticamente una Teoría General de las Cosas Públicas o de los Bienes Públicos partiendo de esas premisas, si bien hay que tener presente el obstáculo que representa el dato legislativo al configurar al dominio público, ya desde el Código Civil de 1889, como una propiedad pública, con lo que se pone el acento en la titularidad administrativa a la vez que se le otorga una posición secundaria al criterio de la afectación, pudiendo ser únicamente, así, titulares de bienes de esta naturaleza los entes públicos, a pesar de que en el Derecho Público es más importante la función, es decir, la idea de destino y fin de las cosas, que su titularidad formal.

Por su parte, VILLAR PALASI ha puesto de manifiesto como el demanio es sólo una técnica funcional y no una cosa, constituyendo, en última instancia, un título de intervención administrativa plena<sup>345</sup>, siendo posible, desde este enfoque, afirmar al mismo

<sup>341</sup> Cfr. FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público, op. cit., p. 120; LOPEZ RODO, El Patrimonio Nacional, op. cit., p. 256; y GARCIA-TREVIJANO, Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español, op. cit., p. 14.

<sup>342</sup> Vid. GALLEGO ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, pp. 53, 63 y 343.

<sup>343</sup> Véase LALINDE ABADIA, El dominio público como paralogismo histórico en España, op. cit., pp. 451-482.

<sup>344</sup> Partida III, Título XXVIII, Ley IV.

<sup>345</sup> Vid. VILLAR PALASI, Concesiones administrativas, Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, 1942; La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo, R.A.P. núm. 3, 1950, pp. 53 y ss.; Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado, en R.A.P. núm. 16, 1955, pp. 11 y ss.; Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas, Madrid, 1968; DE LA CUETARA, La actividad de la Administración, op. cit., p. 345; PAREJO ALFONSO, JIMENEZ-BLANCO, y ORTEGA ALVAREZ, Manual de Derecho Administrativo, op. cit., pp. 448 y 459. Esta concepción ha sido asumida por la tesis patrimonialista a la luz de los arts. 33.2 y 128 de la Constitución (SAINZ MORENO, Comentario al art. 132 de la Constitución, op. cit., p. 138).

tiempo la titularidad privada de una cosa y el carácter público de ella o, lo que es lo mismo, no existiría ningún obstáculo para la existencia de titularidades civiles de cosas públicas<sup>346</sup>, lo que de otra parte se admite sin dificultad en la doctrina alemana de die öffentlichen Sachen<sup>347</sup>.

La noción de dominio público en su formulación clásica y con sus sucesivas ampliaciones<sup>348</sup> se va a plasmar, de manera definitiva, en los artículos 339 y 344 del Código Civil de 24 de julio de 1889 en los que se recoge la idea de destino<sup>349</sup> de bienes administrativos a fines públicos.

El primero de los preceptos mencionados dispone que son bienes de dominio público, en primer lugar, los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos. Observamos como se unifican las antiguas *res publicae* -caminos, canales, puertos, puentes- y las *res communes omnium* -ríos, playas, riberas-; además, concretamente dentro del demanio marítimo, se distinguen los bienes naturales que conforman la costa -playas, riberas, radas-, de los artificiales que resultan de la obra de la mano del hombre -puertos construidos por el Estado-, lo que supondrá que en una fase posterior se proceda a regular las costas separadamente de los puertos.

Y en segundo lugar, los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público<sup>350</sup> o al fomento de la riqueza nacio-

<sup>346</sup> Cfr. ARIÑO ORTIZ, La afectación de bienes al servicio público, op. cit., p. 31.

<sup>347</sup> Véase FORSTHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit, p. 489 nota 15. Pues bien, sin duda alguna esta concepción es mucho más coherente con el sistema actual de fines y actividades de un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro, que le lleva a utilizar en gran medida bienes ajenos para la realización de tareas que tiene asumidas como propias y que estarán sometidos a un régimen jurídico mixto en el que se entrecruzarán títulos públicos y privados. Por todo ello, estimamos que dicha Teoría General sobre el Demanio debería realizarse no a escala nacional sino a nivel comunitario europeo, llevando a cabo un proceso de integración dogmática de las diversas concepciones vigentes sobre esta materia en cada uno de los, hoy por hoy, quince países miembros de la Unión Europea, en los que inexorablemente se ha de producir una "convergencia", como se ha puesto de manifiesto en la Cumbre celebrada en la ciudad holandesa de Maastricht el día 11 de diciembre de 1991 (T.U.E. de 7 de febrero de 1992), en todo tipo de planteamientos socio-económico-político-jurídicos a la luz de una cada vez más firme tendencia federalizante que, no sin dificultades, aspira a conformar sustancialmente una Federación de Estados Europeos (o Federación de Regiones Europeas), la Federación Europea que no será más que una Federación de Federaciones, lo que se podría denominar como los Estados Unidos -o Federados- de Europa.

<sup>348</sup> Nos referimos en concreto, por lo que se refiere a la fórmula tradicional (uso común o general), al Real Decreto de 1864 en materia hipotecaria y a la Ley de Aguas de 1866, y, por lo que respecta a las extensiones del concepto demanial, a la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863 (fomento de la riqueza nacional), al Decreto Ley de 1868 en temática de minas (bienes reservados al Estado y fomento de la riqueza nacional) y a la Ley General de Obras Públicas de 1877 (servicio público).

<sup>349</sup> Idea de destino -o vinculación- que no es otra cosa que lo que actualmente conoce la doctrina como afectación, y que es la que delimita el dominio público de la propiedad privada (arts. 340 y 341).

<sup>350</sup> La dualidad entre el servicio público y el dominio público es puesta de manifiesto por el Consejo de Estado, en su Dictamen de 23 de diciembre de 1948, exped. núm. 3562, en el que mantiene que: "...el dominio público es una *res extracommercium* no sometido a las normas generales de la propiedad privada, sino dirigiendo todo su régimen jurídico bajo la directriz primordial y permanente del servicio público, a la que se supedita todo el tratamiento jurídico aplicable al mismo..."; en Repertorio de Dictámenes del Consejo de Estado, 1947-1948, Madrid, 1950, p. 43 núm. 84.

nal ("montes"<sup>351</sup>), como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio y las minas, mientras que no se otorgue su concesión<sup>352</sup>.

El Código Civil de 1889 menciona explícitamente a las riberas del mar y a las playas como conceptos diferentes<sup>353</sup>, y en el Título relativo a las propiedades especiales (Título IV del Libro II) incluye, además de a las minas y a la propiedad intelectual, a las aguas (art. 407), pero a las aguas terrestres o continentales, las que actualmente se encuentran reguladas plenamente por la Ley 29/1985, y anteriormente por la Ley de 1879, si bien es cierto que entre ambas regulaciones se produjeron algunos problemas que nunca fueron resueltos claramente.

Contrastando los artículos 339.2 y 341 del mentado texto codicial, comprobamos como se hace expresa referencia a las necesidades de la defensa territorial y a determinadas obras dirigidas a satisfacerlas (murallas, fortalezas y demás obras). A primera vista pudiera parecer que nos encontramos ante el cuarto criterio delimitador de cosas demaniales, sin embargo, y partiendo de la base de que esa mención es un fiel reflejo de los artículos 540 y 541 del Code Civil francés que taxativamente incorpora como parte del dominio público a todas las edificaciones para la guerra -demanio militar-, se puede considerar que las necesidades defensivas del territorio no constituyen más que un supuesto de servicio público-administrativo, tal y como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de octubre de 1963, expediente número 27.519<sup>354</sup>, al conectar la defensa nacional con la idea de servicio público, con base en el artículo 339.2 del Código Civil.

No obstante, consideramos que ello supone ignorar las posibilidades hermenéuticas del artículo 341 íntimamente imbricadas con la regulación jurídica de la defensa nacional o defensa del territorio, como función política, no meramente administrativa, incardinada dentro de los denominados actos políticos del Gobierno<sup>355</sup>, que actúa como norma específica en relación con el artículo 339.2 que sería la disposición normativa genérica, por lo que ha de prevalecer aquélla sobre ésta, debiéndose concluir que el destino a las necesidades de la defensa del territorio constituye el cuarto elemento teleológico de la institución demanial<sup>356</sup>.

<sup>351</sup> Vid. **ESTEVE PARDO**, Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional), Edit. Civitas/Generalitat de Catalunya, Madrid, 1995, pp. 58 y 174.

<sup>352</sup> Art. 341, 343 y 344 del mismo texto legal. Vid. **GARRIDO FALLA**, Comentarios a los arts. 338 a 345 del Código Civil, en Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, dirigidos por **ALBALADEJO**, Tomo V, Vol. I, Arts. 333-391 CCi., Edersa, Jaen, 1980, pp. 48-95.

<sup>353</sup> Art. 339.1. Vid. **RUGGIERO**, Instituciones de Derecho Civil, trad. española de la 4 edición italiana por **SERRANO SUÑER** Y **SANTA-CRUZ TEJEIRO**, Madrid, Vol. I, p. 523; **COVIAN**, Enciclopedia Jurídica Española Seix, 1910, voz Dominio Público, Tomo XII, p. 557; **MORENO CANOVES**, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 25. En concreto, **COVIAN** reputa que "de las riberas y las playas habla el Código con separación, queriendo significar con la primera, la margen y orilla del mar en general, y con la segunda, la parte de la ribera formada de arenales en superficie casi plana".

<sup>354</sup> En Repertorio de Dictámenes del Consejo de Estado, 1963-1964, Madrid, 1969, pp. 111-112.

<sup>355</sup> En concreto, se establece en el art. 2.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 que: "No corresponderán a la Jurisdicción contencioso-administrativa:...b) Las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como son los que afecten a la defensa del territorio nacional,...", exclusión que ha sido eliminada por la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (Apdo. II de la E. de M. y art. 2.a).

<sup>356</sup> Vid. **BALLBE PRUNES**, Voz Dominio Público, Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, 1952, pp. 782-784; y, **SANCHEZ BLANCO**, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., pp. 39-40 y 340.

Por otra parte, el criterio del “fomento de la riqueza nacional”, en cuanto cobertura demanial albergadora de las minas<sup>357</sup>, los montes públicos y demás bienes con contenido económico, es sumamente vago y contradictorio ya que, en última instancia, todo bien patrimonial del Estado está, o puede estar, indudablemente vinculado al fomento de la riqueza nacional al poseer un inseparable carácter económico, por lo que en congruencia con tal criterio habría que concluir que toda pertenencia del Estado es dominio público, lo cual obviamente no es cierto, aunque quizás debiera serlo (?).

A título de hipótesis se podría aventurar la siguiente aseveración: lo mismo es que todos los bienes públicos sean demaniales que sean patrimoniales y estén sometidos a una finalidad o función pública, ya que lo fundamental, lo determinante es que exista afectación o vinculación pública, pudiendo incluso encontrarnos ante determinados bienes privados o de particulares que al estar destinados a un fin público estarían sometidos a un régimen jurídico-público, lo que en último extremo nos conduciría a configurar a la institución expropiatoria como una modalidad demanial que consistiría en una concreta forma de afectación de bienes privados a una utilidad pública o interés social, lo que conllevaría la modulación de la correspondiente cantidad a desembolsar en concepto de indemnización expropiatoria o justiprecio, siempre y cuando que el bien “expropiado” continuase siendo de titularidad privada, mientras que sí sería necesario el oportuno desembolso económico íntegro o pleno de las arcas públicas cuando el mismo pasase a ser de titularidad pública (art. 119 de la L.P.E. de 1964).

En cualquier caso, lo que es indudable es que de los elementos teleológicos propios del dominio público, el criterio del uso público constituiría el aspecto “estático” mientras que el servicio público y el fomento, y principalmente este último, representarían la vertiente “dinámica” del soporte territorial sobre el que físicamente se asienta el demanio y que en un primer nivel de estratificación finalista se encuentra el mero uso común o general, existiendo entre todos ellos una permeabilidad, complementariedad y retroalimentación constante e inexorable.

Por tanto, el fomento de la riqueza nacional como elemento dinamizador por excelencia de la institución demanial, acuñado por el Derecho español, en su versión clásica como actividad minera y forestal básicamente y en su versión actual como fomento socioeconómico objeto de programación<sup>358</sup>, que se manifiesta de manera primordial a través de la técnica subvencional y que se articula como una forma concreta de actividad administrativa, junto a la de limitación o policía y a la prestacional o de servicio público, constituye un importante, probablemente el más importante, elemento teleoló-

<sup>357</sup> Sin perjuicio de lo ya analizado anteriormente, las minas se configuran como la esencia de la actividad fabril generadora de empleo, en una economía eminentemente agropecuaria. Vid. **JAVIER DE BURGOS**, Instrucción para el desempeño de sus funciones por los Subdelegados de Fomento aprobada por R.D. de 30 de noviembre de 1833, Capítulo IV (Minería y sus agregados), 23, en donde se decía que “...el mayor bien que tienen que hacer en esta parte es favorecer la investigación y explotación de los carbones minerales de que la industria saca hoy tanto partido, y que no hay medios de reemplazar con otra especie de combustible” (p. 164).

<sup>358</sup> Art. 131 C.E.

gico del dominio público<sup>359</sup>, resultando además que en la actualidad ha sido plenamente asumido por la Unión Europea.

En definitiva, el destino a fines públicos o funciones públicas no sería más que el precipitado final de la gestación legislativa decimonónica<sup>360</sup>, que actúa como hilo conductor o factor de conexión de los diferentes elementos teleológicos del dominio público<sup>361</sup>.

Pues bien, concretamente en el primero de los apartados de los mentados artículos 339 y 344 del Código Civil se hace referencia explícita al criterio del uso público, que sin duda es el elemento teleológico demanial de menor trascendencia y problematicidad, a diferencia de lo que sucede con el servicio público y el fomento, en los que confluyen considerables tensiones funcionales, principalmente, de naturaleza competencial.

Se puede decir que la principal función desempeñada por el Derecho contemporáneo en esta materia ha sido la de integrar a las rancias *res communes omnibus hominibus, res publicae usui destinatae y res universitatis* bajo el criterio del uso público<sup>362</sup>, que también ha sido, y es, empleado en la normativa local de acuerdo con lo establecido en los artículos 343 y 344 del CCI. y en los artículos 183 y 184 de la Ley de Régimen Local de 1955.

Ahora bien, se constata como en la legislación local únicamente se alude de manera expresa al uso y al servicio público como elementos finalistas del dominio público, sin que explícitamente se haga referencia al criterio del fomento<sup>363</sup>. No obstante, si que se recogen como bienes públicos, a los bienes comunales (art. 132.1 C.E.)<sup>364</sup>, o sea, aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (pastos, leñas, rastrojos), dentro de los cuales se incluirían como manifestación más concreta los montes vecinales en mano común<sup>365</sup>, si bien es cierto que tales bienes tenían la considera-

<sup>359</sup> Elogian el elemento teológico del fomento: **BALLBE PRUNES**, en *Voz Dominio Público*, op. cit., p. 782; **SANCHEZ BLANCO**, en *La afectación de bienes al dominio público*, op. cit., p. 38. También reconoce la importancia de dicho criterio, aunque de manera más limitada, **GARCIA DE ENTERRIA**, en *Apuntes de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 22.

<sup>360</sup> Vid. **GALLEGO ANABITARTE (Dir.)**, *El Derecho de Aguas en España*, op. cit., Tomo I, p. 353.

<sup>361</sup> Vid. **BALLBE PRUNES**, *Voz Dominio Público*, op. cit., p. 786; **SANCHEZ BLANCO**, *La afectación de bienes al dominio público*, op. cit., p. 48.

<sup>362</sup> Cfr. **DE LA CUETARA**, *La actividad de la Administración*, op. cit., p. 342.

<sup>363</sup> Arts. 183 y 184 del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. En el mismo sentido, se pronuncian los arts. 2 y 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955. En esta misma dirección se alinean el art. 79 de la Ley Básica reguladora del Régimen Local de 2 de abril de 1985; el art. 74. 1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; y, los arts. 2 y 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

<sup>364</sup> En el apartado 1º del art. 132 C.E. se mencionan a los bienes de dominio público, por un lado, y a los bienes comunales, por otro, pero se declara que el régimen jurídico de ambos tipos de bienes públicos se debe inspirar en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación, lo que hay que entender como que los bienes comunales serían una modalidad concreta y específica del género demanial. Dicho precepto constitucional se pronuncia en los mismos términos que el art. 80.1 de la L.B.R.L.

<sup>365</sup> Art. 83 de la L.B.R.L., siendo su legislación específica la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común. En concreto, en Galicia existe una ley autonómica que rige esta materia que es de 1989.

ción de bienes patrimoniales o de propios en 1955, pasando a considerarse de dominio público en 1985<sup>366</sup>.

Intimamente conectadas con los bienes comunales<sup>367</sup> aparecen las vías pecuarias<sup>368</sup>, como las dos caras de una misma moneda que representa en el ámbito local, y más concretamente municipal, una manifestación de la técnica de fomento garantizadora del “modus vivendi” propio del equilibrado modelo local, que en cierta medida está siendo aplicado a escala continental por la Unión Europea.

## II.5.h) La legislación portuaria de 1928.

La legislación de Puertos de 19 de enero de 1928, en concreto el Reglamento, introdujo las siguientes modificaciones sustanciales: estableció el deslinde y amojonamiento como medios para determinar el demanio marítimo-terrestre para, en definitiva, su defensa frente a presuntas usurpaciones<sup>369</sup>; declaró en situación de “demanio transitorio” a las islas en zona marítima territorial, mientras no se declarase la propiedad del Estado<sup>370</sup>; definió a las marismas reduciéndolas a las situadas en la zona marítimo-terrestre, contrariamente a lo dispuesto en la Ley Cambó de 24 de julio de 1918<sup>371</sup>; y, atribuyó a los particulares la propiedad de los terrenos ganados al mar litoral, fuera de los puertos, mediante obras autorizadas<sup>372</sup>.

Como resultado de un contraste normativo entre los textos legales de 1880 y 1928, tan sólo merece destacarse la diferencia dispositiva del art. 5 al haber sido redactado conforme a lo dispuesto en el art. 1º del R.D. Ley de 17 de junio de 1929, y algunos otros preceptos, que no llegan en total a diez, modificados por el Decreto de 26 de abril de 1940 y por la Ley 28/1969, de 26 de abril, no estando claro, por lo demás, cual de los dos estaba vigente<sup>373</sup>. Por tanto, puede afirmarse que el espíritu de la Ley de 1866, e incluso buena parte de su contenido normativo, perviven aún hoy día<sup>374</sup>.

<sup>366</sup> Art. 80.1 de la L.B.R.L. de 1985, art. 75 del T.R.R.L. de 1986 y art. 5 del R.B.E.L. de 1986. El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se regula en los arts. 94 a 108 R.B.E.L.

<sup>367</sup> Vid. NIETO GARCIA, Bienes comunales, EDERSA, Madrid, 1964, *in totum*; COLOM PIAZUELO, Los bienes comunales en la legislación de Régimen Local, Edit. Tecnos, Madrid, 1995, *in totum*; Influencia de la configuración de la personalidad jurídica del Municipio en la determinación de la titularidad del patrimonio local, en R.A.P. núm. 137, 1995, pp. 93 y ss.

<sup>368</sup> Anteriormente reguladas por una Ley de 1974, y actualmente por la Ley 3/1995, de 23 de marzo. En Andalucía rige el Reglamento aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio.

<sup>369</sup> Art. 1 del R. D. de 19 de enero de 1928.

<sup>370</sup> Art. 3 del R. D. de 19 de enero de 1928. A favor, GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo Especial, Imprenta General, Zaragoza, 1966, Tomo IV, p. 316; en contra, GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit., 1960, Vol. II, p. 477, y, ALVAREZ-GENDIN, El dominio público. Su fundamento y naturaleza jurídica, op. cit., p. 80.

<sup>371</sup> Art. 92 del R. D. de 19 de enero de 1928.

<sup>372</sup> Art. 101 del R. D. de 19 de enero de 1928.

<sup>373</sup> La Ley de 1928 derogó expresamente a la de 1880 -art. 58-, no pudiendo ésta, por tanto, volver a tener vigencia -art. 2.2 in fine del Cci.-, pero al realizarse en la II República la revisión de la obra legislativa de la Dictadura de Primo de Rivera, el Decreto-Ley de 15 de abril de 1931 determinó que las disposiciones legales de ese periodo que expresamente no se anularan ni se convalidaran -caso del Decreto Ley de 1928 por el que se aprobó la Ley de Puertos-, se considerarían de rango meramente reglamentario y vigentes sólo en lo que no se opusieran a las leyes votadas en Cortes, con lo que en definitiva quedaba degradado el rango normativo de dicha Ley. Por lo tanto, en puridad jurídica enten-

## II.5.i) La legislación patrimonial del Estado.

En la esfera estatal también se acoge el criterio del uso público en el Texto Articulado de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964<sup>375</sup>, cuando al enumerar los bienes y derechos que constituyen el Patrimonio del Estado procede implícitamente a definir por vía negativa el concepto de dominio público. De esta manera, la Ley (art. 1) y el Reglamento (art. 1) del Patrimonio del Estado, siguiendo el mandato del artículo 339 del CCI., establecen que son, *prima facie*, bienes de dominio público “los que se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos”. Uso general que hay que considerar como sinónimo al uso público del apartado 1º del art. 339 del CCI., y al uso común del párrafo 2º del mencionado artículo del referido texto legal.

Observamos como ya no aparece el peculiar criterio del “fomento de la riqueza nacional” del art. 339.2 del CCI. No obstante, para compensar esa adecuada supresión<sup>376</sup>, tanto la Ley del Patrimonio como su Reglamento incorporan un nuevo criterio para clasificar los bienes demaniales: que una Ley expresamente les confiera ese carácter. De acuerdo con ello, las cosas de dominio público son aquellas que son catalogadas como tales por una Ley, independientemente de que esten o no afectadas al uso general o a un servicio público.

Constatamos, asimismo, como se ha producido un fenómeno de acercamiento de los regímenes jurídicos aplicables y predicables de cada uno de los diversos bienes administrativos<sup>377</sup>, al haberse regulado por dicha Ley tanto los bienes de dominio públi-

demus que con anterioridad a la promulgación de la vigente Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, no existía una genuina Ley sobre Puertos, sino un Reglamento básico o principal de Puertos de 1928 y un Reglamento secundario, complementario o “de desarrollo” que era el Reglamento de la Ley de la misma fecha. No ha sido ésta, empero, la interpretación realizada por la legislación, jurisprudencia, doctrina y/o práctica administrativa, que en unos casos ha considerado vigente la Ley de 1880 (L.P.E. de 1964, un conjunto de Ss.T.S. y un sector doctrinal minoritario), en otros, el texto de 1928 (Ley 27/1963, un conjunto de Ss.T.S. y un sector doctrinal mayoritario), e incluso, en otros, se han declarado aplicables ambas Leyes de Puertos (Orden de 9 de febrero de 1965, Ley de Costas de 1988 y Ley de Puertos de 1992). A este respecto, ha manifestado **S. MARTIN-RETORTILLO** que esa asunción por la generalidad de la doctrina de la Ley de 1928 “constituye precisamente un ejemplo típico de la validez de los enfoques ordinalistas frente a esquemas formalistas ya superados”; en Estudio Preliminar a la trad. de El Ordenamiento Jurídico de Santi Romano, op. citada.

<sup>374</sup> Vid. **MARTINEZ ESCUDERO**, Playas y Costas: su régimen jurídico administrativo, op. cit., p. 34. Principalmente perviven los principios y directrices de esta Ley decimonónica en la legislación hidráulica ya que la vigente -Ley 29/1985, modificada por la Ley 46/1999-, se apoya decisiva y decididamente en su causante la Ley de 1879, que a su vez estaba conformada por el Título 2º de la Ley de 1866 (**S. MARTIN-RETORTILLO**, La elaboración de la Ley de Aguas de 1866, op. cit., pp. 11 y 53-54 nota 61).

<sup>375</sup> Reglamento aprobado por el Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre.

<sup>376</sup> Cfr. **GALLEGO ANABITARTE (Dir.)**, El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 367.

<sup>377</sup> En este sentido, es interesante traer a colación lo declarado por el Tribunal Supremo en el Considerando Segundo de su Sentencia de 19 de octubre de 1966 -Ar. 4237-, al dilucidar el caso de la marisma de Santoña: “Que hay que partir del principio de que esta última ordenación legal de la LPE alcanza, en su orbita, tanto a disponer lo preciso para regular los bienes patrimoniales del Estado, como los de uso general y los afectos a algún servicio público o fomento de la riqueza nacional y que integran el dominio público..., y que el motivo de que en la Ley se contengan precisiones tocantes a tal dominio se justifica por la íntima ligazón de ambas esferas (las de los dominios público y patrimonial del Estado)...”.

co como los patrimoniales, afectando incluso algunos aspectos normativos tanto a unos como a otros (art. 6)<sup>378</sup>.

<sup>378</sup> Cfr. L. MARTIN-RETORTILLO, Recensión a la obra de E. RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, en *El Vía Crucis...*, op. cit., pp. 229-230; y en Recensión al libro de PROSPER WEIL, *Le Droit Administratif*, en *El Vía Crucis...*, op. cit., p. 285, y en la Nota Preliminar a la traducción del mismo, op. cit., p. 24.



### III. De la génesis de la Ley de Costas de 1969 a la normativa vigente.

Durante las dos primeras décadas del Régimen franquista apenas se reguló esta materia<sup>379</sup> debido a la existencia de otras preocupaciones más acuciantes que las relacionadas con la protección y promoción del litoral que, en aquella época, todavía no había sido gravemente degradado y deteriorado.

Será, concretamente, a partir de finales de los años cincuenta y principios de los sesenta<sup>380</sup> cuando empezarán a germinar los condicionantes socio-económico-político-jurídicos que darán como resultado la promulgación de la primera Ley española que contemplará normativamente la materia relativa al demanio marítimo en la temática referente a las costas, y no a los puertos como había sucedido anteriormente<sup>381</sup>, así como la concerniente a la ordenación turística del territorio<sup>382</sup>.

#### III.1) Incidencia de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y de la Ley de Puertos Deportivos.

La Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional<sup>383</sup> tuvo un notable impacto urbanístico particularmente significativo en las áreas

<sup>379</sup> Una de las escasas ocasiones en que se legisló en esta materia fue para la regulación del paseo marítimo de Barcelona (Ley de 28 de diciembre de 1957). En virtud de su Artículo Único se modificó el art. 2º de la Ley de 24 de julio de 1918 relativa a la construcción por el Excmo. Ayuntamiento de Barcelona de un paseo marítimo en aquella capital, aplicable según su Artículo Adicional a los demás Municipios litorales.

<sup>380</sup> El turismo de costa, como fenómeno económico y social con relevancia jurídica, aparece en España a principios de la década séptima del presente siglo; en este sentido, es significativo el siguiente dato estadístico: en 1951 nos visitaron 1,2 millones de turistas, mientras que diez años después, en 1961, pasaron a ser 7,4 millones, y en 1971, 26,7 millones. Vid. MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., pp. 26 nota 71 y 108; FUENTES BODELON, Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio, C.E.O.T.M.A.-C.I.F.C.A., Madrid, 1982, Textos Internacionales, Vol. I, p. 506; VERA REBOLLO, Turismo y urbanización en el litoral alicantino, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Alicante, 1987, pp. 47 y ss.

<sup>381</sup> Nos referimos a las Leyes de Puertos de 1880 y de 1928. Vid. SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Costas, op. cit., pp. 71-80 y 89-98.

<sup>382</sup> Art. 1 de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre. Vid. SANCHEZ, Por una geografía del turismo de litoral. Una aproximación metodológica, en E.T. núm. 17, enero-abril 1985, pp. 104-105; MARTIN MATEO, L. MARTIN-RETORTILLO y VILLAR PALASI, Aspectos jurídico-administrativos del turismo, en Primer Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo, Madrid, 1970, pp. 42-44; GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo Especial, Librería General, Zaragoza, 1966, Vol. IV, p. 133; y La actividad de los particulares en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, en Primer Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo sobre Aspectos jurídico-administrativos del Turismo, Sevilla, 1966, Imprenta del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, p. 88.

<sup>383</sup> Los preceptos que especialmente incidían en el demanio marítimo-terrestre eran los arts. 17.1 c) y d) y 17.2; art. 19.1 y 2; art. 21.1 e). Su Reglamento fue aprobado el día de 23 de diciembre de 1964. Los mencionados preceptos de la Ley 197/1963, en cuanto se refieren al demanio marítimo-terrestre, han sido derogados expresamente por la Ley de Costas de 1988 (Disp. Derog. 1.1 párrafo 4º), habiendo sido, incluso, posteriormente derogada plenamente por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre.

costeras que justificó que fuese considerada como una segunda Ley del Suelo<sup>384</sup>, si bien instrumentalizadora de diversos sectores productivos<sup>385</sup> en beneficio de los intereses turísticos<sup>386</sup>, sobre la base de un ambicioso sistema que se apoyaba en la atribución de unos exorbitantes efectos a la mera declaración de «interés turístico nacional»<sup>387</sup>, permitidos por la amplitud que se otorgaba a las actuaciones planificadoras promovidas por los Planes de Desarrollo Económico y Social de los años sesenta<sup>388</sup>, que venía a posibilitar que la ordenación turística del suelo produjese una especial afectación<sup>389</sup> a los fines propios de los llamados Planes de Promoción Turística y Ordenación Territorial y Urbana, representando *sensu contrario* una reducción de las potestades administrativas ajenas a los mismos<sup>390</sup>, lo que significaba considerar y colocar al planeamiento urbanístico al mismo nivel que una ordenación sectorial<sup>391</sup>.

De esta manera, la ordenación urbanística es instrumentalizada desde el momento en que es puesta al servicio de los fines propios de la legislación turística<sup>392</sup>, es decir, que se pretende conseguir la coordinación de los diferentes enfoques y actuaciones sectoriales no con el fin de llegar a una síntesis integradora, sino en beneficio de una nueva y concreta acción sectorial, la turística, con la consiguiente quiebra del principio de unidad del planeamiento físico<sup>393</sup>, y subsiguiente desnaturalización del carácter de ordenación integral de todas las políticas sectoriales con que la legislación urbanística había configurado a su planeamiento, siendo la Ley 197/1963 la primera norma legal posterior a la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 en la que de manera expresa

<sup>384</sup> Vid. **SERRANO GUIRADO**, Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico), S.G.T. del Ministerio de la Vivienda, núm. 20 de la Serie «Conferencias, Discursos y Estudios Monográficos», Madrid, 1965, p. 56; **PAREJO ALFONSO**, La ordenación urbanística (El periodo 1956-1975), Edit. Montecorvo, Madrid, 1979, p. 194; **SANCHEZ BLANCO**, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., pp. 209 y 212.

<sup>385</sup> Era el caso de la industria y de las propiedades particulares (arts. 18 y 21.f de la Ley 197/1963). Véase **GUAITA MARTORELL**, La actividad de los particulares en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, op. cit., pp. 87 y ss.

<sup>386</sup> Los beneficios de que se podía gozar se recogían en el art. 21.1 de la Ley 197/1963.

<sup>387</sup> Art. 17 de la Ley 197/1963.

<sup>388</sup> Dicho planeamiento específico respondía a criterios y necesidades derivados de la planificación económica, en concreto, a los postulados del I Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre -misma fecha-, para el periodo 1964-1967, la cual utilizaba el suelo con posibilidades de uso turístico como un sector económico más al servicio del desarrollo del país, excepcionando la ordenación, incluso territorial, de aquél suelo de la planificación general urbanística. Cfr. **PAREJO ALFONSO**, La ordenación urbanística, op. cit., pp. 43 y 181-182.

<sup>389</sup> Véase **SANCHEZ BLANCO**, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., p. 211.

<sup>390</sup> Vid. **MARTIN MATEO**, **L. MARTIN-RETORTILLO** y **VILLAR PALASI**, Aspectos jurídico-administrativos del turismo, op. cit., p. 44.

<sup>391</sup> En última instancia, dicha normativa turística supuso la total distorsión de la política de ordenación territorial, en general, y urbanística, en particular (**PAREJO ALFONSO**, La ordenación urbanística, op. cit., p. 195), al consagrar lo que **SERRANO GUIRADO** denominó como «principio de anticipación», conforme al cual, la primera ordenación en actuar -física o sectorial- implicaría la imposición exclusiva y excluyente, con respecto a la otra, en la forma de planificar un concreto espacio, en nuestro caso, costero; en Planificación territorial y planificaciones sectoriales, op. cit., p. 56.

<sup>392</sup> Vid. **PAREJO ALFONSO**, La ordenación urbanística, op. cit., pp. 186, 188, 192 y 193.

<sup>393</sup> Véase **SERRANO GUIRADO**, Planificación territorial y planificaciones sectoriales, op. cit., pp. 59-60; **CARCELLER FERNANDEZ**, Instituciones de Derecho Urbanístico, Edit. Montecorvo, Madrid, 2 edic., 1981, p. 436.

y explícita se transgrede el carácter de ordenación global del territorio que ésta atribuye a la planificación urbanística<sup>394</sup>.

Así pues, se pone de manifiesto la ausencia de respeto al esquema normativo de la Ley del Suelo, produciéndose un incumplimiento de las previsiones planificadoras previstas por la misma, sobre todo en lo relativo al Plan Nacional de Ordenación y a los Planes Directores Territoriales de Coordinación<sup>395</sup>, e incluso, una vulneración de las determinaciones contempladas en los Planes Generales de Ordenación Urbana, que conduce a un urbanismo de meros Planes Parciales que será el inicio de una indeseada desprogramación que culminará posibilitando y potenciando el fenómeno de las urbanizaciones sin recepción<sup>396</sup>.

Por otro lado, las limitaciones impuestas por dicha normativa turística a los aprovechamientos de los bienes municipales se tradujeron en determinadas derogaciones de la legislación de Régimen Local tanto en la esfera legal como reglamentaria<sup>397</sup>.

Ante tales efectos perniciosos derivados del sistema instaurado por la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, al permitir la proliferación de urbanizaciones turísticas sin garantizar la conservación del medio natural, lo que significó la destrucción de importantes franjas costeras<sup>398</sup>, se pone de manifiesto claramente como hubiera sido mejor haber utilizado el régimen implantado en la Ley del Suelo, particularmente los Planes Especiales, que el mencionado, que no era ni más ni menos que una variante de la ordenación urbanística<sup>399</sup>, si bien es cierto que gran parte de la culpa fue de los Municipios al incumplir sistemáticamente las prescripciones normativas de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, funcionando a través de la «licencia singular» con base en simples Planes Parciales que aspiraban a construir auténticos rascacielos («edificios singulares»), grandes alturas que han alterado la coherencia en la morfología urbana, en las grandes ciudades o en las poblaciones costeras eminentemente turísticas («contraplan») <sup>400</sup>. Dicha indisciplina municipal se pone de manifiesto, asimismo, en la falta de elaboración de planeamiento urbanístico general prácticamente hasta los años 70.

<sup>394</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, La ordenación urbanística, op. cit., p. 192.

<sup>395</sup> Vid. SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., pp. 185-186.

<sup>396</sup> Véase SANCHEZ BLANCO, La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo y la resolución del Parlamento Europeo sobre una política concertada de ordenación del territorio, en R.E.A.L.A. núms. 255-256, 1992, p. 513 nota 35; Convergencia interadministrativa en la acción pública sobre el territorio. A propósito del Dictamen de la Comisión de Expertos sobre urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, en R.A.P. núm. 139, 1996, pp. 83-85.

<sup>397</sup> Vid. RIVERO YSERN, La repercusión de la normativa de Centros y Zonas de Interés y su reglamento, en el aprovechamiento, uso y disfrute de los bienes de las Entidades Municipales, en Primer Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo, op. cit., p. 170.

<sup>398</sup> Como son los casos paradigmáticos de Torremolinos y Sotogrande. Véase TRAPERO, Posibilidades de ordenación y protección del medio litoral en España, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982, p. 903.

<sup>399</sup> Vid. VERA FERNANDEZ-SANZ, La ordenación de playas y otros espacios costeros, en R.E.D.A. núm. 27, 1980, pp. 584 y 587; MENENDEZ REXACH, La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes, en R.D.U. núm. 76, 1982, pp. 41, 42 y 79; ALVAREZ MERINO, A propósito de los planes de ordenación de las playas, en R.D.U. núm. 86, 1984, p. 105.

<sup>400</sup> Véase PEREZ MORENO, Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo, en R.E.D.A. núm. 8, 1976, pp. 55-56.

Pues bien, todas esas premisas de la Ley 197/1963 pasaron a la Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre Puertos Deportivos<sup>401</sup>, aparecida cuando el auge del deporte y del turismo hicieron rentable la explotación de puertos exclusivamente deportivos<sup>402</sup>, contribuyendo ambas leyes, a través de sus técnicas, a una sensible privatización del demanio marítimo<sup>403</sup>.

De otra parte, en virtud de la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia turística, se dictó el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, que facultó al Gobierno para proceder a la declaración de «territorios de preferente uso turístico». A cubrir esta previsión reglamentaria vino el Real Decreto 1077/1977, de 28 de marzo, desarrollado por Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 24 de octubre del mismo año, en cuyo artículo 1º declara como tales, los términos municipales que figuran en su Anexo<sup>404</sup>.

## **III.2) La problemática de los denominados enclaves de propiedad privada en zona marítimo-terrestre y playas.**

### **III.2.1) El Proyecto de Ley de Costas de 1968.**

Será precisamente la cada vez más arraigada y delicada cuestión de los enclaves de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre y en las playas<sup>405</sup>, con la que se estaba poniendo en peligro la existencia misma del demanio marítimo, la que determinará la elaboración en 1968 de un Proyecto de Ley gubernamental de Costas<sup>406</sup> para llevar a cabo «una regulación armónica y uniforme de la zona marítimo-terrestre»<sup>407</sup>, en

<sup>401</sup> Su art. 18.1 establecía que «los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo o de su paseo marítimo de ribera serán propiedad privada de sus concesionarios, sin perjuicio de las servidumbres y limitaciones a que quedaren sometidos de acuerdo con la legislación vigente». Véase PERALES MADUEÑO, La clasificación y ordenación del suelo de los puertos deportivos en los Planes Generales y Normas Subsidiarias del planeamiento municipal, en R.D.U. núm. 100, 1986, en especial pp. 183-194.

<sup>402</sup> Cfr. COSCULLUELA MONTANER, Administración portuaria, op. cit., p. 293.

<sup>403</sup> Vid. VERA FERNANDEZ-SANZ, La ordenación de playas y otros espacios costeros, op. cit., p. 588; COSCULLUELA MONTANER, Administración Portuaria, op. cit., p. 301; SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., p. 149 nota 308.

<sup>404</sup> Dicho Ministerio ya no existe, correspondiendo las atribuciones que tenía encomendadas al actual Ministerio de Fomento, conforme al art. 4 del R.D. 758/1996, de 5 de mayo (B.O.E. núm. 110, de 6 de mayo).

<sup>405</sup> Véase GARCIA-TREVIJANO, Resumen de una Conferencia pronunciada en la Semana de Derecho Marítimo celebrada en Valencia, publicado en Vida Marítima, Madrid, septiembre 1963, p. 7; GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, I.E.P., Madrid, 2ª edic., 1962, Vol. II, p. 395 nota 27 y p. 431 nota 14; ARNAZ DELGADO, Los Municipios y las zonas marítimo-terrestre y portuaria, R.E.V.L. núm. 143, año XXIV, 1965, p. 665.

<sup>406</sup> Dicho Proyecto de Ley fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas núm. 995, de 9 de febrero de 1968, pp. 21185-21191. Vid. ORTIZ DIAZ, Derecho Administrativo en el Litoral, en Primer Curso de Análisis, Planeamiento y Gestión del Medio Litoral, Torremolinos, junio de 1973, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1974, Décimosexta Conferencia, p. 436; SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., p. 153.

<sup>407</sup> Párrafo 1º del Preámbulo del Proyecto de la Ley de Costas de 1968, B.O.C.E. citado, p. 21185.

el que se reafirmará la naturaleza demanial de las playas y zona marítimo-terrestre, estando radicalmente proscritas las apropiaciones futuras de las mismas por los particulares<sup>408</sup>.

### III.2.2) La Ley de Costas de 1969.

Ahora bien, paradójicamente<sup>409</sup> la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, acogerá los postulados esenciales de la normativa anterior<sup>410</sup> y de la corriente jurisprudencial mayoritaria<sup>411</sup>, relativos al tema de los «enclaves», haciendo mención expresa a la necesidad de respetar los derechos legalmente adquiridos.

En la Exposición de Motivos, la Ley no aludía al problema de las usurpaciones privadas ni a la irregularidad de los títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre sectores de la zona marítimo-terrestre, sino que hacía referencia para fundamentar la imposición de una regulación armónica y uniforme de la zona marítimo-terrestre a «la abundante legislación dispersa y fragmentaria en contradicción patente unas con otras», protuberante normativa que, quizás, haya sido una de las causas de la crónica conflictividad del demanio marítimo<sup>412</sup>, al mismo tiempo que se propugnaba el respeto a los derechos adquiridos.

Además, declaraba expresamente que eran bienes de dominio público «sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos»<sup>413</sup>, pero sin concretar la fecha de adquisición tal y como hacía el artículo 299 de la Ley de Aguas de 1866<sup>414</sup>; realizaba una alusión explícita a la existencia de terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre<sup>415</sup>; otorgaba primacía a la protección dispensada por el Registro de la

<sup>408</sup> En el Preámbulo del Proyecto de Ley se hacía expresa referencia a los problemas planteados por la desigual y a veces irregular aparición de derechos dominicales y otros de índole real en favor de particulares sobre el demanio costero, así como a la probable existencia de artificiosas inscripciones en el Registro de la Propiedad y, finalmente, a la necesidad de evitar en lo sucesivo la repetición de enojosas controversias sobre dependencias concretas de la zona marítimo-terrestre.

<sup>409</sup> Vid. LEGUINA VILLA, Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar, en R.A.P. núm. 65, 1971, p. 67; SAINZ MORENO, Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre, op. cit., pp. 202-203; MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 107 nota 24 párrafo segundo in fine.

<sup>410</sup> En general, los subyacentes en la legislación sobre Puertos (MARTINEZ ESCUDERO, Playas y Costas, op. cit., p. 154), y en particular, los existentes en la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y en la Ley 55/1969, sobre Puertos Deportivos. Conexión de la Ley de Costas con la normativa histórica que la precedió o, lo que es lo mismo, continuidad en el reconocimiento de propiedades privadas sobre el demanio marítimo que fue vislumbrada por CONDE Y CONDE, en El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular, R.A.P. núm. 73, 1974, pp. 431-433.

<sup>411</sup> Corriente jurisprudencial cuyo máximo exponente está representado por la S.T.S. (1) de 19 de junio de 1967 (Ar. 3171, Pte.: Becerril y Antón Miralles), al admitir siguiendo al Consejo de Estado (Dictámenes de 11 de julio y de 17 de octubre de 1963, Expeds. núms. 28558 y 27519, respectivamente), la propiedad privada de la zona marítimo-terrestre de las islas Sálvora, Vionta y Noro, situadas en la desembocadura de la Ría de Arosa (Pontevedra).

<sup>412</sup> Vid. VERA FERNANDEZ-SANZ, La ordenación de playas y otros espacios costeros, op. cit., p. 578.

<sup>413</sup> Art. 1 ab initio de la Ley 28/1969.

<sup>414</sup> Vid. RODRIGUEZ OLIVER, Ley de Costas y propiedades particulares, op. cit., p. 369.

<sup>415</sup> Art. 4.1 de la Ley 28/1969.

Propiedad al tercero hipotecario frente a las declaraciones de posesión que pudiera alegar la Administración como consecuencia del deslinde practicado<sup>416</sup>; establecía la inscribibilidad en dicho Registro de bienes situados en las playas y zona marítimo-terrestre, durante el periodo de cinco años señalado para completar su deslinde, con la única salvedad de que el Registrador debería dar cuenta al Ministerio de Obras Públicas del asiento practicado<sup>417</sup>; y, atribuía la carga reivindicatoria a la Administración<sup>418</sup>.

Frente a todos estos datos legislativos reafirmadores y protectores de las propiedades privadas en esas zonas litorales, tan sólo se incorporaba en defensa de la demanialidad marítima, la posibilidad de que los propietarios particulares convirtiesen sus derechos dominicales en títulos concesionales, siempre y cuando que se allanasen a las acciones reivindicatorias ejercidas por la Administración<sup>419</sup>.

La Ley de Costas de 1969 consideraba compatibles, no sin cierta carga dialéctica, la pertenencia global de la zona ribereña al demanio marítimo y las titularidades dominicales privadas sobre parcelas concretas de la misma.

Cierto es que las formulaciones de la Ley acerca del necesario carácter público de la zona marítimo-terrestre y de las playas no podían ser más claras, realizándose una declaración sobre la demanialidad del litoral<sup>420</sup>. Ahora bien, no es menos cierto que de un análisis global y sistemático del articulado de la Ley se desprendería que nos encontramos ante una simple declaración formal y claudicante ante los concretos intereses privados<sup>421</sup>, ya que se habían eliminado, de modo generalizado, las medidas técnicas imprescindibles que recogía el Proyecto.

La única medida recogida en la Ley de 1969, y que ya estaba prevista en el Proyecto, para dar efectividad al principio de la titularidad estatal sobre el demanio marítimo, fue la fijación del plazo de 5 años para el cumplimiento del deslinde y amojonamiento en «todo» el litoral español<sup>422</sup>, y ante el grave conflicto real planteado entre el dominio público y los presuntos derechos dominicales de los particulares, la Ley se inclinó por la solución salomónica de garantizar formalmente aquél con lo que quedaría configurado con carácter de elemento residual, y satisfacer materialmente éstos que actuarían como condición previa de la demanialidad.

### III.2.3) La doctrina del Consejo de Estado.

Ello no es más que un reflejo de la doctrina mantenida por el Consejo de Estado en el Dictamen de 11 de julio de 1963<sup>423</sup>, conforme al cual, la zona marítimo-terrestre

<sup>416</sup> Art. 6.3 de la Ley 28/1969. Vid. **FORNESA RIBO**, Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre: especial referencia a los terrenos ganados al mar, en R.A.P. núm. 46, 1965, pp. 123-145; **MARIN MARIN**, Dominio público: zona marítima terrestre: conexión dominio público y Registro de la Propiedad, en A.D.G.C.E. (1966-1973), I, 1975, pp. 248-259.

<sup>417</sup> Disp. Trans. 1 de la Ley 28/1969.

<sup>418</sup> Disp. Trans. 2 de la Ley 28/1969.

<sup>419</sup> Disp. Trans. 2 in fine de la Ley 28/1969.

<sup>420</sup> Art. 1.1, 2, 3 y 4; art. 2; art. 3; y, art. 5.3 de la Ley 28/1969.

<sup>421</sup> Art. 6.3 de la Ley 28/1969.

<sup>422</sup> Art. 6 y Disp. Trans. 1.1 de la Ley 28/1969.

<sup>423</sup> Expediente núm. 28558.

«...puede caer con perfecta normalidad en el ámbito de la propiedad privada, y sólo será de dominio público cuando esta eventualidad no se haya producido...», y en el Dictamen de 17 de octubre del mismo año<sup>424</sup>, en virtud del cual, «...la regla general de asignación de la zona marítimo-terrestre al dominio público se ha de compaginar con la indudable existencia en ella de parcelas de propiedad privada...»<sup>425</sup>.

En definitiva, se puede decir que la Ley adoptó los criterios opuestos a los del Proyecto, inclinando el valor de la reforma legal, tan insistentemente reclamada por la doctrina, en favor de la propiedad privada y en detrimento de la propiedad pública<sup>426</sup>, poseyendo por tanto un sentido notoriamente regresivo<sup>427</sup>, y agravando en última instancia los problemas derivados de la legislación anterior<sup>428</sup>, al no saber trincar, en su estricto significado marineramente, el fenómeno social del turismo litoral por entonces ya plenamente efervescente, y, entre los intereses privados y públicos, su articulado defendió los primeros si bien proclamando altisonantemente la prevalencia de los segundos<sup>429</sup>, con lo que las playas podían morir a causa de las propiedades que no mueren<sup>430</sup>.

<sup>424</sup> Expediente núm. 27519.

<sup>425</sup> Debe ponerse de manifiesto que esos Dictámenes tuvieron en contra la opinión, minoritaria pero muy significativa, de los profesores GARCIA DE ENTERRIA y VILLAR PALASI, a la sazón Letrados del Consejo de Estado.

<sup>426</sup> Vid. SANS BUIGAS, La situación jurídica de la zona marítimo-terrestre, en R.M.A.L., Barcelona, 1951, pp. 129-136; RODRIGUEZ MORO, La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, en R.E.V.L. núm. 157, 1968, pp. 133-155, trabajo recensionado por L. MARTIN-RETORTILLO en R.A.P. núm. 56, 1968, pp. 552-557, e incluido en El Vía Crucis de las Libertades Públicas y otros ensayos rescatados, op. cit., pp. 199-209; L. MARTIN-RETORTILLO, ¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?, op. cit., pp. 517-528; MARTINEZ ESCUDERO, Las playas como bienes de dominio público. Especial referencia a los enclaves de propiedad privada, en R.E.V.L. núm. 167, 1970, pp. 353-394; CONSEJO DE ESTADO, Dictamen sobre concesión de parcela en zona marítimo-terrestre: caducidad: posibilidad de rehabilitación parcial de la misma y tiempo hábil para ello, en R.D.A.F. núms. 28-29, 1971, pp. 71-83; VERA Y FERNANDEZ-SANZ, La autorización para construir en las riberas del mar y la jurisdicción contencioso-administrativa, en R.E.D.A. núm. 12, 1977, pp. 160 y ss., y, La legalización de ocupaciones sobre zona marítimo-terrestre, en R.E.D.A. núm. 18, 1978, pp. 434 y ss.; HORGUE BAENA, El deslinde de costas, Prólogo de A. PEREZ MORENO, Edit. Tecnos/I.U.D.P. «García oviedo», Madrid, 1995, pp. 237 y 439-440.

<sup>427</sup> Juicio negativo ya emitido por el profesor GARCIA DE ENTERRIA en una Conferencia sobre «La Ley de Costas y el Urbanismo», pronunciada en la II Semana de Derecho Urbanístico celebrada en Málaga en abril de 1972.

<sup>428</sup> Vid. VERA FERNANDEZ-SANZ, La ordenación de playas y otros espacios costeros, op. cit., p. 579.

<sup>429</sup> Véase MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 27.

<sup>430</sup> Vid. BLANQUER, Ciudad, en R.D.U. núm. 103, 1987, p. 49. Por su parte, Lorenzo MARTIN-RETORTILLO manifestó en 1972 que «el paisaje se deteriora porque algunos quieren. El paisaje se deteriora porque a algunos interesa. Remedio..., siempre hay remedio contra eso. Lo que hace falta es que se quiera. Y, con frecuencia, quienes pueden, no quieren. Y quienes quieren, ni tienen posibilidades ni fuerza articulada. Hay un auténtico enfrentamiento de intereses... Quienes perturban el paisaje - titulares de intereses concretos - tienen fácil acceso a los canales de representación y de influencia... El hecho innegable que ahora interesa constatar es que el paisaje se está deteriorando de manera alarmante a la par que irreversible»; en Recensión al trabajo de MARTINEZ PISON, La destrucción del paisaje natural de España, colección Los Suplementos, núm. 31, Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972, 38 pp., publicada en la R.A.P. núm. 68, 1972, p. 478, y en El Vía Crucis..., op. cit., p. 237.

### **III.2.4) La S.T.S. (1) de 19 de junio de 1967.**

El detonante de esta explosiva situación lo constituyó la Sentencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1967<sup>431</sup>, al admitir siguiendo al Consejo de Estado, la propiedad privada de la zona marítimo-terrestre de las islas Sálvora, Vienta y Noro, situadas en la desembocadura de la Ría de Arosa (Pontevedra), con base en la existencia de título registral que particulariza las propiedades limítrofes como «lindantes con el mar», y con apoyo en los artículos 1 y 7 a 9 de la Ley de Puertos, en cuanto excepcionadores de la demanialidad plena de la zona marítimo-terrestre.

Con motivo de esta Sentencia se llegó a escribir por un acérrimo defensor de la propiedad privada, lo siguiente: «El Ministerio de Comercio, que ya se había desentendido del dictamen del Consejo de Estado, no se aquietó con la cosa juzgada. No tenía a su alcance, frente al Supremo, ningún recurso ordinario ni extraordinario. El pleito estaba fenecido. A cualquier otro litigante, frente a un fallo definitivo, sólo le restaba para expresar su desacierto el <ius pataleandi>, pero la Administración pensó entonces en un recurso extraordinario. Si el Supremo aplicaba la ley en sentido que le producía disconformidad, sólo contaba con un medio para destituir o revocar el criterio jurisprudencial. Modificar la ley. Y saltó el proyecto de Ley de Costas en que -y esto era su designio capital- se establecía que la zona marítimo-terrestre era únicamente de uso público. Esto es: se preconizaba la erradicación del dominio privado en esa zona, en ataque frontal a la legislación preexistente y de la jurisprudencia de los tribunales. Pero el fundamento de lo que se trataba de destruir era tan fuerte y sólido que las Cortes, modificando aquellos proyectos, dejaron incólume -<sin perjuicio de tercero>- el respeto a los derechos privados que existieran en aquella zona. De donde resulta que la doctrina y la tesis atacada salió más favorecida»<sup>432</sup>.

### **III.2.5) Evolución jurisprudencial: divergencia doctrinal.**

Existe todo un conjunto de Sentencias, procedentes como regla general de la Sala de lo Civil (1) del Tribunal Supremo al conocer de cuestiones relativas al derecho real de propiedad, en las que ha prevalecido el carácter privado de esos terrenos sobre su configuración demanial, la mayoría preconstitucionales, existiendo también algunas que son posteriores a la Constitución, y que se basan fundamentalmente en el respeto de los derechos adquiridos cuando se acredita que el correspondiente título de propiedad sobre la zona marítimo-terrestre o las playas fue adquirido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 1880, o bien aun cuando sea posterior pero se haya producido la desafectación del concreto bien demanial marítimo de que se trate. Por tanto, al particular compete demostrar los hechos obstativos que pongan de manifiesto que incluso cuando en principio dichas dependencias tengan carácter demanial, por definición legal, no obstante, en determinados supuestos ese régimen jurídico público específico y exorbitante debe ceder en beneficio de determinados particulares que

<sup>431</sup> Ar. 3171, Pte: Becerril y Antón Miralles.

<sup>432</sup> Vid. IGLESIAS CORRAL, La propiedad privada. La zona marítimo-terrestre, La Coruña, 1976, p. 44, tomado de L. MARTIN-RETORTILLO, Materiales para una Constitución, op. cit., p. 337 nota 16.

adquirieron esos terrenos conforme a la legalidad vigente en ese concreto momento histórico.

En esta línea jurisprudencial son dignas de destacar las Sentencias que resuelven sobre los siguientes asuntos: la playa de Santa Cristina en La Coruña<sup>433</sup>; la playa de Oriñón en el término municipal de Castro Urdiales (Santander)<sup>434</sup>; la zona marítimo-terrestre de la provincia de Gijón<sup>435</sup>; la zona marítimo-terrestre de Benidorm<sup>436</sup>; la zona marítimo-terrestre de la playa de Miño en La Coruña<sup>437</sup>; la zona marítimo-terrestre de la provincia de Tarragona<sup>438</sup>; la zona marítimo-terrestre del término municipal de Santa Pola (Alicante)<sup>439</sup>; la zona marítimo-terrestre de Pontevedra<sup>440</sup>; la zona marítimo-terrestre de la ciudad de Fuenterrabía<sup>441</sup>; la zona marítimo-terrestre del término municipal de San Bartolomé de Tirajana<sup>442</sup>.

Por el contrario, ha primado el carácter demanial sobre la naturaleza privada en otro conjunto de Sentencias, procedentes de la Sala de lo Civil (1) hasta 1990 y a partir de este año de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (3) del Supremo Tribunal. En concreto, merecen ser destacadas, entre otras, las siguientes: la relativa a la finca Benisaid de Palma de Mallorca<sup>443</sup>; la zona marítimo-terrestre del término municipal de Puerto Real (Cádiz)<sup>444</sup>; la zona marítimo-terrestre de la provincia de Valencia<sup>445</sup>; la zona marítimo-terrestre de la provincia de Pontevedra<sup>446</sup>; un tramo de costa de Salt (Gerona)<sup>447</sup>; la

<sup>433</sup> S.T.S. (1) de 2 de febrero de 1974, Ar. 435, Pte: Prieto Delgado. Analizada y criticada muy sobriamente por LEGUINA VILLA en La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre, R.E.D.A. núm. 2, 1974, pp. 185 y ss.

<sup>434</sup> S.T.S. (3) de 3 de octubre de 1977, Ar. 3699, Pte: Roldán Martínez. La cual, ha sido objeto de estudio por VERA FERNANDEZ-SANZ en La legalización de ocupaciones sobre zona marítimo-terrestre, op. cit., pp. 434 y ss.

<sup>435</sup> S.T.S. (1) de 14 de noviembre de 1977, Ar. 4188, Pte: Fernández Rodríguez.

<sup>436</sup> S.T.S. (1) de 23 de junio de 1981, Ar. 2613, Pte: Gómez de la Barcena y López.

<sup>437</sup> S.T.S. (1) de 13 de octubre de 1981, Ar. 3737, Pte: Serena Belloso. Comentada y criticada por L. MARTIN-RETORTILLO en ¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?, op. cit., pp. 517 y ss.

<sup>438</sup> S.T.S. (1) de 9 de junio de 1982, Ar. 3411, Pte: Fernández Rodríguez.

<sup>439</sup> S.T.S. (1) de 11 de junio de 1984, Ar. 3228, Pte: Santos Briz.

<sup>440</sup> S.T.S. (1) de 4 de julio de 1985, Ar. 3640, Pte: De la Vega Benayas; y, S.T.S. de 17 de julio de 1987, Ar. 3927, Pte.: Albácar López.

<sup>441</sup> S.T.S. (1) de 4 de junio de 1991, Ar. 4413, Pte: Marina Martínez-Pardo.

<sup>442</sup> S.T.S. (1) de 10 de junio de 1996, Ar. 4752, Pte: Villagómez Rodil. Vid. GARCIA DE ENTERRIA, Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas, en R.A.P. núm. 141, 1996, pp. 151-152; HORGUE BAENA, ¿Resurgimiento de enclaves privados en las costas?. La posibilidad de pervivencia de los enclaves privados tras la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1996), en R.A.A.P. núm. 31, 1997, pp. 119-143.

<sup>443</sup> S.T.S. (1) de 28 de noviembre de 1973, Ar. 4418, Pte: González Alegre y Bernardo.

<sup>444</sup> S.T.S. (1) de 3 de junio de 1974, Ar. 2613, Pte: Díez Canseco.

<sup>445</sup> S.T.S. (1) de 7 de mayo de 1975, Ar. 1995, Pte: Rodríguez Solano y Espín.

<sup>446</sup> S.T.S. (1) de 23 de abril de 1976, Ar. 1923, Pte: Cantos Guerrero; S.T.S. (1) de 17 de junio de 1985, Ar. 3292, Pte: Albácar López; S.T.S. (1) de 4 de julio de 1985, Ar. 3640, Pte: De la Vega Benayas; S.T.S. (1) de 26 de abril de 1986, Ar. 2004, Pte.: Carretero Pérez; S.T.S. (1) de 22 de julio de 1986, Ar. 4577, Pte: Sánchez Jauregui.

<sup>447</sup> S.T.S. (1) de 25 de octubre de 1976, Ar. 4290, Pte.: Rodríguez Solano y Espín, y, S.T.S.(1) 2 de diciembre de 1976, Ar. 5246, Pte: Gallardo Ros. Ambas Sentencias han sido analizadas por ELIZALDE AYMERICH en La zona marítimo-terrestre, en A.D.C., XXX, 1978, pp. 201 y ss.

zona marítimo-terrestre de la provincia de La Coruña<sup>448</sup>; la finca La Alianza de San Sebastián de la Gomera<sup>449</sup>; la zona marítimo-terrestre de Benidorm<sup>450</sup>; la zona marítimo-terrestre de la Península de los Alfaques en el término municipal de San Carlos de la Rápita (Tarragona)<sup>451</sup>; la franja costera de Tarragona<sup>452</sup>; ciertos tramos de la costa de la isla de Ibiza<sup>453</sup>; la zona marítimo-terrestre de la Ría de Vigo en el sitio de Playa del Señal, del término de Cangas de Morrazo (Pontevedra)<sup>454</sup>; la zona marítimo-terrestre de Jávea (Alicante)<sup>455</sup>; la zona marítimo-terrestre de la playa de Piles (Valencia)<sup>456</sup>; la zona marítimo-terrestre de la Manga del Mar Menor (Murcia)<sup>457</sup>; las marismas de Sevilla<sup>458</sup>; la zona marítimo-terrestre de la provincia de Valencia<sup>459</sup>; la playa Sebastián del término municipal de Tegui (Lanzarote)<sup>460</sup>; la zona marítimo-terrestre del término de Marbella (Málaga)<sup>461</sup>.

En definitiva, se constata en la evolución jurisprudencial una toma de 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, como consecuencia sobre todo de 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<sup>462</sup>.

<sup>448</sup> S.T.S. (1) de 19 de diciembre de 1977, Ar. 4762, Pte: Taboada Roca; S.T.S. (1) de 6 de octubre de 1986, Ar. 5326, Pte: De Castro y García; S.T.S. (1) de 25 de junio de 1987, Ar. 4550, Pte: López Vilas.

<sup>449</sup> S.T.S. (1) de 11 de diciembre de 1980, Ar. 4746, Pte: Santos Briz.

<sup>450</sup> S.T.S. (1) de 23 de junio de 1981, Ar. 2613, Pte: Gómez de la Barcena y López.

<sup>451</sup> S.T.S. (1) de 5 de diciembre de 1981, Ar. 5400, Pte: Gallardo Ros.

<sup>452</sup> S.T.S. (1) de 9 de junio de 1982, Ar. 3411, Pte: Fernández Rodríguez. Observamos como en 1977 el mismo Magistrado Ponente de esta Sentencia se decantaba a favor de los enclaves de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, mientras que 5 años después se inclina por la demanialidad de la ribera marítima, «mientras no se produzca su desafección o cambio de destino».

<sup>453</sup> S.T.S. (1) de 9 de noviembre de 1984, Ar. 5546, Pte: Martín-Granizo Fernández. Comentada por **BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO** en C.C.J.C. núm. 6, 1984, pp. 2037 y ss.

<sup>454</sup> S.T.S. (1) de 11 de junio de 1985, Ar. 3107, Pte: Beltrán de Heredia y Castaño. Comentada por **DE ANGEL YAGUEZ** en R.L.L. núm. 1327, noviembre 1985, suscitando el tema de la aplicación del art. 361 del CCi., en cuanto a la construcción, plantación o siembra en suelo ajeno, y comentada también por **CARRASCO PERERA** en C.C.J.C. núm. 9, 1985, pp. 2821 y ss.

<sup>455</sup> S.T.S. (1) de 14 de octubre de 1986, Ar. 5789, Pte: De Castro y García; S.T.S. (1) de 17 de junio de 1987, Ar. 4473, Pte: Malpica y González-Elipe. Comentada ésta última por **JIMENEZ DE CISNEROS CID** en C.C.J.C. núm. 14, 1987, pp. 4677 y ss.

<sup>456</sup> S.T.S. (1) de 10 de noviembre de 1986, Ar. 6249, Pte: Albácar López.

<sup>457</sup> S.T.S. (1) de 6 de julio de 1988, Ar. 5557, Pte: Martín-Granizo Fernández; S.T.S. (1) de 12 de noviembre de 1988, Ar. 8440, Pte: López Vilas; y, S.T.S. (3-3) de 25 de abril de 1990, Ar. 2896, Pte: Ruíz Sánchez. La primera de ellas ha sido comentada por **JIMENEZ DE CISNEROS CID** en C.C.J.C. núm. 17, 1988, pp. 667 y ss., y por **SANCHEZ DE LAMADRID** en Un nuevo paso jurisprudencial en la contemplación de la zona marítimo-terrestre, en R.L.L. núm. 2362, de 17 de noviembre de 1989, pp. 1 y ss.

<sup>458</sup> S.T.S. (1) de 7 de julio de 1989, Ar. 5409, Pte: Martínez-Calcerrada y Gómez.

<sup>459</sup> S.T.S. (3-6) de 6 de marzo de 1990, Ar. 1954, Pte: Delgado Barrio.

<sup>460</sup> S.T.S. (3-3) de 7 de febrero de 1991, Ar. 1213, Pte: Ruíz Sánchez.

<sup>461</sup> S.T.S. (3-4) de 15 de diciembre de 1992, Ar. 9856, Pte: Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>462</sup> Vid. **SAINZ MORENO**, Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre, op. cit., p. 220. No obstante, la cuestión no se ha resuelto definitivamente a nivel jurisprudencial hasta 1988, por lo que se siguieron adoptando medidas tendentes a evitar en todo lo posible las situaciones confusas; a estos efectos, se dictó el R.D. 1156/1986, de 13 de junio, sobre inmatriculación en el Registro

Se comprueba, asimismo, como las divergencias en la doctrina jurisprudencial, en gran medida, tienen su causa en la existencia de una dualidad jurisdiccional (Civil y Contencioso-Administrativa), lo que nos permite, desde ya, aventurar a título de hipótesis que la solución de las discordancias jurisprudenciales en general, y en la temática referida al demanio costero en particular, ha de pasar inexorablemente por la consagración de la unidad jurisdiccional en favor del orden contencioso-administrativo<sup>463</sup>, ya que único y unitario es el ordenamiento jurídico del Estado, en todos aquellos asuntos relacionados con instituciones propias del Derecho Administrativo, como es natural y lógico, aun cuando incidentalmente repercutan sobre otras esferas jurídicas como puede ser el caso del Derecho Civil (posesión y propiedad privada). Y dentro del mismo orden judicial y, por tanto, de la misma Sala del Tribunal Supremo, en nuestro caso la Tercera, lo adecuado sería, para evitar posibles contradicciones, que todos los asuntos de la misma naturaleza estuviesen atribuidos a la misma Sección, e incluso, a ser posible, al mismo Magistrado Ponente.

### **III.3) Balance de la Ley de Costas de 1969.**

#### **III.3.1) La privatización de las costas por la Ley de 1969 en contraste con su falso propósito demanializador.**

La Ley de 1969 extendió, al menos conceptualmente, el demanio marítimo territorial con respecto a la legislación anterior, en concreto, la legislación sobre puertos de 1928.

No obstante, en la Ley de 1969 se produjeron importantes omisiones y mutaciones de cuestiones sustanciales en lo tocante al propósito demanializador que la misma preconizaba con grandielocuencia en su Exposición de Motivos y que supusieron, en última instancia, un perjuicio demanial<sup>464</sup>. Así, se acogió para determinar subsidiariamente el límite interior de la zona marítimo-terrestre, el restrictivo criterio de las mayores olas en los temporales ordinarios (art. 1.2), marginando el relativo a las olas en los mayores temporales (art. 10 de las Leyes de Puertos de 1880 y 1928), e incluso, el más limitativo de las mayores olas en los temporales (art. 1 de las Leyes de Puertos), con lo que se reducía sensiblemente el demanio marítimo-terrestre a la vez que se consagraban toda una serie de conceptos jurídicos indeterminados<sup>465</sup>,

de la Propiedad de fincas colindantes con el dominio público marítimo, que intentó frenar la avidez de sus propietarios en los supuestos de inscripciones de excesos de cabida, constituyendo el precedente normativo del art. 15 de la vigente Ley de Costas de 1988, y del art. 31 de su Reglamento General de 1989, que lo ha derogado (Disp. Derog. 1.8 del R.D. 1471/1989).

<sup>463</sup> Actualmente se encuentra vigente la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998, Ley 29/1998. Anteriormente, fue elaborado un Proyecto de Ley que no concluyó parlamentariamente como consecuencia del final de legislatura (B.O.C.G., Sección Congreso, V Legislatura, Serie A, núm. 133-1, de 30 de septiembre de 1995). Más recientemente fueron derogados los arts. 35, 123.4 y 131.4 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (B.O.E. núm. 285, de 28 de noviembre de 1997).

<sup>464</sup> Vid. MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 29 nota 94.

<sup>465</sup> Vid. GARCIA DE ENTERRIA, La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo -poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos-, en R.A.P. núm. 38, 1962,

necesitados de una actuación administrativa muy matizada a la hora de delimitar la zona marítimo-terrestre<sup>466</sup>.

Continuó manteniendo la privatización de los terrenos ganados al mar territorial, fuera de los puertos, como consecuencia de obras realizadas por particulares autorizados competentemente (art. 5.3)<sup>467</sup>, lo cual estaba claramente en contra de lo establecido en el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964, siendo corroborado y reforzado por la Ley de Puertos Deportivos de 1969 (art. 18)<sup>468</sup>, denotando un agudo contraste con el Derecho Francés que no admite la privatización de los terrenos ganados al mar, operando la reversión concesional<sup>469</sup>.

### **III.3.2) El olvido de la interrelación de la zona marítimo-terrestre con las marismas y demás terrenos bajos inundables periódicamente.**

La Ley 28/1969 no recogía referencia alguna sobre las marismas que se consideraban incluidas en la zona marítimo-terrestre y, por tanto, demaniales (ex art. 92 del Reglamento de Puertos de 1928), y que poco después serían protegidas internacionalmente como «zonas húmedas» en el Convenio de Ramsar (Irán) de 2 de febrero de 1971, cuyas directrices fueron incorporadas a nuestro ordenamiento por la Orden Ministerial de 9 de diciembre de 1975, produciéndose la adhesión española el día 4 de septiembre de 1982. No obstante, hay que decir que el Reglamento de Costas de 1980 las incluyó en el demanio marítimo-terrestre ampliando, incluso, su concepto<sup>470</sup>.

También omitió la Ley de Costas de 1969 la declaración de demanialidad de otros terrenos bajos inundables periódicamente por aguas de mar como albuferas, marjales,

pp. 159 y ss., y en Cuadernos Civitas, Madrid, 3 ed., reimpresión 1989, pp. 33 y ss.; MARTIN GONZALEZ, El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos, en R.A.P. núm. 54, 1967, pp. 197 y ss.; SAINZ MORENO, Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Edit. Civitas, Madrid, 1976, y, Reducción de la discrecionalidad, el interés público como concepto jurídico, en R.E.D.A. núm. 8, 1976, pp. 63 y ss.

<sup>466</sup> Véase RIVERO YSERN, Las afectaciones y desafectaciones naturales de la zona marítimo terrestre en el Derecho español, en Estudios en Homenaje a LOPEZ RODO, II, Imprenta Nacional del B.O.E., Madrid, 1972, pp. 349-350; SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., p. 143; SALA ARQUER, La desafectación de los bienes de dominio público, op. cit., pp. 43-44.

<sup>467</sup> Cfr. FORNESA RIBO, Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre: especial referencia a los terrenos ganados al mar, op. cit., pp. 123-145.

<sup>468</sup> Vid. COSCULLUELA MONTANER, Administración portuaria, op. cit., p. 301; MOLINA DEL POZO, El dominio público marítimo artificial, en R.D.Públ. núm. 75, 1979, p. 115.

<sup>469</sup> Cfr. LIET-VEAUX, Domaine maritime et portuaire, en R.A., 155, 1973, pp. 511-519.

<sup>470</sup> Art. 2 que coincide sustantivamente con la formulación realizada en la Ley Cambó de 24 de julio 1918, sobre desecación y saneamiento de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, y que ha sido derogada expresamente por la Disp. Derog. 1.1 apdo. 3º de la vigente Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. En contra de la demanialización: MORELL OCAÑA, La concesión de marismas y el art. 126 de la L.P.E., en R.A.P. núm. 68, 1972, pp. 137-184. A favor de la demanialización: DE LA CUETARA, El destino de los terrenos obtenidos por concesión de desecación de marismas. Dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, en R.D.A.F., La Coruña, núms. 47-48, 1977, pp. 39-48; SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., pp. 145, 152 y 156; MARTIN MATEO, La protección de las zonas húmedas en el Ordenamiento español, en R.A.P. núm. 96, 1981, pp. 7 y ss.; y, LOPEZ RAMON, Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas, en R.A.P. núm. 96, 1981, pp. 33 y ss.

esteros, lagunas, estanques, charcas, etc., con lo que posibilitó que la Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera, declarara el carácter no demanial de tales figuras geolitorales.

Además, no derogó la Ley de 24 de julio de 1918 relativa a la construcción por el Ayuntamiento de Barcelona de un paseo marítimo, con lo que debido al efecto expansivo de su Artículo Adicional se permitió que una destacable porción de zona marítimo-terrestre, aquella que se había convertido en tierra firme con la construcción de paseos marítimos, se patrimonializara en primer lugar, para después ser privatizada<sup>471</sup>.

### **III.3.3) El afortunado tránsito político y la incidencia de la Constitución de 1978 en el Reglamento de Costas de 1980.**

El Reglamento de Costas aprobado por el Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo<sup>472</sup>, no contenía referencia alguna a los enclaves privados en la zona marítimo-terrestre. Este Reglamento es una de las escasas normas, además de la Constitución -artículo 132.1-, en las que expresamente se hace referencia a la inenajenabilidad demanial (la Ley de Costas de 1969 era, por tanto, inconstitucional)<sup>473</sup>, en concreto, su artículo 1º decía que los bienes del dominio público marítimo serán inalienables, imprescriptibles e inembargables<sup>474</sup>.

Dicho Reglamento excluyó tajantemente de la esfera de la propiedad privada a los terrenos situados sobre la superficie que constituía la zona marítimo-terrestre y las playas antes de la realización de las obras, así como a los terrenos ganados al mar mediante procesos naturales de cualquier clase, aun cuando hubiesen sido provocados por medios artificiales y, en tercer y último lugar, se excluyeron también los terrenos ganados a través de obras realizadas en virtud de concesiones siempre y cuando que no figurasen entre los concretamente determinados para pasar a ser propiedad del titular de la concesión (art. 10)<sup>475</sup>.

<sup>471</sup> En otro sentido, en favor de la demanialización, QUINTANA LOPEZ, La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar, en R.A.P. núm. 111, 1986, p. 387.

<sup>472</sup> Dicho Reglamento fue aprobado tras diez años de laboriosa gestación, siendo dictaminado el proyecto reglamentario en dos ocasiones por el Consejo de Estado: el 5 de junio de 1975 y el 31 de enero de 1980.

<sup>473</sup> Vid. M.O.P.U, Comentarios y fundamentos jurídicos y técnicos al Anteproyecto de la Ley de Costas, Madrid, 1987, p. 12.

<sup>474</sup> Otra disposición que también aludía a este principio era la antigua Ley de Vías Pecuarias de 1978, que ha sido asumido por la vigente Ley 3/1995, de 23 de marzo.

<sup>475</sup> Véase FEAS COSTILLA, El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar, en R.L.L., 15 de junio de 1988, p. 1538. Esta solución adoptada por el Reglamento de 1980 ha sido la asumida por la vigente legislación costera, al proclamar que los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera, pertenecen al dominio público marítimo-terrestre estatal (arts. 4.2 de la Ley y 5.2 del Reglamento), y ello porque tales actuaciones suelen proporcionar frecuentemente cobertura a operaciones de especulación inmobiliaria, yendo en todo caso en detrimento del demanio, por lo que dicha Ley se propone no sólo mantener en ese dominio público los espacios que reúnan las características naturales del medio, sino además establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de terrenos al mismo, «ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esta calificación demanial» (Párrafo 2º del Apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley 22/1988).

### III.4) La Ley de Costas de 1969 y la legislación hipotecaria.

La Ley 28/1969 reforzó la eficacia del principio de legalidad hipotecaria, al respetar las inscripciones en el Registro de la Propiedad aunque el deslinde pusiese de manifiesto la ilegitimidad de la inmatriculación registral (art. 6.3), sin que por tanto cediese la presunción tabular del artículo 34 de la Ley Hipotecaria ante la realidad jurídica extrarregistral del dominio público, cuya inscripción en tal Registro está exceptuada de conformidad con lo establecido en el artículo 5º.1 del Reglamento Hipotecario aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, y sin que se tuviese en cuenta que la presunción de legitimación registral del artículo 38 de la L.H. no constituye más que una mera presunción *iuris tantum*<sup>476</sup>.

En este sentido, ya en 1971 se señaló 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<sup>477</sup>.

Hay que decir, además, que hoy por hoy los bienes inmuebles de dominio público pueden y deben inscribirse en el Registro de la Propiedad ya que si bien es cierto que existe una publicidad posesoria sin necesidad de inscripción registral («quedan exceptuados de inscripción registral», dice el art. 5 del R.H.), ello no significa que se impida la posibilidad de inscribir puesto que dicho precepto no prohíbe la inscripción sino que meramente la dispensa<sup>478</sup>, de ahí que la normativa vigente sobre costas posibilite la inscripción registral del demanio marítimo-terrestre<sup>479</sup>, llegando incluso a disponer que se considerará conveniente, con carácter general, la inmatriculación de los bienes pertenecientes a dicho sector demanial<sup>480</sup>.

El Reglamento de Costas de 1980, además de las mejoras anteriormente mencionadas, supuso en cuanto a la órbita demanial los siguientes beneficios: contempló la posibilidad de la extensión del dominio público marítimo-terrestre a aquellos terrenos de propiedad privada que por la realización de obras quedasen definitivamente como lecho del mar, teniendo sus márgenes el carácter de zona marítimo-terrestre (art. 9.2); configuró una nueva categoría pseudo-demanial para todos los accesos que no estuviesen incluidos dentro de las zonas de servicios que se establecieran en el proyecto que sirviese de

<sup>476</sup> Vid. ROCA SASTRE, Derecho Hipotecario, Tomo II, p. 189, y, Tomo III, pp. 212 y ss; GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit., Vol. II, p. 374; FERNANDEZ RODRIGUEZ, Derecho Administrativo, UNED, 1980, Tomo II, p. 220; PAREJO GAMIR, Protección registral y dominio público, Edit. Edersa, Madrid, 1975, pp. 84-85 y 93-94.

<sup>477</sup> Cfr. LEGUINA VILLA, Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar, op. cit., p. 61.

<sup>478</sup> Vid. PAREJO GAMIR, Protección registral y dominio público, op. cit., pp. 49-50; SAINZ MORENO, Comentario al art. 132 de la Constitución, op. cit., p. 181 nota 89; LOPEZ PELLICER, Lecciones de Derecho Administrativo, op. cit., Tomo II, p. 391; MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 42.

<sup>479</sup> Párrafo 1º del Apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley 22/1988.

<sup>480</sup> Art. 29.4 del Reglamento General de la Ley de Costas de 1989.

base a la solicitud de la propiedad de los terrenos ganados al mar, ni comprendidos en terrenos de propiedad particular, los cuales eran de uso público, corriendo a cargo del interesado -concesionario- su conservación (art. 33.2); y, preceptuó que una vez expirado el plazo de la concesión o autorización, las obras, construcciones o instalaciones no desmontables quedarían integradas en el dominio público, para a renglón seguido proclamar que se debería proceder a su inmediata demolición (?) (Disp. Trans. 1.3).

### **III.5) Aportaciones conceptuales de la Ley de Costas.**

La Ley de Costas de 1969 incluyó en el demanio costero, además de la zona marítimo-terrestre y del mar territorial o litoral, a las playas y al lecho y subsuelo del mar territorial y del adyacente al mismo hasta donde fuera posible la explotación de sus recursos naturales.

#### **III.5.1) La zona marítimo-terrestre.**

Según el artículo 1.1 de la Ley de Puertos de 1928, la zona marítimo-terrestre era el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que bañaba el mar en su flujo y reflujo, en donde eran sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo eran. Esta zona marítimo-terrestre se extendía también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que eran navegables o se hacían sensibles las mareas. Según la S.T.S. de 19 de junio de 1967, la zona marítimo-terrestre no sería mar, sino tierra invadible periódicamente por las mareas, siendo la línea que define el mar la de bajamar.

Por otro lado, la zona marítimo territorial según lo establecido en la Ley 28/1969 consistía en el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que bañaba el mar en su flujo y reflujo, en donde eran sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo eran. Esta zona se extendía asimismo por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que eran navegables o se hacían sensibles las mareas (art. 1.2).

Como se puede observar fácilmente las diferencias sustanciales o materiales entre ambas regulaciones son prácticamente inexistentes, como ya hemos tenido oportunidad de poner de manifiesto, tan sólo en 1969 se introduce un matiz en el sentido de considerar que en aquellos lugares en donde no eran sensibles las mareas, el límite superior (tierra adentro) de la zona marítimo-terrestre será el que alcancen, no cualesquiera temporales, sino únicamente los ordinarios, pero, ¿cuando nos encontramos ante un temporal ordinario y cuando ante un temporal extraordinario? ¿no es cierto que con el término temporal se está aludiendo ya a algo extraordinario?. Según la S.T.S. de 20 de septiembre de 1984, la zona marítimo-terrestre se corresponde con las playas de la Ley de 1866 y es, por definición, una zona ambigua, híbrida, anfibia, pero forma parte del territorio nacional y de los correspondientes términos municipales<sup>481</sup>.

<sup>481</sup> En Italia, también se considera como un bien del demanio marítimo al *lido del mare* (art. 822 del Codice Civile de 1942 y art. 28.a) del Codice della Navigazione approvato con R.D. 30 marzo 1942, n°

### III.5.2) El mar litoral o territorial.

#### III.5.2.a) El Derecho interno.

El mar litoral<sup>482</sup>, de acuerdo con el art. 1.2 de la Ley sobre Puertos de 1928, era la zona marítima que ceñía las costas o fronteras de los dominios de España, en toda la anchura determinada por el Derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación. En esta zona disponía y arreglaba el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme todo a las leyes y a los Tratados internacionales.

Según la Ley de 1969, el mar territorial ceñía las costas o fronteras del territorio nacional con sus ensenadas, radas, bahías, abras, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y la navegación. También aquí se comprueba que, salvo alguna modificación más acorde con los nuevos tiempos y alguna que otra omisión relativa al Derecho internacional<sup>483</sup>, los distinguos sustantivos son prácticamente inexistentes entre ambos textos normativos<sup>484</sup>.

En virtud de la Ley 20/1967, de 8 de abril<sup>485</sup>, se ampliaron las Aguas Jurisdiccionales, a efectos de pesca, de seis a doce millas náuticas<sup>486</sup> a partir de la línea de bajamar escorada y a lo largo de todas las costas de soberanía española. Su extensión fue concretada, por una Real Cédula de Carlos III de 17 de diciembre de 1760, en seis millas marinas computadas a partir de la línea de bajamar, siendo confirmada dicha

327), es decir, a la parte de la ribera en inmediato contacto con el agua marítima y comprendida entre el máximo y el mínimo crecimiento de ésta, teniendo en cuenta las mareas invernales, pero excluidas las que se den en las tempestades.

<sup>482</sup> También conocido como Aguas Jurisdiccionales o Territoriales o Zona Marítima, según la Exposición de Motivos de la Ley 10/1977, de 4 de enero.

<sup>483</sup> Téngase en cuenta que la adhesión al Convenio de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre Mar Territorial y Zona Contigua -I Conferencia sobre el Derecho del Mar- no se produjo hasta 1971, no estando por aquel entonces claramente homogeneizadas y uniformizadas, ni mucho menos, las posturas de los Estados. Vid. UREÑA ALVAREZ, La protección del medio marino en España, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1986, p. 49.

<sup>484</sup> Por su parte, la Constitución española vigente de 1978 incluye expresamente entre los bienes de dominio público al mar territorial (art. 132.2). En Italia, el mar territorial no forma parte del demanio según se desprende de lo establecido en los arts. 1 y 12 del Testo Unico sulla Pesca de 8 de octubre de 1931 y de los arts. 29 a 52 del Codice della Navigazione de 30 de marzo de 1942, considerándosele como *res communes omnium*. Vid. GUICCIARDI, Il demanio, op. cit., pp. 106 y ss.; ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, op. cit., Volume Quarto, pp. 53-54; DI RENZO, I beni degli enti pubblici, op. cit., p. 62.

<sup>485</sup> Fue presentada una Proposición de Ley por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria del Senado mediante la que se pretendía modificar la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre Zona Económica, que pasaría a denominarse Zona Contigua, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental (art. 1), y en concreto aspiraba a modificar su Disp. Final 2, quedando su redacción de la siguiente manera: «Queda modificada, en lo que sea necesario para la aplicación de la presente Ley, la Ley 20/1967, de 8 de abril sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas en materia de pesca, y cualesquiera otras disposiciones en lo que se opongán a la presente Ley» -art. 12- (B.O.C.G., Sección Senado, V Legislatura, Serie III A, núm. 6 (a), de 29 de octubre de 1993). Más recientemente dicho Grupo Parlamentario ha presentado una Proposición de Ley sobre Aguas Interiores, Mar Territorial, Zona Contigua, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental (B.O.C.G., Senado, V Legislatura, Serie III A, núm. 17 (a), de 23 de febrero de 1995).

<sup>486</sup> Cada milla es exactamente un minuto del meridiano, esto es, unos 1852 metros.

anchura por disposiciones posteriores como fue el caso de la ya no vigente Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre infracciones en materia de pesca cometidas por embarcaciones extranjeras en aguas españolas. Ley ésta que es posterior al Convenio de Ginebra y no tuvo en cuenta para nada sus previsiones, aunque no hubiese sido ratificado (tampoco lo había sido en 1967 y, como veremos inmediatamente, se le tuvo presente, pues, su artículo 1 dispone que la soberanía de un Estado se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial).

De conformidad con el Decreto de 26 de diciembre de 1968 se extendieron también a doce millas, a efectos fiscales, aduaneros y de represión del contrabando, modificándose en tal sentido el artículo 33 de las Ordenanzas de la Renta de Aduana.

Actualmente, en España el mar territorial está regulado por la Ley 10/1977, de 4 de enero<sup>487</sup>, y de acuerdo con ella, la soberanía del Estado español se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores<sup>488</sup>, al mar territorial adyacente a sus costas, ejerciéndose dicha soberanía, de conformidad con el Derecho Internacional, sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente<sup>489</sup>.

Por lo que se refiere a su límite interior viene determinado por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno<sup>490</sup>, y por lo que respecta a su límite exterior estará determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas<sup>491</sup> de los puntos más próximos de las referidas líneas de base.

### III.5.2.b) Incidencia del Derecho internacional.

Además, en relación con los países vecinos y con aquellos cuyas costas se encuentren frente a las españolas, el mar territorial no se extenderá, salvo mutuo acuerdo en contrario, más allá de una línea media determinada de forma tal que todos sus puntos

<sup>487</sup> También se define el mar territorial en el art. 7.1.2 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997, a la luz de la S.T.C. 40/1998, y el Decreto andaluz 58/1998.

<sup>488</sup> Según la S.T.S. de 20 de septiembre de 1984, el mar territorial no forma parte del territorio nacional; presenta, por tanto, la expresión mar territorial una *contradictio in terminis*.

<sup>489</sup> Además, hay que decir que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (III Conferencia), firmada en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982, y suscrita por España el 5 de diciembre de 1984, regula el Mar Territorial y la Zona Contigua en su Parte II, Secciones I-IV, arts. 2-33. Dicha Convención, así como las Declaraciones interpretativas que España formula en el momento de la ratificación (autorización: art. 94.1 C.E.), se recogen en el B.O.C.G., Congreso, VI Legislatura, Serie C, núm. 9-1, de 17 de junio de 1996.

<sup>490</sup> Estas han sido fijadas por el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, que modifica el R.D. de 5 de marzo de 1976, sobre líneas de base recta para la delimitación de las aguas jurisdiccionales a efectos de pesca. En la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria del Senado mediante la que se pretendía modificar la Ley 15/1978 y el mencionado Real Decreto 2510/1977, se derogaba a éste en lo referente a las delimitaciones que marca para el Archipiélago Canario (Disp. Derog. 1).

<sup>491</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley de 1977 se declara que «éste es el límite establecido en la actualidad por la mayoría de los Estados y considerado conforme al Derecho internacional vigente», es decir, al Convenio de Ginebra de 1958.

sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de cada uno de dichos países, trazadas de conformidad con el Derecho internacional<sup>492</sup>.

Sobre lo anteriormente expuesto es conveniente y necesario realizar las dos siguientes matizaciones: en primer lugar, es algo tradicionalmente mantenido por la doctrina iusinternacionalista comparada el considerar que sobre el mar territorial el Estado tiene un mero derecho de soberanía, no poseyendo en definitiva, el *dominium*, sino el *imperium*, o lo que es lo mismo, el dominio eminente<sup>493</sup>. Sin embargo, tanto el derecho positivo<sup>494</sup>, como la jurisprudencia<sup>495</sup> y la doctrina administrativista española<sup>496</sup> mantienen la naturaleza demanial del mar territorial.

Y en segundo lugar, hay que precisar que las aguas marinas comprendidas entre las líneas de bajamar y las líneas de base rectas cuando entre los puntos naturales de entrada a una bahía no existen más de 24 millas de separación<sup>497</sup> son las llamadas aguas interiores<sup>498</sup> o mar interior -puertos, radas, bahías, abras, etc.-, que no son mar territorial sino parte integrante del territorio del Estado<sup>499</sup>, habiendo sido incluidas, a efectos jurídico-públicos, «dentro» del mar territorial por lo que son dominio público estatal<sup>500</sup>, tal y como hoy por hoy consagra el artículo 3.2 de la Ley de Costas de 1988<sup>501</sup>.

<sup>492</sup> Vid. SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Costas, op. cit., p. 109; MARTINEZ CARO, Mar territorial: naturaleza, anchura y delimitación, en La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, 4 vols., Madrid, 1974, I, 1, pp. 235-283.

<sup>493</sup> Vid. ROUSSEAU, Derecho Internacional Público, edit. Ariel, Barcelona, 3 ed., 1966, p. 442.

<sup>494</sup> Ley de Puertos de 1928 (art. 1.2); Ley de Costas de 1969 (art. 1.3); Constitución de 1978 (art. 132.2); Ley 30/1987, de Ordenación de las competencias del Estado para la protección del archipiélago de las islas Columbretes, en cuyo Preámbulo afirma que «el Estado, según el art. 132.2 y 149.1 de la CE, posee competencia exclusiva sobre el mar territorial, su lecho y su subsuelo y, en general, sobre el dominio público y los recursos naturales existentes en el mismo»; pronunciamiento éste que es reafirmado por la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones, al regular el demanio radioeléctrico (art. 7); Ley 22/1988, de Costas (art. 3.2); Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (art. 7.1.2).

<sup>495</sup> Según la S.T.S. de 20 de septiembre de 1984, el mar territorial es de dominio público.

<sup>496</sup> Vid. GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo: aguas, montes, minas, op. cit., pp. 45-46; PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER, Lecciones de Dominio Público, op. cit., p. 134; MARTINEZ ESCUDERO, Playas y costas, op. cit., p. 125; LOPEZ PELLICER, Lecciones de Derecho Administrativo, op. cit., Tomo II, p. 429; PARADA VAZQUEZ, Derecho Administrativo. Bienes públicos y Derecho urbanístico, op. cit., p. 163.

<sup>497</sup> Es decir, 44 kms. y 448 mts.; art. 2 de la Ley de 8 de abril de 1967.

<sup>498</sup> Véase LACLETA, Aguas interiores y bahías, en La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, op. cit., I, 1, pp. 203-232; BLAS ORDAN, El régimen jurídico de las aguas interiores, TAPIA, Publicación para el Mundo del Derecho, núm. 43, diciembre 1988, pp. 57-59; SUAREZ DE VIVERO, Las aguas interiores en la ordenación del litoral, I.T.U.R., S.G.P.C.T., M.O.P.T., Madrid, 1992, p. 15.

<sup>499</sup> Vid. GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo..., op. cit., p. 48; OPPENHEIM, Tratado de Derecho Internacional Público, 8 edic. inglesa, trad. por LOPEZ OLIVAN Y CASTRORIAL, Edit. Bosch, Barcelona, 1961, Tomo I, Vol. II, p. 13.

<sup>500</sup> Cfr. GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo..., op. cit., p. 46.

<sup>501</sup> El concepto de aguas interiores se recoge, a efectos de delimitación de competencias autonómicas en materia de pesca, en el art. 148.1.11 de la CE, así como en Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades, como es el caso de Andalucía (art. 13.18 EAA) y de Murcia (art. 10.1.h) EARM),

### III.5.3) La conceptualización de las playas.

Con la Ley de 1969 las playas adquieren por primera vez en nuestra historia legislativa un significado más propio y coherente con el sentir popular<sup>502</sup>; así, se las definen como las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica (art. 1.1)<sup>503</sup>. De todas maneras, tal incorporación ha sido considerada como una de las innovaciones más importantes de la Ley en tanto en cuanto que supone una ampliación del dominio público litoral<sup>504</sup>, no bastando, a veces, con el deslinde para llevar a cabo la expansión del demanio marítimo terrestre, sino que era necesario realizar la oportuna expropiación de los terrenos privados<sup>505</sup>.

Por nuestra parte entendemos que, en principio, el hecho de la inclusión de ese vocablo no implicaba necesariamente un incremento del espacio físico o terrestre que comprendía el demanio costero ya que aunque lo normal era que las playas se situasen entre la zona marítimo-terrestre y la propiedad particular colindante tierra adentro, sin embargo, a veces las playas podían absorber o coincidir con la zona marítimo territorial (art. 5.2 de la Ley de 1969), de ahí que a menudo el régimen jurídico de unas y otra fuese el mismo (arts. 3.3, 4, 6, 10.2 y disp. trans. 1)<sup>506</sup>, con lo que las competencias propias de los Ayuntamientos (ex art. 17 de la Ley), se deberían ejercitar tanto sobre la parte de la playa que podía a la vez considerarse como zona marítimo-terrestre por

y en Decretos de Transferencias de servicios, medios y funciones. Más recientemente en el R. D. 258/1989, de 10 de marzo, por el que se aprueba la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra a las aguas interiores y mar territorial, se define a aquellas como «las aguas situadas entre la costa y las líneas de base rectas establecidas por el Estado como límite interior del mar territorial. En el caso de los cursos de agua, dichas aguas interiores se extienden hasta el límite de las aguas continentales» (art. 2º a)), encontrándose dicho límite en el «lugar de los cursos de agua donde es sensible el efecto de las mareas o donde en ausencia de éstas, como consecuencia de la presencia del agua de mar, aumenta sensiblemente la salinidad» (art. 2º b)). Y según el art. 7.1.1 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se considera que a los efectos de esta Ley son aguas interiores españolas las situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, incluyéndose en ellas los ríos, lagos y las aguas continentales (?).

<sup>502</sup> Las playas eran conceptuadas en la Ley de Aguas de 1866 como el espacio (terrestre) que alternativamente cubrían y descubrían las aguas en el movimiento de la marea, formando su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegaban las mareas altas y equinocciales, y donde no eran sensibles las mareas, la playa empezaba por la parte de tierra en la línea adonde llegaban las aguas en las tormentas o temporales ordinarios (art. 1.3). En definitiva, se trataba de la orilla del mar del Derecho Romano (*litus maris*), y/o de la ribera de la mar de nuestras Partidas (Partida III, Título XXVIII, Ley III), y será lo que las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 denominen zona marítimo-terrestre, siendo también recogida por el Código Civil como diferente a la ribera (art. 339.1).

<sup>503</sup> Ahora bien, para **ROSELLO I VERGER**, la definición de playa hubiera sido mejor introducirla en términos de pendiente o de ruptura de pendiente; en Aspectos geográficos y legales de la transformación del litoral mediterráneo, Ponencia presentada en el Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, op. cit., p. 63.

<sup>504</sup> Vid. **MARTINEZ ESCUDERO**, Playas y costas..., op. cit., pp. 47-48 y 124; **SANCHEZ BLANCO**, La afectación..., op. cit., p. 143 nota 297; **PARADA VAZQUEZ**, Derecho Administrativo. Bienes públicos y urbanismo, op. cit., p. 135

<sup>505</sup> Cfr. **RIVERO YSERN**, Las afectaciones y desafectaciones naturales de la zona marítimo-terrestre en el Derecho español, op. cit., p. 349.

<sup>506</sup> Vid. **GUAITA MARTORELL**, Derecho Administrativo: Aguas, Montes, Minas, op. cit., pp. 44-45; **MORENO CANOVES**, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 29.

estar bañada por las mareas, como sobre aquellos otros arenales situados a continuación pero no afectados por el oleaje del mar. Por su lado, como ya dijimos, el Código Civil distingue entre las riberas y las playas (art. 339.1), no obstante, para la Ley de Costas las playas no eran más que riberas del mar que poseían determinadas características.

En el Derecho italiano forma parte también del dominio público marítimo, *la spiaggia* (art. 822 del Código Civil de 1942 y art. 28.a) del Código de la Navegación del mismo año), constituida por el suelo inmediatamente sucesivo al *lido* y sin límites determinados en dirección a tierra; su extensión y la misma existencia de las playas dependen de la naturaleza de los lugares: según avanza el mar o se retira se altera la extensión de las playas, dando origen a los arenales (*relitti*), los cuales si no sirven a los usos públicos del mar se excluyen del demanio marítimo y se transfieren mediante Decreto al patrimonio del Estado.

### III.5.4) El lecho y el subsuelo de las Aguas Interiores. Plataforma Submarina versus Plataforma Continental.

El artículo 1.4 de la Ley de Costas de 1969 y el artículo 35.1 del Reglamento de Costas de 1980 delimitaban el lecho y el subsuelo de las Aguas Interiores<sup>507</sup>. Por su parte, en el párrafo 2º de la Exposición de Motivos de la Ley se aludía a esta nueva dependencia marítima denominándola como Plataforma Submarina, que será lo que posteriormente la Constitución llamará Plataforma Continental (art. 132.2)<sup>508</sup>, habiendo sido precisado el concepto de zona adyacente por la Ley 15/1978, de 20 de febrero<sup>509</sup>, sobre reglamentación de la Zona Económica<sup>510</sup>, que se extiende desde el límite interior o líneas de base del mar territorial español hasta una distancia de 200 millas marinas<sup>511</sup>,

<sup>507</sup> Véase el art. 3.2 de la vigente Ley de Costas de 1988.

<sup>508</sup> Siguiendo el sentir de la Convención de Ginebra de 1958 y de la Proclamación del Presidente Truman de 28 de septiembre de 1945 sobre los recursos naturales del suelo y del subsuelo de la plataforma continental. ALVAREZ-GENDIN ya en 1956 consideraba que dicha plataforma era de dominio público, y ello a pesar de que la Ley de Puertos no aludía para nada a ella; en *El dominio público...*, op. cit., p. 79 nota 1. Vid. AZCARRAGA, La plataforma continental: naturaleza, anchura y delimitación, en La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, op. cit., I, 2, pp. 189-232.

<sup>509</sup> Téngase presente que según la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria del Senado se pretendía modificar la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre Zona Económica, pasando a denominarse Zona Contigua, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental (art. 1), así como también se aspiraba a modificar el mencionado Real Decreto 2510/1977, en lo referente a las delimitaciones que marcaba para el Archipiélago Canario (B.O.C.G., Sección Senado, Serie III A, núm. 6 (a), de 29 de octubre de 1993).

<sup>510</sup> Cuyo antecedente se sitúa en la Declaración de Santiago de Chile, realizada por Chile, Ecuador y Perú el 18 de agosto de 1952 sobre Zona Marítima. La Convención de Jamaica de 1982 considera que la Zona Económica Exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste (art. 55), en la que el Estado ribereño tiene 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 con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos (art. 56. 1. a).

<sup>511</sup> En el mismo sentido se pronuncia el art. 7.1.4 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997, a la luz de la S.T.C. 40/1998, y del Decreto andaluz 58/1998.

o lo que es lo mismo, 188 millas desde el límite exterior del mismo, y sobre la que el Estado español tiene derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marino y de las aguas supraadyacentes (suprastantes), y ostenta el derecho exclusivo sobre los recursos naturales, la competencia para regular la conservación, exploración y explotación de tales recursos, así como la jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las disposiciones pertinentes, sin que por ello resulten afectadas las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos.

En definitiva, la Ley de 1978 al delimitar la zona marítima económica exclusiva en 200 millas, no hace sino ampliar las aguas jurisdiccionales españolas o, lo que es lo mismo, el mar territorial<sup>512</sup>.

Se trata, pues, de una zona a la que no se extiende la plena soberanía del Estado español que queda limitada al Mar Territorial y, por tanto, de una zona a la que no se aplica, en general, el principio de territorialidad de las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública (art. 8 CCi.). Además, la Disposición Final de la Ley de 1978 limita su aplicación a las costas españolas del Océano Atlántico, incluido el mar Cantábrico, peninsulares e insulares<sup>513</sup>, pero faculta al Gobierno para acordar su extensión a otras costas españolas<sup>514</sup>.

Con un tenor notoriamente más perfecto que el artículo 1.4 de la Ley de Costas y que la Ley de 1978, el artículo 1.a) de la Convención de Ginebra de 1958 establece que la expresión Plataforma Continental designa el lecho del mar y el subsuelo de las zonas marítimas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del Mar Territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas subyacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas.

El Convenio de Jamaica de 1982, por su parte, introduce junto a ese criterio de funcionalidad, un elemento físico al considerar a la Plataforma Continental como la prolongación natural a nivel submarino del territorio estatal. Concretamente, dice que la misma 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 contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia (art. 76.1).

Sobre dicha Plataforma el Estado ribereño ejerce competencias funcionalmente limitadas que se traducen en derechos de soberanía a los efectos de la exploración y explo-

<sup>512</sup> Cfr. SANCHEZ BLANCO, La afectación..., op. cit., pp. 140 nota 287\* y 141 nota 289.

<sup>513</sup> En la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria del Senado con la que se aspiraba a reformar la Ley 15/1978, se modificaba la Disp. Final 1 en el siguiente sentido: «El ámbito de aplicación de la presente Ley será el de las costas españolas, ya sean peninsulares o insulares» (art. 11).

<sup>514</sup> Vid. SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Costas, op. cit., p. 111; GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo..., op. cit., p. 49; MARTINEZ ESCUDERO, Playas y Costas..., op. cit., pp. 48 y 127; UREÑA ALVAREZ, La protección del medio marino en España, op. cit., p. 62.

tación de sus recursos naturales (art. 77.1), siendo tales derechos exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la Plataforma Continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado (art. 77.2), y entendiéndose por recursos naturales, los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y del subsuelo, así como los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias, es decir, aquellos que en el periodo de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo o sólo pueden moverse en constante contacto físico con el lecho o el subsuelo (art. 77.4).

En Francia, la Ley de 28 de noviembre de 1963 extendió el demanio marítimo (hasta ahora limitado a *les rivages de la mer* y a *les étanges salés*) al suelo y subsuelo del mar territorial, pero no a las propias aguas territoriales cuya amplitud ha sido fijada en 12 millas por la Ley de 19 de septiembre de 1972. Posteriormente, ha sido aprobada la Ley 2/1986, de 3 de enero, relativa a la ordenación, protección y revalorización del litoral (Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral), que ha ejercido cierta influencia sobre el legislador español de 1988.

### **III.5.5) Implicaciones de la Zona Económica y de la Plataforma Continental.**

La Zona Económica podrá coincidir en parte con la Plataforma Continental ya que comprende no sólo los recursos que se encuentran en sus aguas, sino también en el lecho y en el subsuelo marino. De ahí que el Real Decreto 799/1981, de 27 de febrero, sobre Normas aplicables a la realización de actividades de investigación científica marina en zonas sometidas a la jurisdicción española, establezca un procedimiento común para realizar ese tipo de actividades en la Zona Económica Exclusiva y en la Plataforma Continental, previa autorización de las autoridades españolas competentes (art. 10), previéndose un silencio positivo transcurridos cuatro meses desde la notificación para el supuesto de que el programa de investigación lo realice una Organización Internacional de la que España sea miembro (art. 13). La Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, incluye en su ámbito de aplicación la Zona Económica Exclusiva.

### **III.5.6) La Zona Contigua.**

Existe otra zona marítima más restringida que es la denominada ya por el Convenio de Ginebra de 1958 como Zona Contigua y que se extiende a una distancia máxima de 24 millas náuticas computadas desde las líneas de base, teniendo como finalidad impedir y reprimir las infracciones de las leyes de policía aduanera, fiscal, inmigratoria y sanitaria. Por su parte, la Convención de Jamaica de 1982 establece que en una zona contigua a su mar territorial, designada con el nombre de Zona Contigua, el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o su mar territorial, y para sancionar las infracciones de esas leyes y reglamentos cometidas en su territorio o en su mar territorial, no pudiendo extenderse dicha Zona más allá de las 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial (art. 33).

Sería, por tanto, conveniente hacer uso de esa facultad y establecer una Zona Contigua española hasta las 24 millas<sup>515</sup>, en las que estarían incluidas las 12 del mar territorial, con lo que netamente dicha Zona abarcaría un total de 12 millas a partir de la línea exterior del referido mar.

### **III.5.7) Régimen jurídico de las Islas.**

Las islas no privadas formadas o que se formasen en el mar territorial, en las rías o en las desembocaduras de los ríos quedaran, a partir de la entrada en vigor de la Ley 28/1969, excluidas del demanio marítimo, salvo sus playas y zona marítimo-terrestre<sup>516</sup>, pasando a formar parte del patrimonio privado del Estado<sup>517</sup>.

### **III.5.8) El uso público como criterio teleológico propio de las playas y zona marítimo-terrestre.**

Se configura por la Ley que nos ocupa el uso público de las playas y zona marítimo-terrestre. A este respecto, el artículo 3º de la Ley de Costas de 1969 prescribía que el uso público de los bienes a que se refiere el artículo 1º se atemperará a lo dispuesto en esta Ley y en los Reglamentos administrativos, entendiéndose el libre uso del mar territorial, ensenadas, radas, bahías y abras para bañarse, navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y otros actos semejantes, si bien dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen.

En el mismo caso se encontraba el uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, que autorizaba a todos a transitar por ellas, bañarse, tender redes, pescar, varar, carenar, reparar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos y cualesquiera otros usos análogos, dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulaban. Sin embargo, la Administración podía hacer las reservas y otorgar las concesiones que exigían la economía y los intereses públicos y el cumplimiento de los fines de las Corporaciones Locales afectadas. Este uso común también era predicable de la zona marítimo-terrestre con la Ley de Puertos<sup>518</sup>.

<sup>515</sup> La definición legal de Zona Contigua se recoge en el art. 7.1.3 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

<sup>516</sup> También serán de dominio público la zona marítimo-terrestre y las playas de los terrenos ganados al mar territorial, fuera de los puertos, por obras construidas por el Estado, las Provincias, los Municipios o los particulares autorizados competentemente, que serán propiedad de aquél sujeto de los citados que las hubieren llevado a cabo (art. 5.3). Vid. MARTINEZ ESCUDERO, Playas y costas..., op. cit., pp. 149-151.

<sup>517</sup> Art. 2 de la Ley de 1969. No se tiene en cuenta para nada el criterio de la «demanialidad transitoria», según el cual, las islas permanecerían en el dominio público estatal mientras no se las declarase como patrimonio privado del Estado (art. 3 del Reglamento de Puertos de 1928); siendo, además, esta concepción patrimonialista corroborada por su Reglamento aprobado por el Decreto 1088/1980, de 23 de mayo (art. 2.2). A favor, GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo Especial, op. cit., Tomo IV, p. 316; en contra, GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit., 1960, Vol. II, p. 477, y, ALVAREZ-GENDIN, El dominio público..., op. cit., p. 80)

<sup>518</sup> Cfr. L. MARTIN-RETORTILLO, Recensión a la obra de RODRIGUEZ MORO, La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, publicada en la R.A.P. núm. 56, 1968, p. 555, y en El Via Crucis..., op. cit., p. 205.

Por su parte, el Reglamento de Costas también se preocupó de garantizar el uso público de las costas, incluso cuando se concedía al promotor de un Centro declarado de interés turístico conforme a la Ley 197/1963, el derecho a realizar obras y a instalar servicios en la zona de dominio público<sup>519</sup>, así como cuando se solicitaba la propiedad de los terrenos ganados al mar y se disponía que todos los accesos que no estuviesen incluidos dentro de las zonas de servicios que se establecieran en el proyecto que sirve de base a la solicitud, ni en terrenos de propiedad particular, eran de uso público, corriendo a cargo del concesionario su conservación<sup>520</sup>.

### III.6) La Resolución 29/1973 del Consejo de Europa.

En el ámbito del Consejo de Europa, la Resolución 29/1973 adoptada por el Comité de Ministros de dicho Consejo el día 26 de octubre de 1973, relativa a la protección de las zonas costeras, aboga por la creación de una servidumbre de no edificación sobre una franja apropiada de terreno en la ribera del mar, así como proclama el principio de libre acceso del público a las costas y de poner en práctica este principio si se presenta el caso, imponiendo a las propiedades privadas situadas en el borde del litoral, las servidumbres de paso indispensables, o rescatando, eventualmente, los terrenos necesarios al libre paso, y reexaminar sistemáticamente la afectación de las propiedades públicas en las zonas costeras, con vista a facilitar la política de protección y de ordenación de estas zonas<sup>521</sup>.

<sup>519</sup> Art. 11.2 en desarrollo del art. 5.4 de la Ley de Costas de 1969 y su concordante el art. 21.1.e) de la Ley 197/1963.

<sup>520</sup> Art. 33.2 que tiene su antecedente en el art. 22 de la Instrucción de 20 de agosto de 1883, art. 99 del Reglamento de Puertos de 1912 y art. 101 del Reglamento de Puertos de 1928. Es de recordar que por el Grupo Parlamentario Socialista se presentó un Voto Particular al art. 124 del Anteproyecto de Constitución («de modo que se asegure el acceso público al mar en todo su límite y con la tierra firme» -B.O.C. núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 720-), que de haber prosperado hubiera fortalecido notablemente la idea de afectación (SANCHEZ BLANCO, La afectación..., op. cit., p. 156). Posteriormente, fue presentada en el Senado una Enmienda del Grupo Socialista al Proyecto de Ley de Protección de las Costas Españolas (B.O.C.G., Congreso, Serie A, núm. 31-I, de 18 de mayo de 1979), en el sentido de añadir una Disposición Adicional Tercera mediante la que se pretendía modificar los apartados 1 y 6 del art. 4 de la Ley de Costas de 1969 para incorporar una nueva servidumbre, la de tránsito público no motorizado, con la que se intentaba asegurar a todos el uso y disfrute del demanio marítimo ya que la servidumbre de paso tan sólo garantizaba el acceso a las playas y zona marítimo-terrestre, pero el uso público de las mismas resultaba a menudo impracticable en función de los obstáculos físicos interpuestos por los propietarios de predios colindantes con el mar o «enclavados» en la zona demanial marítima (B.O.C.G., Senado, Serie II, Núm. 48, de 29 de noviembre de 1979). Esta Enmienda defendida por los Senadores socialistas Sres. Prat García y Morán López fue rechazada por mayoría (cuarenta votos a favor y ochenta y seis en contra), principalmente, por entender que la modificación de la anterior Ley de Costas no debía realizarse a través de una enmienda a una Ley particular de carácter sancionador, sino mediante un proyecto o una proposición de ley (Sres. Senadores Sarasa Miquelez y Soriano Benitez de Lugo, del Grupo Parlamentario de U.C.D.).

<sup>521</sup> Por su parte, en la Carta Europea del Litoral aprobada en Creta el día 8 de octubre de 1981 por la Conferencia Plenaria de Regiones Periféricas Marítimas de la C.E.E., se dice que para luchar contra la privatización del litoral, los esquemas (de ordenación) deben asegurar y organizar el libre acceso del público a la costa (Punto 3º letra f) del Título II de la Carta), y que en las zonas afectadas por un retroceso de la costa, especialmente ciertas zonas de dunas, las construcciones privadas deben ser especialmente reglamentadas (Punto 5º letra e) del Título II de la Carta).

### III.7) La utilización del demanio marítimo: particular referencia a las técnicas autorizatorias, a la servidumbre de uso público sobre enclaves privados y a las planificaciones de usos.

Es bastante evidente que la problemática general de los patrimonios colectivos se centra hoy en mayor grado en las posibilidades de utilización de los mismos, habiéndose producido un desplazamiento del problema de la propiedad hacia el problema del uso<sup>522</sup>, y por lo que se refiere concretamente a los bienes del demanio marítimo-terrestre se trata de elementos eminentemente «usables», de ahí que el interés haya pasado del plano de la titularidad-propiedad al del destino-utilización<sup>523</sup>.

El uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre es de aplicación tanto a las públicas como a las particulares<sup>524</sup>, con lo que se pone claramente de manifiesto la intención del legislador de respetar a los titulares privados de parcelas ubicadas dentro de las riberas marítimas, pero en el bien entendido de que ese respeto no atentará contra el uso común o general que todos pueden realizar en «todas» ellas.

El artículo 3º.1 del Reglamento de Costas de 1980 dispuso, siguiendo el tenor marcado por el artículo 59 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955<sup>525</sup>, que el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público marítimo podía llevarse a cabo de los siguientes modos: a) uso común, que corresponde por igual a todos, indistintamente, de modo que el uso por parte de unos no impida el de los demás, considerándose especial si concurrieran circunstancias de peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otras semejantes; b) uso privativo, cuando se ocupa una porción de dominio público marítimo de modo que limite o excluya la utilización por los demás<sup>526</sup>.

En cuanto a las técnicas autorizatorias de usos cualificados o excluyentes (no comunes generales) existía una considerable confusión<sup>527</sup>, que no fue disipada plena-

<sup>522</sup> Vid. S. MARTIN-RETORTILLO, Titularidad y aprovechamiento de las aguas, op. cit., pp. 163-165; BERMEJO VERA, El enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales, op. cit., pp. 99-192.

<sup>523</sup> Véase MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 63.

<sup>524</sup> Vid. LEGUINA VILLA, Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar, en R.A.P. núm. 65, 1971, pp. 59 y ss.; La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre, en R.E.D.A. núm. 2, 1974, pp. 185 y ss.; y, La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral en Francia, en R.A.P. núm. 84, 1977, pp. 341 y ss.. En contra, CONDE Y CONDE, El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular, en R.A.P. núm. 73, 1974, pp. 429-453; y, Playas y zona marítimo-terrestre de propiedad privada. Nuevas tendencias jurisprudenciales, en R.D.Públ. núm. 61, 1975, pp. 523-535. En concreto, LEGUINA VILLA reputa que la fórmula según la cual existe una servidumbre de uso público predicable de todas y cada una de las playas y costas implica, en última instancia, un desplazamiento del eje de la reforma del plano de la titularidad al plano de la afectación o del uso público (op. cit. *supra* en primer lugar, p. 67), es decir, que «no obstante haberse rechazado en toda su pureza la concepción dogmática del demanio marítimo, la Ley de Costas no sólo ha alterado la afectación de toda la zona litoral sin ninguna excepción, al uso público, sino que incluso ha reforzado dicha afectación» (op. cit., p. 70).

<sup>525</sup> Art. 75 del vigente Reglamento aprobado por el R.D. 1372/1986, de 13 de junio.

<sup>526</sup> Vid. GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo: aguas, montes, minas, op. cit., pp. 66 y ss.

<sup>527</sup> Véase LAFUENTE BENACHES, La concesión de dominio público. Estudio especial de la declaración de su caducidad, Edit. Montecorvo, Madrid, 1988, p. 29 nota 3; y, S.T.S. (4) de 17 de junio de 1987, Ar. 6499, Pte: García-Ramos Iturralde, FF. DD. 2, 3, 6, 7 y 9.

mente ni tan siquiera mediante el Dictamen 80/1969 del Consejo de Estado, en el que se dice que la autorización levanta los impedimentos que una norma legal ha puesto al ejercicio de una determinada actividad que es propia del sujeto destinatario de la misma, y que la concesión comporta un efectivo desplazamiento de titularidades (dominicales o de ejercicio de servicios), desde la Administración, que las tiene atribuidas en principio, hacia otros sujetos.

De otro lado, se propugna por LEGUINA VILLA la existencia de una servidumbre de uso público sobre los propios enclaves privados basándose en el dato que ofrecía la Ley de Costas de 1969 al destinar por igual al uso público todas las playas y toda la zona marítimo-terrestre que ciñe el territorio español, sin distinguir en modo alguno si tales bienes pertenecen al dominio público o al dominio privado de los particulares<sup>528</sup>, si bien es cierto que esta encomiable propuesta no tuvo presente su única posibilidad de éxito, la satisfacción de las correspondientes indemnizaciones por la imposición de una servidumbre pública<sup>529</sup>.

Por lo que se refiere a las planificaciones de usos del demanio marítimo, nos encontramos con dos figuras básicas: por una parte, el Plan Indicativo de Usos del Dominio Público Litoral (P.I.D.U.), cuyos precedentes eran los Planes de Ordenación de la Zona Marítimo-Terrestre y los Planes de Ordenación Urbana de los Centros y Zonas de Interés Turístico, y, por otra parte, los Planes de Ordenación General de Playas. A éstos hay que añadir los Planes de Ordenación de la Oferta Turística y los Planes Municipales Anuales de Explotación de Playas<sup>530</sup>.

### **III.8) Las servidumbres marítimas en la Ley de Costas de 1969: la creación de la servidumbre de paso.**

Se incorpora una nueva servidumbre costera, junto a las ya tradicionales de salvamento<sup>531</sup> y de vigilancia litoral<sup>532</sup>, la de paso. Esta auténtica servidumbre legal<sup>533</sup> consis-

<sup>528</sup> En Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar, op. cit., p. 71; en parecido sentido, RODRIGUEZ OLIVER, Ley de Costas y propiedades particulares, op. cit., pp. 380 y 381. En contra, se pronunció CONDE Y CONDE, El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular, op. cit., pp. 441 y 442.

<sup>529</sup> Vid. S.T.S. (1) de 11 de junio de 1985, Ar. 3107, Pte: Beltrán de Heredia y Castaño, Cdo. 4º; S.T.S. (1) de 4 de julio de 1985, Ar. 3640, Pte: De la Vega Benayas, Cdo. 5º; DIEZ-PICAZO, Fundamentos de Derecho Civil patrimonial, Edit. Tecnos, Madrid, 1983, Vol. II, p. 76.

<sup>530</sup> Ante tan variopinta panorámica se hacía necesaria una ordenación integrada del litoral sobre la base de una planificación territorial realizada teniendo en cuenta la coordinación sectorial de competencias concurrentes, es decir, una macroplanificación concertada o negociada.

<sup>531</sup> La servidumbre de salvamento ya aparecía en la Ley de Aguas de 1866 (arts. 8, 9 y 11), y, en los mismos términos será acogida por las Leyes de Puertos de 1880 (arts. 7-9) y de 1928 (arts. 7-9). La de vigilancia litoral también se encontraba regulada en la Ley de Aguas de 1866 (art. 10), de la que pasará a las Leyes de Puertos de 1880 (art. 10) y de 1928 (art. 10). La servidumbre de salvamento recaía sobre una zona de 20 metros contados tierra adentro desde el límite interior de la zona marítimo-terrestre, y suponía el uso público de dicha zona en caso de naufragio o peligro para varar embarcaciones, depositar restos, efectos o cargamentos y para las operaciones de salvamento. También los buques pesqueros podían varar en esta zona de servidumbre cuando se veían obligados por el estado del mar, pudiendo depositar sus efectos en tierra mientras duraban las circunstancias del temporal.

tía en la obligación de dejar vías permanentes de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre, previa la correspondiente indemnización, recayendo sobre las heredades colindantes o afectadas en la longitud y anchura que demandaban su naturaleza y finalidad<sup>534</sup>. La indemnización quedaba justificada porque mediante la servidumbre de paso se imponía un gravamen permanente a la propiedad privada, que se veía así parcial pero verdadera y definitivamente expropiada.

Esta servidumbre de «iter» constituyó ciertamente una novedad en nuestro demanio marítimo, que ni incluso aparecía en el Proyecto de la Ley, sino que fue introducida como consecuencia de los debates habidos en la Comisión que dictaminó dicho Proyecto, representando un acierto por lo que se refería a la efectiva promoción de la utilización común por parte de todos los potenciales usuarios<sup>535</sup>. También aquí la determinación del procedimiento aplicable para el establecimiento de la servidumbre de paso, al igual que la de salvamento y vigilancia litoral, debía ser fijado por vía reglamentaria<sup>536</sup>.

### III.9) El deslinde de las playas y de la zona marítimo-terrestre.

Como ya hemos indicado, la única medida técnica que recoge la Ley 28/1969 para dar efectividad al principio de la titularidad estatal sobre el demanio marítimo, y que por lo demás ya estaba prevista en el Proyecto gubernamental con mucha mayor concreción y rigor, fue la fijación del plazo de 5 años para el cumplimiento total del deslinde<sup>537</sup>

Por los daños causados en los mencionados supuestos había lugar a indemnización, pero solamente hasta donde alcanzaba el valor de los objetos salvados, después de haber satisfecho los gastos de auxilio prestados o de recompensas y ayudas con arreglo a las leyes. Además, los propietarios podían libremente sembrar y plantar en esa zona de servidumbre -dentro de la zona marítimo-terrestre, en terreno propio-, pero no podían edificar en ella sin obtener las autorizaciones pertinentes (art. 4º apdos. 2, 3, 4 y 5 de la Ley de 1969).

<sup>532</sup> La servidumbre de vigilancia litoral consistía en la obligación de dejar expedita una vía -art. 5 del Reglamento de 1980- contigua a la línea de mayor pleamar, siendo su anchura, generalmente, de 6 metros, salvo en los lugares de tránsito difícil o peligroso, en los que podía ampliarse en lo que fuese estrictamente necesario, a juicio del Ministerio de Marina, y quedando exceptuadas de esta servidumbre aquellos lugares en que estaban enclavadas instalaciones de carácter militar (art. 4º.6). Además, LEGUINA VILLA abogó -teniendo presente la Ley francesa 76/1285, de 31 de diciembre de 1976, desarrollada por el Decreto 77/753, de 7 de julio de 1977-, por la reconversión de la servidumbre de «vigilancia» en una de «tránsito» que posibilitara el uso público efectivo de todo el demanio marítimo-terrestre (en La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral de Francia, op. cit., p. 353), habiendo inspirado dicho planteamiento la creación de la servidumbre de tránsito en la Ley de Costas de 1988 (art. 27). Ahora bien, es un hecho unánimemente admitido el que las limitaciones y servidumbres que establece la legislación precedente de costas sobre la zona marítimo-terrestre no se han hecho respetar (MARTIN MATEO y VERA REBOLLO, Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: Consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial, en R.D.U. núm. 114, 1989, p. 18).

<sup>533</sup> Cfr. GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo: aguas, montes, minas, op. cit., p. 58; y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Derecho Administrativo, op. cit., p. 288.

<sup>534</sup> Art. 4.7 de la Ley de Costas de 1969.

<sup>535</sup> Vid. MARTINEZ ESCUDERO, Playas y costas..., op. cit., pp. 48, 129 y 132.

<sup>536</sup> Arts. 6 y 34 del Reglamento de Costas de 1980.

<sup>537</sup> Vid. RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., p. 161, y en Concepto, naturaleza jurídica y elementos de deslinde administrativo, en R.A.P. núm. 52, 1967, pp. 201 y ss.; MENDOZA

y amojonamiento<sup>538</sup> de las playas y zona marítimo-terrestre de todo el litoral español<sup>539</sup>.

El artículo 2º de la Ley de Puertos de 1928 preveía el deslinde cuando por consecuencia de las accesiones y aterramientos que ocasionase el mar y por efecto de retirarse, la línea interior que limitaba la zona marítimo-terrestre avanzase hacia el mar, pasando los terrenos sobrantes a ser propiedad del Estado y pudiendo ser enajenados cuando no se considerasen necesarios para servicios marítimos u otros de utilidad pública. Además, el artículo 1º del Reglamento de Puertos regulaba el deslinde de la zona marítimo-territorial donde se presumiera la existencia de usurpaciones o donde por cualquier motivo el Ministerio de Obras Públicas lo estimara necesario -discrecionalmente, por tanto, cuando lo solicitaran los propietarios de fincas colindantes y se obligaran a sufragar los gastos, y cuando se solicitara una concesión de cualquier aprovechamiento en la zona marítimo-terrestre por tiempo superior a un año-.

Por su parte, la Ley de Costas de 1969 disponía el deslinde total de las playas y de la zona marítimo-terrestre<sup>540</sup>, que debería ser realizado por el Ministerio de Obras Públicas (art. 1 del Reglamento de Puertos) en el plazo de 5 años<sup>541</sup>.

La Ley fue derogada, tras casi 20 años de vigencia, sin que la Administración concluyera las operaciones deslindatorias. Una vez efectuado el correspondiente deslinde la Administración costera, en su caso, debía ejercitar las acciones reivindicatorias que procediesen respecto a los bienes de dominio público, pudiendo subrogarse, en caso contrario, las Corporaciones Locales en el ejercicio de dichas acciones<sup>542</sup>.

Los expedientes de deslinde se incoaban y tramitaban por las Jefaturas de Costas y Puertos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, quienes solicitaban de los Ayuntamientos respectivos los nombres de los propietarios de los predios colindantes con la zona a deslindar<sup>543</sup>.

**OLIVAN**, El deslinde de los bienes de la Administración, Madrid, 1968, pp. 80-82; Dictamen sobre la procedencia del deslinde administrativo en la zona marítimo-terrestre de la llamada «laguna del Peix» inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de un particular, en R.A.P. núm. 80, 1976, pp. 531-593; **GUAITA MARTORELL**, Derecho Administrativo Especial, op. cit., Tomo IV, p. 313, y en Derecho Administrativo: aguas, montes, minas, op. cit., p. 56; **L. MARTIN-RETORTILLO**, Recuperación municipal de camino. La imprescriptibilidad, ¿mito o posibilidad?. Deslinde y recuperación posesoria, en R.A.P. núm. 61, 1970, publicado asimismo en Selección de comentarios sobre la jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales, I.E.A., Madrid, 1977, pp. 333 y ss.; **CONSEJO DE ESTADO**, Dictamen núm. 5127, de 14 de diciembre de 1949, en Recopilación de la Doctrina Legal del Consejo de Estado, años 1949-1950, Madrid, 1958, pp. 100 y ss.; **GONZALO RODRIGUEZ**, Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre, en R.A.P. núm. 43, 1965, pp. 248-250; **MOLA DE ESTEBAN CERRADA**, Comentario sobre el deslinde de la zona marítimo-terrestre de la Isla Canela, en R.D.U. núm. 14, 1969, pp. 103-123; **CUVILLO CONTRERAS**, Aguas marítimas: problemas del deslinde de la zona marítimo-terrestre, en A.D.G.C.E. (1966-1973), I, 1975, pp. 641-649; **SANCHEZ DE LAMADRID**, Estudio de jurisprudencia sobre reivindicación y deslinde en zona marítimo-terrestre, en R.L.L., Febrero 1988, pp. 976 y ss.

<sup>538</sup> «El amojonamiento no es otra cosa que una actividad meramente complementaria ejecutiva de señalamiento con medidas duraderas y materiales, forma y tamaño previamente regulados los hitos fijados al deslindar» (S. T. S. de 30 de octubre de 1963, Cdo. 1º).

<sup>539</sup> Art. 6 y Disp. Trans. 1.1 de la Ley de Costas de 1969.

<sup>540</sup> Art. 6.

<sup>541</sup> Disp. Trans. 1.

<sup>542</sup> Disp. Trans. 2.

<sup>543</sup> Art. 12 del Reglamento de Costas de 1980.

Una vez que el acuerdo de aprobación del deslinde era firme en vía administrativa, se procedía por las Jefaturas de Costas y Puertos al amojonamiento de las zonas deslindadas (art. 13.2 del Reglamento de Costas de 1980). El amojonamiento no era, ni es, más que la operación material necesaria para llevar el deslinde a la práctica, consistiendo en resumidas cuentas en el hecho de marcar con hitos la línea que separa la zona marítimo-terrestre de la propiedad privada limítrofe<sup>544</sup>.

### **III.10) La regulación de las competencias administrativas.**

En el texto legal de 1969 se acometió, además, por primera vez de una manera rigurosa y sistemática<sup>545</sup>, la regulación de la temática siempre difícil, compleja, problemática y confusa de las competencias administrativas<sup>546</sup>, llegando a reconocer paladinamente la competencia municipal sobre las playas<sup>547</sup>.

### **III.11) La Ley de Protección de las Costas Españolas de 1980: régimen sancionador.**

Conviene terminar este Capítulo, haciendo una referencia a la Ley 7/1980, de 10 de marzo, de Protección de las Costas Españolas<sup>548</sup>, en cuanto fijadora de las responsabilidades administrativas de las personas<sup>549</sup> que incurrieran en alguna de las infracciones

<sup>544</sup> Véase RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., p. 289.

<sup>545</sup> La Ley dedica todo su Segundo Título (arts. 8 a 21) a normativizar todo el bloque de las competencias administrativas en relación con el dominio público, con lo que de un total de 21 artículos quedan destinados a ordenar esta materia nada más y nada menos que 13. Sin duda alguna, puede decirse que la finalidad primordial de la Ley de Costas de 1969 fue la de regular esa delicada cuestión.

<sup>546</sup> Vid. L. MARTIN-RETORTILLO, Recensión al trabajo de N. RODRIGUEZ MORO, La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, op. cit., p. 555, y en El Vía Crucis..., op. cit., p. 205; SANCHEZ BLANCO, La afectación..., op. cit., pp. 366 y 368; GUAITA MARTORELL, Derecho Administrativo, op. cit., p. 40; MARTINEZ ESCUDERO, Playas y costas, op. cit., p. 48; MONTORO CHINER, La Ley de Costas. ¿Un Proyecto viable?, en R.E.D.A. núm. 58, 1988, p. 192; MORENO CANOVES, Régimen jurídico del litoral, op. cit., p. 78.

<sup>547</sup> Art. 17. Para MARTINEZ ESCUDERO constituye ese reconocimiento de la competencia local sobre las playas y los lugares de baño, el mayor acierto de la Ley que ahora analizamos; en Playas y costas, op. cit., p. 48.

<sup>548</sup> Ley que fue aprobada prácticamente por unanimidad, tan sólo un voto en contra de 261 emitidos (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 69, de 4 de marzo de 1980). «La insuficiencia de la legislación vigente para la consecución de los objetivos descritos es tan notoria que resulta superfluo insistir sobre ella...La Ley de Protección de las Costas Españolas de 1980 sólo vino a llenar, y de forma no plenamente satisfactoria, una de las importantes lagunas de la anterior (1969), al tipificar las infracciones en esta materia y determinar las correspondientes sanciones, así como el procedimiento para su imposición» (Párrafos 1º y 2º del Apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley de Costas de 1988).

<sup>549</sup> Personas responsables de la infracción administrativa que no aparecen debidamente concretizadas, y ello a pesar del grado de determinación alcanzado en otras normas anteriores y relativamente recientes, como es el caso de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo Texto Refundido fue aprobado por el R.D. 1346/1976, de 9 de abril (especialmente en su art. 228).

previstas en la misma<sup>550</sup>, así como del procedimiento sancionador<sup>551</sup> y de las atribuciones de los distintos órganos de la Administración del Estado<sup>552</sup> en materia sancionatoria<sup>553</sup>, todo ello sin perjuicio de las competencias que pudieran atribuírsele a las Comunidades Autónomas en los correspondientes Estatutos<sup>554</sup>.

En el artículo 1º de la Ley de 1980 se decía que su objeto era la protección del dominio público marítimo definido en el artículo 1 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, y de las servidumbres a que se refería el artículo 4 de la citada Ley, de donde se deducía que el demanio marítimo protegido no era todo él, sino que quedaban excluidas de protección las playas y zona marítimo-terrestre de las islas<sup>555</sup>, así como los terrenos que por accesiones o aterramientos debidos a causas naturales incrementaren la zona marítimo-terrestre<sup>556</sup>, y las marismas<sup>557</sup>.

Esto pone de manifiesto la deficiente calidad técnica de la mencionada Ley<sup>558</sup>, que más que carácter legal se puede decir que poseía mera naturaleza reglamentaria<sup>559</sup>, por lo que se la llegó a denominar, en tanto que legitimadora de usurpaciones y construcciones ilegales, como Ley de «Desprotección» de las Costas<sup>560</sup>.

Las sanciones pecuniarias o multas abarcaban en la Ley de Protección tres intervalos: uno primero, hasta 500.000 pesetas<sup>561</sup>, otro, hasta 10 millones<sup>562</sup>, y un tercero, hasta 20 millones<sup>563</sup>, lo que ponía de manifiesto la escasa importancia que para el

<sup>550</sup> Arts. 2-3 y 5-6 de la Ley de 1980.

<sup>551</sup> Arts. 7-10 de la Ley de 1980.

<sup>552</sup> Art. 4.1 de la referida Ley.

<sup>553</sup> En la elaboración parlamentaria del Proyecto de Ley tanto la Ponencia en su Informe, como la Comisión en su Dictamen entendieron que dicha Ley se circunscribía al aspecto sancionador de las infracciones cometidas en materia de costas (Cortes, Diario de Sesiones del Senado, Sesión Plenaria núm. 42, celebrada el lunes, 18 de febrero de 1980). Vid. **PARADA VAZQUEZ**, Derecho Administrativo: bienes públicos y urbanismo, op. cit., p. 147; **MONTORO CHINER**, La Ley de Costas: ¿Un proyecto viable?, op. cit., p. 185; y **MORENO CANOVES**, Régimen jurídico del litoral, op. cit., pp. 29 y 80 nota 455.

<sup>554</sup> Las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña (3 y 4) y por el de la Minoría Catalana (10) pretendían modificar los dos apartados del art. 4º del Proyecto, así como añadir un tercero, para otorgar competencias a las Comunidades Autónomas en relación con las materias contempladas por el mismo. La Ponencia en su Informe entendió que el Proyecto de Ley debía moverse en el ámbito competencial por aquél entonces vigente, por lo que consideró que la solución legislativa más oportuna y precisa era adicionar una nueva Disposición en la que quedara perfectamente salvada la posibilidad de las transferencias de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas (Disp. Adic. 1.1).

<sup>555</sup> Art. 2 de la Ley 28/1969.

<sup>556</sup> Art. 5 de la Ley 28/1969.

<sup>557</sup> Art. 92 del Reglamento de Puertos de 1928 y art. 2.1 del Reglamento de Costas de 1980.

<sup>558</sup> Vid. **PARADA VAZQUEZ**, Derecho Administrativo: bienes públicos y urbanismo, op. cit., p. 147; **MORENO CANOVES**, Régimen jurídico del litoral, op. cit., pp. 80 y 82.

<sup>559</sup> Cfr. **MORENO CANOVES**, Régimen jurídico del litoral, op. cit., pp. 29 y 80.

<sup>560</sup> Véase **SANCHEZ DE LAMADRID**, Comentarios a la Ley de Costas, Copicentro, Málaga, 1989, p. 88. Esta Ley ha sido expresamente derogada por la Ley de Costas vigente de 1988 (Disp. Derog. 1.1. párrafo 7º).

<sup>561</sup> Art. 3.1; S.T.S. (3/3) de 25 de abril de 1996, Ar. 3658, Pte. Cid Fontán. La resolución sancionatoria data de 1988, siendo confirmada en 1990, y resulta que la cuestión se dilucida judicialmente por el T.S. en 1996, es decir, ocho años después (!!).

<sup>562</sup> Art. 3.2; S.T.S. (3/3) de 30 de enero de 1996, Ar. 463, Pte.: González González. La resolución sancionadora data de 1984, confirmada en alzada en 1985, siendo la sentencia de instancia de 1988, y la sentencia del T.S. que resuelve el recurso de apelación de 1996, o sea, doce años después (!!).

<sup>563</sup> Art. 3.3.

legislador de 1980 tenía el dominio público marítimo-terrestre. Empero, admitía la posibilidad de imponer dos sanciones simultáneamente por la misma acción (administrativas ambas, o bien una administrativa y otra civil, o bien, administrativa y penal)<sup>564</sup>, con lo que se vulneraba el principio *non bis in idem*<sup>565</sup>, que ha sido consagrado por la jurisprudencia constitucional<sup>566</sup>. Además, acogía la interesante fórmula de la restitución y reposición de las cosas a su estado primitivo, así como la indemnización por los daños y perjuicios irrogados, y ello como complemento de la sanción propiamente dicha<sup>567</sup>.

En materia de procedimiento sancionador introdujo la denominada «denuncia compensada»<sup>568</sup> de los particulares, a quienes la Administración abonaba los gastos justificados en que habían incurrido, una vez que se comprobaba que los hechos denunciados constituían infracción, y siempre y cuando que dichos actos no fuesen materia de un expediente sancionador anterior o en curso<sup>569</sup>. Sin embargo, no incorporó la figura de la acción pública, a pesar de que existían precedentes en otras materias próximas<sup>570</sup>.

<sup>564</sup> Art. 2.

<sup>565</sup> Art. 603.2 del CPe. de 24 de diciembre de 1944, Texto Refundido del Código Penal conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, publicado como Ley por el Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, vigente hasta la entrada en vigor el día 25 de mayo de 1996 de la L. O. 10/1995, de 23 de noviembre (B.O.E. de 24 de noviembre de 1995). Asimismo, se regula dicho principio en el art. 133 de la Ley 30/1992. Vid. S.T.S. (3/3) de 20 de junio de 1996, Ar. 5182, Pte.: Cid Fontán.

<sup>566</sup> Ss.T.C. de 30 de enero de 1981; de 3 de octubre de 1983; de 10 de diciembre de 1991, entre otras.

<sup>567</sup> Art. 5. Esta posibilidad ha sido asumida también por la Ley de Costas vigente de 1988 (art. 100). S.T.S. (3/3) de 25 de abril de 1996, Ar. 3658, Pte. Cid Fontán.

<sup>568</sup> Véase el debate suscitado con tal motivo en Diario de Sesiones del Senado núm. 42, de 18 de febrero de 1980.

<sup>569</sup> Art. 7.3. Figura que también se recoge actualmente en el art. 109.2 de la Ley 22/1988.

<sup>570</sup> Art. 235 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. La Ley de Costas de 1988 ha acogido esta fórmula en su art. 109.1.



## **IV. Concepciones sobre el dominio público en España. El elemento teleológico en el demanio marítimo: criterio finalista predominante.**

### **IV.1) El uso público, común o general.**

El criterio del uso público como delimitador o definidor de cosas demaniales tiene el paradigma de las riberas, playas y radas, las cuales de acuerdo con la tradición jurídica tanto nacional como comparada, eran considerados como bienes pertenecientes a todos, a la colectividad, sometidos a la soberanía y jurisdicción nacional y, por tanto, el Estado no poseía sobre ellas una relación de propiedad<sup>571</sup> sino tan sólo una función o facultad de vigilancia y protección en cuanto titular de la potestad policial que tenía atribuida para, en definitiva, satisfacer los intereses generales<sup>572</sup> mediante su promoción y preservación. Ahora bien, esa relación de propiedad de la Administración Pública sí que existiría sobre los bienes vinculados a los servicios públicos<sup>573</sup> o sobre las construcciones u obras que los mismos albergan (ex art. 339. 2 del CCI.).

La concepción del dominio público<sup>574</sup> en España como auténtica propiedad -pública o administrativa- tiene su punto de arranque, en cuanto apoyatura dogmática, en el estudio que FERNANDEZ DE VELASCO publicó en 1921<sup>575</sup>. En definitiva, se puede

<sup>571</sup> COVIAN autor del concepto de Dominio Público en la Enciclopedia Jurídica Española Seix postulaba, aún en 1910, que el mismo abarca “cosas respecto a las que no existe derecho de propiedad por parte de nadie sino solamente un uso común”. Asimismo, todavía en 1935 mantenía GASCON Y MARIN que aunque el dominio público perteneciese a la Administración, no se le podía aplicar el concepto de propiedad y menos, aún, el de propiedad civil (en Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española, op. cit., Tomo I, p. 383), ello a pesar de que anteriormente había mantenido que “el conjunto de cosas que utiliza la Administración para la realización de los servicios públicos constituye el dominio público, bienes muebles o inmuebles afectos al servicio público, unos, por modo directo, otros, por modo indirecto: unos sometidos al mismo régimen que la propiedad privada, otros, sometidos a un régimen especial” (en Compendio de Derecho Administrativo. Parte Especial, Madrid, 1927, pp. 50 y ss.). Además, se recoge en el CCI. expresamente la regla de la extracomerciability predicable, en principio, de las cosas insusceptibles de propiedad (arts. 1271 y 1936).

<sup>572</sup> En palabras de GALLEGO ANABITARTE, “la razón profunda es la diferente cristalización en cada época que tiene cada comunidad humana del concepto de bien común, interés público, justicia o utilidad pública, o como se desee llamar a este criterio último y fundamental de toda convivencia humana y por lo tanto del Derecho”; en El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 103.

<sup>573</sup> Este mismo criterio del servicio público entendido como indicativo en general de misiones, tareas o funciones del Estado, a cuyo “servicio” se destinan bienes concretos se ha utilizado en los arts. 183, 185 y 281 de la Ley de Régimen Local de 1955 y en el art. 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, y se utiliza en el art. 79.3 de la L.B.R.L. de 1985, en el art. 74.2 del T.R.R.L. de 1986 y en el art. 4 del R.B.E.L. de 1986.

<sup>574</sup> Usufructuando palabras de GALLEGO ANABITARTE se puede decir que “el concepto de público significa aquí el fundamento para una competencia excluyente del poder público, que al final se concibe...como una verdadera relación de propiedad...”; en El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 101.

<sup>575</sup> Dicho trabajo es el siguiente: Naturaleza jurídica del dominio público, según Hauriou (Aplicación de su doctrina a la legislación española), Revista de Derecho Privado, Madrid, Año IX, Tomo VIII, Núms. 94 y 95, Enero-Diciembre, 1921, pp. 230-236.

decir que el dominio público fue concebido hasta bien entrado el siglo XX como un conjunto de bienes sometidos al dominio eminente del Estado -o a la jurisdicción nacional-, no siendo por tanto objeto de propiedad<sup>576</sup>; sin embargo, desde entonces se ha extendido plenamente la concepción “patrimonialista”. Quizás, haya llegado ya el momento de recuperar por funcionalidad aquella concepción, la de la *jurisdictio, auctoritas, imperium o dominium eminens* del Estado, que fue desechada por mera simplicidad.

Y si bien es cierto que la doctrina, con anterioridad a la promulgación del Código Civil, no emplea el término dominio público<sup>577</sup>, también lo es que con posterioridad al mismo se admite la existencia de un derecho de propiedad sobre los bienes de dominio público por parte del Estado, tanto por la doctrina civilista<sup>578</sup>, como por la administrativista<sup>579</sup>, así como por la jurisprudencia contencioso-administrativa<sup>580</sup>.

La prevalencia de la concepción “patrimonial” ha ido en detrimento de la “señorial o de potestas”, con lo que se ha acentuado notablemente la tendencia a la explotación patrimonial<sup>581</sup>, lo cual puede ser relativamente preocupante, no por lo que se refiere a la tasa o canon que se ha de devengar por el aprovechamiento o uso privativo de bienes demaniales, que puede considerarse justificable, sino por el establecimiento de gravámenes tributarios por la mera utilización común o general de dichos bienes que más

<sup>576</sup> Según RIVERO YSERN el poder público tenía ya, sobre las cosas comunes y públicas, un derecho de propiedad “latente”, desde el momento en que las tutelaba y protegía, a la vez que hacía suyos los frutos y las utilizaba para la gestión del interés general, siendo además tales cosas, inalienables e imprescriptibles, lo que significaba tacitamente un derecho de propiedad sobre las mismas; en El deslinde administrativo, op. cit., pp. 74-75.

<sup>577</sup> Vid. MONTALVAN, Examen histórico filosófico de la legislación española, Madrid, 1845, y, ASSO Y DE MANUEL, Instituciones de Derecho Civil de Castilla, Madrid, 1870; citados ambos por LOPEZ RODO, El Patrimonio Nacional, op. cit., p. 245.

<sup>578</sup> Entre los que se incluyen BURON GARCIA, FALCON, NAVARRO AMANDI y toda la corriente doctrinal de nuestro siglo. En concreto, COMAS se manifestó en los siguientes términos: “...ha querido el Código decir Propiedad pública lo que se designa con el nombre de dominio público...”; en La revisión del Código Civil español, Madrid, 1902, T. V, Comentario al art. 338.

<sup>579</sup> Vid. SANTAMARIA DE PAREDES, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 4 ed., 1894, pp. 512 y ss.; GASCON Y MARIN, Compendio de Derecho Administrativo. Parte Especial, op. cit., pp. 50 y ss.; ROYO VILLANOVA, Elementos de Derecho Administrativo, Valladolid, 16 ed., Tomo II, p. 495; ALVAREZ-GENDIN, El dominio público. Su naturaleza jurídica, op. cit., p. 41; GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, C.E.C, Madrid, 1960, Tomo II, p. 440; 8 ed., Tecnos, Madrid, 1987, Vol. II, p., 357, y, Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, en concreto Comentarios a los arts. 338-345 del CCi., op. cit., pp. 49 y 52; GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo, 8 ed. por E. MARTINEZ USEROS, Madrid, 1962, T. I, p. 554; L. MARTIN-RETORTILLO, Materiales para una Constitución, Cap. XXI, De las propiedades públicas, op. cit., pp. 318 y 321, y en Recensión a la obra de Nemesio RODRIGUEZ MORO, La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, en R.A.P. núm. 56, 1968, p. 554, y en El Via Crucis de las Libertades Públicas y otros ensayos rescatados, Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976, p. 204, así como en la Recensión al libro de RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., en R.A.P. núm. 54, 1967, p. 542, y en El Via Crucis..., p. 227; RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., p. 85; DE LA CUETARA, La actividad de la Administración, op. cit., p. 344; SAINZ MORENO, Comentario al art. 132 de la Constitución, en Comentario a las Leyes Políticas, Constitución Española de 1978, dirig. por ALZAGA VILLAAMIL, R.D.Publ., 1985, Tomo X, p. 145; SANTAMARIA PASTOR y PAREJO ALFONSO, Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, op. cit., p. 482; PAREJO ALFONSO, JIMENEZ-BLANCO y ORTEGA ALVAREZ, Manual de Derecho Administrativo, op. cit., pp. 448 y 450.

<sup>580</sup> S.T.S. de 17 de marzo de 1980 -Ar. 2201-; S.T.S. de 3 de diciembre de 1982 -Ar. 7774-; S.T.S. de 15 de octubre de 1984 -Ar. 4996-.

<sup>581</sup> Cfr. GALLEGO ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 361.

que a modo de tasa serían ejercitados a título impositivo<sup>582</sup>, v.gr., “tasas” por tomar el sol en la playa o por bañarse en el mar.

Desde entonces, tanto la doctrina dominante en España como la jurisprudencia<sup>583</sup> imperante consideran que el dominio público es propiedad pública o administrativa<sup>584</sup>, pero junto a esa relación propietaria también concurre una relación meramente de poder que, por lo demás, constituye el elemento omnipresente y sempiterno de la figura jurídico-pública demanial<sup>585</sup>, que conecta la *juridictio* con los títulos competenciales, poniéndose de manifiesto como prima la *potestas o auctoritas* sobre la concepción propietaria, tal y como se deduce del dato según el cual las obras a realizar en el dominio público suelen ser cofinanciadas, lo que significa que el demanio no es propiedad de nadie, ya que si fuese de otro modo, en principio, le correspondería solamente a su legítimo dueño la financiación de la obra a acometer.

Entre los defensores de la concepción patrimonialista destacan GARCIA DE ENTERRIA, GARRIDO FALLA y SAINZ MORENO. Ahora bien, otros autores configuran al dominio público no como una relación de poder, pero tampoco como una relación de propiedad sino como un título o técnica de intervención administrativa (VILLAR PALASI, PAREJO GAMIR y RODRIGUEZ OLIVER). En otro sentido, PAREJO ALFONSO partiendo de la noción germánica de “cosa pública” como relación jurídica, formulada por MAÜNZ, propone la naturaleza dual del dominio público.

Otro sector doctrinal concibe el dominio público no como una categoría jurídica única, sino como un género comprensivo de diversas especies -uso común, fomento de la riqueza nacional, servicio público o administrativo-, no siendo unitario el régimen jurídico de los bienes demaniales porque son, en definitiva, las leyes sectoriales las que determinan, en concreto, el propio de cada bien, estando a veces en discrepancia con

<sup>582</sup> En una Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid (núm. 791, de 1985), confirmada después por el Tribunal Supremo, se pone coto a la explotación patrimonial de las calles o vías públicas por parte de los Ayuntamientos en los siguientes términos: “...no pudiendo convertir las calles de las ciudades, de dominio público en objeto de explotación patrimonial para conseguir unos ingresos, que más que tasa, en algunos supuestos, es un impuesto...” (penúltimo Considerando).

<sup>583</sup> El Tribunal Supremo, con motivo de los conflictos de atribuciones planteados entre la Administración del Estado (Ministerio de Obras Públicas) y las Administraciones Locales costeras (Ministerio de Gobernación) sobre la zona marítimo-terrestre, ha manifestado reiteradamente que: “El dominio público en nuestro ordenamiento jurídico, en el presente momento histórico, se configura como una relación de propiedad y no como una relación de poder o de soberanía, tal como proclama no sólo el Código Civil, en sus arts. 338 a 345, sino también en la Ley de Régimen Local en sus arts. 182 y ss...” (Decreto de Presidencia de 8 de noviembre de 1962, Ar. 4319; S.T.S. de 17 de marzo de 1980, Ar. 2201; S.T.S. de 3 de diciembre de 1982, Ar. 7774; y, S.T.S. de 15 de octubre de 1984, Ar. 4996).

<sup>584</sup> Propiedad informada por las notas características y caracterizadoras de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que se trataría de un “privilegio en menos”-J. RIVERO- modulador de esa propiedad administrativa con relación a la privada, y ello desde el momento mismo en que aquella está fuera del comercio y, por tanto, carece de la facultad de libre disposición. Pues bien, según la Sentencia de la Sala 1 del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1946: “el dominio es el señorío abstracto y unitario sobre una cosa y no la suma de facultades de las que el propietario puede verse privado temporalmente, sin que por ello pierda la integridad potencial de su derecho, determinante de la posibilidad de recuperación efectiva de todas las facultades dominicales”. Es esa plenitud potencial de dominación la que constituye lo insuprimible de la propiedad (LACRUZ BERDEJO, Elementos de Derecho Civil, Barcelona, 1979, Tomo III, p. 177).

<sup>585</sup> Cfr. GALLEGU ANABITARTE (Dir.), El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, p. 365.

la noción general del dominio público. De todas maneras, el fundamento de la unión de esta heterogeneidad real se encontraría en la común protección prestada por el poder público a todos ellos en tanto que objeto de dominio eminente (reserva) y no en cuanto propiedad o dominio del mismo (GALLEGO ANABITARTE).

Creemos que ello es debido a la inexistencia de una teoría general sobre la institución demanial, cuya elaboración es una cuestión perentoria que, tal y como están las cosas, habrá que construir con un método inductivo partiendo, precisamente, del dato positivo (legal) de nuestro ordenamiento jurídico administrativo del que se habrán de inferir las notas caracterizadoras o rasgos comunes a todos los diversos sectores demaniales, que actúe a modo de factor de coherencia interna mediante la armonización de la legislación sectorial<sup>586</sup>.

Algo parecido a lo que ha acaecido con las aguas continentales o terrestres -las superficiales, en una primera fase, y las subterráneas, en la última que se corresponde con la etapa presente- ha sucedido con otros bienes demaniales. Las aguas de ser, en su mayor parte, cosas comunes<sup>587</sup> susceptibles, por tanto, de aprovechamiento directo por cualquier particular sin tener que contar con un acto permisivo del poder público, aunque se hayan de respetar, en todo caso, las pretensiones utilitarias de los demás, se fueron transformando en bienes públicos<sup>588</sup> protegidos por la autoridad pública, para cuyo uso era necesario contar con el correspondiente título autorizatorio otorgado por ella.

El mar y sus riberas, así como el aire<sup>589</sup>, también han pasado de ser cosas comunes<sup>590</sup> a convertirse en bienes públicos, fundamentando y legitimando, de esta manera, la competencia del Estado, en tanto en cuanto que titular del dominio eminente, para conceder aprovechamientos sobre los mismos<sup>591</sup>. Se ha producido, por tanto, una integración de las *res communes* y de las *res publicae* en el criterio del “uso público”<sup>592</sup>.

<sup>586</sup> Por su parte, el profesor S. MARTIN-RETORTILLO habla de la “imposibilidad de una teoría general homogénea de todos los bienes demaniales: exigencia tanto más incuestionable a la vista de la notable amplitud que el demanio tiene entre nosotros”; en Titularidad y aprovechamiento de las aguas, op. cit., p. 162.

<sup>587</sup> Como ya hemos indicado *supra*, en los textos del Derecho romano postclásico el agua corriente era considerada *res communes omnibus hominibus*. Asimismo, en las Partidas el agua llovediza, al igual que el aire y el mar y sus riberas, fue entendida como cosa común a todas las criaturas.

<sup>588</sup> Así, determinadas aguas corrientes las que conformaban ríos flotables y navegables ya no eran cosas comunes sino *res publicae*.

<sup>589</sup> No debe olvidarse, a nuestros efectos, que el aire era en las Partidas una de las *res communes* junto con el agua llovediza (*aquae profluens*, en el Derecho Romano), el mar y sus riberas. Vid. LOPEZ RAMON, Régimen jurídico de la protección del aire, en R.E.D.A. núm. 84, 1994, pp. 533 y ss.

<sup>590</sup> Vid. RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, op. cit., p. 74. Aún la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1) de 6 de julio de 1988 -Ar. 5557-, dictada en el litigio sobre la titularidad de los terrenos de la Manga del Mar Menor de Murcia, niega al Estado la facultad para enajenar parcelas de la zona marítimo terrestre al no ser su titular, ya que la titularidad de la misma corresponde al *communis omnibus hominibus*.

<sup>591</sup> Véase GALLEGO ANABITARTE, El Derecho de Aguas en España, op. cit., Tomo I, pp. 102, 345 y 364. Y es que en definitiva el dominio público no es más que un “sistema específico de tráfico jurídico de Derecho Público”, que permite efectuar usos y aprovechamientos sin que se pierda la titularidad pública que sustenta las competencias administrativas (DE LA CUETARA, La actividad de la Administración, op. cit., p. 341).

<sup>592</sup> Cfr. DE LA CUETARA, La actividad de la Administración, op. cit., p. 342. Hoy por hoy, prácticamente, sólo quedan como *res communes omnibus hominibus* algunos “espacios internacionales”,

## Las playas.

De manera específica, nos encontramos con las playas como parte del demanio marítimo-terrestre sobre la que se realiza por antonomasia un uso común o general<sup>593</sup>, es decir, que pueden ser utilizadas por todos sin ningún tipo de cortapisa. Ahora bien, sobre las playas confluyen un conjunto de competencias de las diversas Administraciones públicas, como es el caso, por un lado, de la Administración estatal (Servicio Periférico de Costas) en cuanto titular del demanio costero para deslindar la ribera del mar<sup>594</sup>, de la que forman parte las playas<sup>595</sup>, y fijar el límite interior de la misma<sup>596</sup>. Asimismo, puede el Gobernador Civil, actual Subdelegado del Gobierno, dictar una Circular sobre la utilización del demanio litoral y sobrevuelo del mismo, y especialmente acerca de la utilización y sobrevuelo de las playas<sup>597</sup>, siendo también posible que el Comandante Militar de Marina, actual Capitán Marítimo, dicte un Edicto sobre utilización de playas<sup>598</sup>.

Pero, por otro lado, también recaen sobre las playas la competencia de los Municipios para informar ese deslinde<sup>599</sup> que va a ser llevado a cabo por la Administración del Estado, al igual que los títulos administrativos a otorgar para ocupar el demanio marítimo-terrestre<sup>600</sup>, así como para explotar, en su caso, los servicios de temporada que se establezcan sobre ellas<sup>601</sup>, y mantenerlas al igual que los lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad<sup>602</sup>, vigilando la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración estatal sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas<sup>603</sup>.

Y asimismo confluyen competencias de la respectiva Comunidad Autónoma marítima de que se trate sobre el espacio playero, v. gr., en materia de sanidad y salvamento marítimo<sup>604</sup>, e incluso, de la Unión Europea, en el tema relativo a las Banderas Azules, que se otorgan a las playas comunitario-europeas que poseen un buen nivel de calidad ambiental.

## Los paseos marítimos.

Los mismos se ubican sobre la servidumbre de tránsito, y pueden ser peatonales, que suele ser lo normal, y de tráfico rodado. En cualquier caso, está claro que sobre los

aquellos que por vía convencional son considerados como "patrimonio común de la humanidad". Vid. KISS, A. Ch., *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, Paris, 1982.

<sup>593</sup> Art. 31.1 de la Ley 22/1988, y art. 59.1 del R.D. 1471/1989.

<sup>594</sup> Arts. 11-16 y 110.a) de la Ley 22/1988, y arts. 18-35 y 203.1.a) de su Reglamento.

<sup>595</sup> Art. 3.1 de la Ley 22/1988, y art. 3.1 de su Reglamento.

<sup>596</sup> Art. 23.1 de la Ley 22/1988, y art. 43.1 de su Reglamento.

<sup>597</sup> Es el caso de la Circular del Gobierno Civil de Málaga de 15 de junio de 1992 (B.O.P. de Málaga núm. 125, de 3 de julio de 1992, p. 4780).

<sup>598</sup> Es el supuesto del Edicto de la Comandancia Militar de Marina de Málaga de 1 de junio de 1992 (B.O.P. de Málaga núm. 126, de 6 de julio de 1992, p. 4808).

<sup>599</sup> Art. 115.a) de la Ley 22/1988, y art. 208.a) de su Reglamento.

<sup>600</sup> Art. 115.b) de la Ley 22/1988, y art. 208.b) de su Reglamento.

<sup>601</sup> Art. 115.c) de la Ley 22/1988, y art. 208.c) de su Reglamento.

<sup>602</sup> Arts. 25.2.h) y l) y 26.1.a) de la 7/1985, de Bases de Régimen Local.

<sup>603</sup> Art. 115.d) de la Ley 22/1988, y art. 208.d) de su Reglamento.

<sup>604</sup> En concreto, arts. 13.21 y 17.11 de la L.O. 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

paseos marítimos se realiza un uso público, libre y gratuito, lo mismo que es también bastante evidente que sobre ellos recaen competencias de las diversas Administraciones como sucede en materia de seguridad, en donde confluye como sobre cualquier otro sector espacial de ese mismo término municipal y territorio autonómico, la potestad de las diferentes Policías, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tanto del Cuerpo Nacional de Policía como de la Guardia Civil que tiene atribuidas expresas funciones de vigilancia fiscal y aduanera en las costas, junto con el Servicio de Vigilancia Aduanera del Ministerio de Hacienda, así como, en su caso, la correspondiente Policía Autonómica y la pertinente Policía Local o Municipal, cuyas actuaciones lógicamente deberán coordinar para que sean efectivas y no obstaculizadoras de la prestación del servicio público policial que consiste en el establecimiento y, en su caso, restablecimiento del orden público, seguridad pública o seguridad ciudadana, como quiera que se le llame.

Además, los paseos marítimos al estar asentados sobre la servidumbre de tránsito, o sea, sobre la propiedad privada colindante con el demanio costero resulta que también será objeto de la ordenación urbanística del territorio de titularidad autonómica y/o municipal.

### **Las aguas marinas.**

En las aguas interiores y el mar territorial puede tener lugar un supuesto de uso común referido a la pesca y navegación marítima siempre que sea recreativa o deportiva, y no profesional, ya que al existir una especial intensidad, rentabilidad o peligrosidad haría falta una autorización administrativa por constituir un supuesto de uso especial.

Sobre tales aguas confluyen competencias estatales, en los vertidos realizados desde buques y aeronaves, así como autonómicas, en materia de vertidos desde tierra al mar, y municipales, por lo que se refiere a la vigilancia de la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Un supuesto peculiar de confluencia competencial se produce en la desembocadura de ríos y arroyos en el mar, en el tramo concreto de los mismos hasta donde son sensibles las mareas, ya que hasta ese lugar se considera que sus márgenes son zona marítimo-terrestre, produciéndose por tanto un entrecruzamiento o interconexión de competencias entre el correspondiente Servicio Periférico de Costas (Administración del Estado) y el respectivo Organismo de Cuenca o Confederación Hidrográfica (organismo autónomo del actual Ministerio de Medio Ambiente<sup>605</sup>, y más concretamente de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas<sup>606</sup>, a no ser que haya sido transferido a la pertinente Comunidad Autónoma, lo que todavía no ha sucedido, aunque parece ser inminente, en el

<sup>605</sup> Art. 8.a) del R.D. 758/1996, de 5 de mayo (B.O.E. núm. 110, de 6 de mayo).

<sup>606</sup> Art. 11.1.a).1º del R.D. 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Educación y Cultura, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo, y de Medio Ambiente (B.O.E. núm. 115, de 11 de mayo). La estructura orgánica del resto de los Ministerios, a saber, Economía y Hacienda, Interior y Presidencia ha sido establecida por el R.D. 765/1996, de 7 de mayo (B.O.E. núm. 112, de 8 de mayo).

caso de la cuenca intracomunitaria andaluza regida por la Confederación Hidrográfica del Sur, a diferencia de lo que ha sucedido en el ámbito territorial catalán y vasco), haciendo falta el informe del primero cuando se trata de otorgar una autorización por el segundo para la extracción de áridos en los tramos finales de ríos y arroyos.

También aparece en el ámbito de las aguas marinas la competencia del Ministerio de Hacienda, y más concretamente del Servicio de Vigilancia Aduanera del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, principalmente en lo relativo a la persecución del contrabando de tabaco y del narcotráfico, así como la vigilancia de la entrada ilegal de inmigrantes<sup>607</sup>.

## IV.2) Servicio público y demanio marítimo-terrestre.

Pero además del “uso público”, también inciden sobre el demanio costero si bien de manera menos general o global, los demás criterios teleológicos o finalistas de la institución demanial consagrados en el artículo 339 del Código Civil, a los que nos hemos referido más arriba.

### Los puertos.

Así, nos encontramos con que el elemento del “servicio público”<sup>608</sup> recae sobre el referido sector del dominio público, y más en concreto sobre la parte de la zona maríti-

<sup>607</sup> Cfr. APRELL LASAGABASTER, Régimen administrativo de los extranjeros en España (Ciudadanos comunitarios y nacionales de terceros Estados), Prólogo de L. MARTIN-RETORTILLO, Edit. Marcial Pons/S.P.I.C.U.M., Madrid, 1994, pp. 79, 90-91, 106-107, 113 y 154.

<sup>608</sup> Vid. DE LA VALLINA VELARDE, Régimen jurídico-administrativo del servicio telefónico, I.E.A., Madrid, 1971; ARIÑO ORTIZ, La afectación de bienes al servicio público, E.N.A.P., Madrid, 1973; El servicio público como alternativa, en R.E.D.A. núm. 23, 1979, pp. 537 y ss.; Servicio público y libertades públicas (Una interpretación limitadora del art. 128 de la Constitución), en Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al prof. F. GARRIDO FALLA, Ed. Complutense, Madrid, 1992, Vol. II, pp. 1315 y ss.; GARRIDO FALLA, El modelo económico de la Constitución y la revisión del concepto de servicio público, en R.E.D.A. núm. 29, 1981, pp. 225 y ss.; El concepto de servicio público en Derecho español, en R.A.P. núm. 135, 1994, pp. 7-36; MARTIN REBOLLO, De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. III, pp. 2471 y ss.; ESTEVE PARDO, Régimen jurídico-administrativo de la televisión, I.N.A.P., Madrid, 1984; Servicio público de televisión y garantía de la opinión pública libre, en R.A.P. núm. 123, 1990, pp. 185 y ss.; MESTRE DELGADO, Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión, en Tratado de Derecho Municipal, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. II, pp. 1223 y ss.; CHINCHILLA MARIN, La radiotelevisión como servicio público esencial, Edit. Tecnos, Madrid, 1988; El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al prof. E. GARCIA DE ENTERRIA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. II, pp. 934 y ss.; MARTINEZ MARIN, La evolución de la doctrina del servicio público en la doctrina española, en Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al prof. F. GARRIDO FALLA, Edit. Complutense, Madrid, 1992, Vol. II, pp. 1377 y ss.; GOMEZ PUENTE, Derechos fundamentales y omisión legislativa: de nuevo sobre la televisión, en R.E.D.A. núm. 84, 1994, pp. 629 y ss.; SOSA WAGNER, La gestión de los servicios públicos locales, Edit. Civitas, Madrid, 2 edic., 1995; FERNANDEZ RODRIGUEZ, Empresa pública y servicio público: el final de una época, en R.E.D.A. núm. 89, 1996, pp. 37-48.

mo-terrestre en la que se asientan materialmente los puertos en general, y los deportivos en particular, los cuales a su vez constituyen auténticas obras públicas.

Sobre el primer supuesto, los puertos de interés general que son de titularidad estatal, recaen las competencias de las diferentes Administraciones: por un lado, la Administración del Estado, y más en concreto, la Autoridad Portuaria correspondiente<sup>609</sup>, así como el Ente Público Puertos del Estado<sup>610</sup> adscrito al actual Ministerio de Fomento<sup>611</sup> (Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes)<sup>612</sup>, a la hora de la elaboración de los oportunos Planes de Utilización de los Espacios Portuarios<sup>613</sup> y del Plan Especial o instrumento equivalente de ordenación de la zona de servicio del puerto<sup>614</sup>, además por supuesto de lo que es la gestión ordinaria del servicio público portuario<sup>615</sup> que se asienta materialmente en la obra pública que descansa físicamente en el demanio portuario concebido como especialidad del dominio público marítimo-terrestre, así como la actividad policial y aduanera realizadas en dichas instalaciones.

Por otro lado, también tiene competencias en el puerto la respectiva Comunidad Autónoma en los vertidos realizados desde la zona terrestre a la zona líquida que comprende la zona de servicio del puerto de interés general de que se trate<sup>616</sup>.

Asimismo, tiene facultades la Administración Municipal en lo relativo a la tramitación y aprobación, previos los pertinentes informes a emitir por la Administración estatal, del Plan Especial o instrumento equivalente que ordene urbanísticamente la zona de servicio portuaria<sup>617</sup>.

Incluso se podría hablar de competencia de la Unión Europea cuando se trate de “puertos fronterizos”, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Schengen<sup>618</sup>.

En el segundo supuesto, los puertos deportivos, también existe cruce de títulos competenciales, ya que puede suceder que el terreno costero sobre el que ha sido construido el puerto de titularidad autonómica haya sido “adscrito”, por lo que será de titularidad estatal<sup>619</sup>, siendo de la Comunidad Autónoma la facultad para otorgar los

<sup>609</sup> Las Autoridades Portuarias son Entidades de Derecho Público de las previstas en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria (Sociedad Estatal), con personalidad jurídica y patrimonio propios independientes de los del Estado, y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art. 35.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante). En el ámbito autonómico andaluz se prevé la existencia de tales Entidades (Sociedades Autónomas) en el art. 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>610</sup> Art. 24 de la Ley 27/1992, modificada por la Ley 62/1997, a la luz de la S.T.C. 40/1998, y del Decreto andaluz 58/1998.

<sup>611</sup> Art. 4 del R.D. 758/1996.

<sup>612</sup> Art. 4.1.a) del R.D. 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de, entre otros Ministerios, el de Fomento (B.O.E. núm. 115, de 11 de mayo).

<sup>613</sup> Arts. 15.2 y 19.2 de la Ley 27/1992.

<sup>614</sup> Art. 18.2 y 19.1 y 2 de la Ley 27/1992.

<sup>615</sup> Art. 23 y Título II de la Ley 27/1992.

<sup>616</sup> Art. 60.3 de la Ley 27/1992, y art. 17.6 del E.A. de Andalucía.

<sup>617</sup> Art. 18.2.b) de la Ley 27/1992.

<sup>618</sup> Vid. APRELL LASAGABASTER, Régimen administrativo de los extranjeros en España, op. cit., pp. 29-34 y 153-155.

<sup>619</sup> Art. 49.1 de la Ley 22/1988, art. 16 de la Ley 27/1992, y art. 103.1 del R.D. 1471/1989.

títulos de explotación o de actividad portuaria<sup>620</sup>, y del correspondiente Ayuntamiento la potestad para ordenar urbanísticamente la zona de servicio de ese puerto<sup>621</sup>, o en su caso, la marina interior o urbanización marítimo-terrestre<sup>622</sup>. Por lo que respecta, al sistema de iluminación y señalización marítima hay que decir que los faros ubicados en los puertos deportivos son de titularidad estatal<sup>623</sup>, si bien su mantenimiento, reparación y conservación compete a la respectiva Comunidad Autónoma<sup>624</sup>.

### **Las vías de transporte de titularidad autonómica “adscritas” a una Comunidad Autónoma.**

En tal supuesto, corresponde a la Administración del Estado la titularidad de la porción demanial adscrita<sup>625</sup>, mientras que a la Entidad autonómica corresponde la gestión y utilización de la vía de transporte y, en concreto, la prestación del servicio público de transporte de viajeros y mercancías que se apoya materialmente sobre el demanio viario de titularidad regional<sup>626</sup>.

### **IV.3) Las necesidades de la defensa del territorio en el ámbito litoral: faros, patrimonio histórico-artístico e instalaciones militares.**

En cuanto a las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio<sup>627</sup>, habría que distinguir entre ellas: por un lado, las dos primeras, estarían integradas actualmente, o bien en las infraestructuras propias de la iluminación de costas y señalización marítima<sup>628</sup> -v. gr., en calidad de faros-, o, formarían parte del patrimonio histórico-artístico<sup>629</sup>; y, por otro lado, las obras que atienden propiamente a las necesidades de la defensa del territorio, en donde se incluirían determinadas instalaciones militares destinadas directamente a la Defensa Nacional<sup>630</sup>, y otras de terceros Estados que también

<sup>620</sup> Art. 129.3 párrafo in fine del R.D. 1471/1989.

<sup>621</sup> Art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local.

<sup>622</sup> Art. 43.6 del R.D. 1471/1989.

<sup>623</sup> Art. 149.1.20 C.E, arts. 110.j) y 111.1.e) de la Ley 22/1988, y arts. 203.1.j) y 204.1.e) del R.D. 1471/1989.

<sup>624</sup> Ley 2/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>625</sup> Art. 49.1 de la Ley 22/1988, y art. 103.1 de su Reglamento.

<sup>626</sup> Téngase presente, a título paradigmático, la Ley 3/1985, de 22 de mayo, de coordinación de concesiones de servicios regulares de transporte de viajeros por carretera en Andalucía, dictada con base en el art. 17.8 del E.A. de Andalucía.

<sup>627</sup> Art. 339.2 CCI.

<sup>628</sup> Art. 149.1.20 C.E.

<sup>629</sup> Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, desarrollada parcialmente por el R.D. 111/1986, de 10 de enero.

<sup>630</sup> Como regla general los Proyectos Básicos para la ocupación o utilización del demanio marítimo-terrestre se han de someter preceptivamente a información pública, salvo cuando se trate de autorizaciones o actividades relacionadas con la defensa nacional o por razones de seguridad (art. 42.3 de la Ley 22/1988, y art. 86 de su Reglamento), siendo necesario el previo informe del Ministerio de Defensa

forman parte de la misma organización supranacional de naturaleza militar, en concreto la O.T.A.N., a fin de defender en conjunto los intereses del bloque aliado, concretamente, nos referimos de manera particular a la Base militar estadounidense de Rota<sup>631</sup>.

#### **IV.4) El fomento “sostenido” de la riqueza nacional con sede en el espacio costero.**

##### **Los polos petroquímicos y la acuicultura-pesca marítima.**

El criterio del “fomento de la riqueza nacional”, entendido en términos actuales como desarrollo socio-económico<sup>632</sup>, se manifiesta en la órbita costera, por ejemplo, en el caso de determinados polos petro-químicos como el de Huelva<sup>633</sup>, lo que va a determinar que se siga considerando dicho puerto de interés general y, por tanto, de titularidad estatal, así como en el supuesto de los cultivos marinos y de la pesca<sup>634</sup>, si bien la tendencia debería ser conseguir un “fomento sostenido” en el demanio marítimo, que compaginase y compatibilizase el desarrollo industrial con la conservación del ambiente marino.

Sobre los polos petroquímicos inciden competencias estatales “básicas” en materia de industria y energía<sup>635</sup>, así como autonómicas en dicha temática<sup>636</sup> y también en materia de protección adicional y gestión del ambiente<sup>637</sup> y municipales sobre actuación urbanística<sup>638</sup> y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas<sup>639</sup>.

La acuicultura o cultivos marinos es de competencia autonómica<sup>640</sup>, pero las infraestructuras en las que se practica ubicadas en el medio marino se consideran obras

para el otorgamiento de concesiones sobre usos y zonas concretas acerca de las que previamente haya establecido, por razones de seguridad o defensa nacional, tal necesidad (art. 146.6.2º.d) del R.D. 1471/1989).

<sup>631</sup> Base militar cuya existencia se remonta a la celebración de un Tratado Internacional entre Estados Unidos y España en 1953.

<sup>632</sup> Vid. JORDANA DE POZAS, Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho Administrativo, en R.E.P. XXVIII, 1946, pp. 41 y ss.; BAENA DEL ALCÁZAR, Sobre el concepto de fomento, en R.A.P. núm. 54, 1967, pp. 43 y ss.

<sup>633</sup> Vid. SANCHEZ BLANCO, El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario: su incidencia sobre el medio ambiente urbano, en R.A.P. núm. 82, 1977, p. 377.

<sup>634</sup> Art. 149.1.19 C.E. En concreto, corresponde a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en las declaraciones de zonas de interés, así como en las concesiones y autorizaciones de cultivos marinos (art. 112.d) de la Ley 22/1988, y art. 205.1.d) de su Reglamento), de acuerdo con los arts. 10 y 11 de la Ley 23/1984, de 25 de junio.

<sup>635</sup> Art. 149.1.25 C.E.

<sup>636</sup> Concretamente corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases dictadas por la Administración del Estado en materia de régimen minero y energético, al ser una competencia compartida, a la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 15.1.5 y 18.1.5 E.A.A.).

<sup>637</sup> Arts. 149.1.23 y 148.1.9 C.E., y art. 15.1.7 del E.A. de Andalucía.

<sup>638</sup> Art. 25.2.d) de la L.B.R.L. de 1985.

<sup>639</sup> Con base en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961, si bien hay que tener en cuenta que dicho Reglamento no será de aplicación en Andalucía, tal y como establece la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, una vez tenga lugar el oportuno desarrollo reglamentario de los diversos procedimientos que prevé (Disp. Final 3ª).

<sup>640</sup> Art. 148.1.11 C.E., y art. 13.18 E.A. de Andalucía.

públicas de interés general y son, en consecuencia, de titularidad de la Administración del Estado<sup>641</sup>.

En la pesca marítima se distingue entre pesca en aguas interiores de competencia autonómica<sup>642</sup>, y la pesca en aguas exteriores que corresponde a la Administración estatal, compitiendo no obstante la ordenación del sector pesquero también a la respectiva Comunidad Autónoma<sup>643</sup>, al igual que la regulación de las Cofradías de Pescadores en su calidad de Administración corporativa<sup>644</sup>, siendo de competencia municipal las lonjas<sup>645</sup>.

En todos estos supuestos de fomento o desarrollo socioeconómico también puede estar presente la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales o con finalidad estructural y de Cohesión económica y social (F.E.O.G.A., F.E.D.E.R., F.S.E.)<sup>646</sup>, mediante la prestación de una concreta actividad subvencional<sup>647</sup>, debiendo ser compatibles con el Mercado Común las ayudas otorgadas por los Estados<sup>648</sup>.

### **El urbanismo costero y el turismo.**

En las zonas litorales suele aparecer una considerable polarización poblacional con base, a su vez, en una notable concentración urbanística destinada a posibilitar el desarrollo de la industria turística<sup>649</sup>, sobre la cual a su vez se asientan determinados establecimientos de hostelería y hotelería, así como unidades de información idiomática, todo lo cual se debe realizar de manera acorde con la finalidad pública propia de ese sector demanial, para que no suponga una degradación del demanio costero y, al mismo tiempo, un deterioro del ambiente circundante. Aquí confluyen también competencias estatales, autonómicas y locales.

En el caso concreto del fomento en el ámbito costero del sector turístico, pasa por la constitución de Patronatos como figura consorcial<sup>650</sup> que sirve como fórmula concertada para resolver posibles conflictos que se pudieran originar en esa actuación administrativa conjunta o mancomunada.

### **¿La reconversión demanial? El “teórico” carácter natural del demanio marítimo-terrestre.**

Una cuestión importante que se plantea a colación de lo que se está diciendo es hasta donde llega o puede llegar el fomento que conlleva la polarización urbanística en

<sup>641</sup> Art. 111.1.d) de la Ley 22/1988, y arts. 97.2 y 204.1.d) de su Reglamento.

<sup>642</sup> Art. 148.1.11 C.E., y art. 13.18 E.A.A.

<sup>643</sup> Art. 149.1.19 C.E., y art. 15.1.6 E.A.A.

<sup>644</sup> Art. 13.16 E.A.A.

<sup>645</sup> Art. 25.2.g) L.B.R.L., y art. 74.2 T.R.R.L. En concreto, las lonjas se consideran como bienes municipales de servicio público.

<sup>646</sup> Art. 130 A-D del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.

<sup>647</sup> Según el art. 2.4 del R.D. 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, el mismo será de aplicación supletoria a los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones establecidas en normas comunitarias europeas o en normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.

<sup>648</sup> Arts. 92-94 del T.U.E. de 1992.

<sup>649</sup> Art. 148.1.18 C.E., y art. 13.17 E.A.A.

<sup>650</sup> Art. 87 L.B.R.L., art. 110 T.R.R.L., y art. 7 de la Ley 30/1992.

el litoral, máxime cuando nos encontramos ante una situación en la que se puede producir la transferencia de competencias en materia de costas a las Comunidades marítimas principalmente en lo relativo al otorgamiento de títulos para su utilización, lo que puede significar que la Administración del Estado se quede únicamente con la titularidad o “nuda propiedad” demanial, correspondiendo a las Administraciones autonómicas la potestad para la gestión y utilización de las zonas costeras.

Ello puede determinar, a su vez, que se otorguen usos exclusivos sobre las playas para su explotación privativa, supuesto en el que cambiaría sustancialmente la configuración institucional del demanio marítimo-terrestre, o al menos de una parte del mismo, al perder el carácter de uso común o general, consagrándose de esta manera la existencia de la denominada “escala de la demanialidad” en el ámbito costero, lo que significaría que prácticamente nos encontrásemos ante concretos bienes patrimoniales que en última instancia podría suponer la enajenabilidad de tales bienes públicos, máxime cuando se comprueba como ni tan siquiera existe realmente el tan traído y llevado carácter “natural” del demanio marítimo-terrestre -salvando lógicamente lo incontrovertible de la acción de la naturaleza erigiéndose en concreto las aguas y las olas en inimpugnable registro fáctico de la propiedad-, ya que en verdad ha sido determinante su declaración normativa, tanto constitucional como legalmente, poniéndose de manifiesto como casi nada, por no decir nada, es en la práctica natural, puesto que lo natural “teórica o presuntamente” necesita de una declaración jurídica para que sea considerado y preservado como tal, como efectivamente sucede con la expresa referencia del apartado 2º del artículo 132 de la Constitución a los bienes integrantes del demanio marítimo-terrestre, siendo por tanto la afectación el dato fundamental de la demanialidad basada en el ejercicio de una potestad pública que se traduce en una decisión soberana del poder público<sup>651</sup>, mientras que la naturaleza física del bien únicamente determina la manera en que se realizará aquélla: por la Constitución o la Ley -afectación genérica-, o por la Administración en aplicación de la Ley -afectación individual o singular-<sup>652</sup>.

También sería posible, incluso, que en un momento dado ese traspaso competencial supusiese una conversión del demanio litoral de titularidad estatal en dominio público autonómico, y a partir de aquí se podría producir, en alguna ocasión, su transformación en patrimonio privado de la correspondiente Administración regional.

En cualquier caso, ello no supondría el principio del fin del dominio público en general, y su reconversión en simple patrimonio administrativo privado, susceptible de ena-

<sup>651</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, Dominio público: un ensayo de reconstrucción de la categoría, op. cit., p. 2408.

<sup>652</sup> Art. 4.5 de la Ley 22/1988 y art. 5.5 del R.D. 1471/1989. Vid. MARIENHOFF, Tratado de dominio público, Buenos Aires, 1960, p. 43; RIVERO YSERN, E., Las afectaciones y desafectaciones naturales de la zona marítimo-terrestre en el Derecho español, en Estudios en homenaje al prof. LOPEZ RODO, Vol. II, 1972, p. 349; SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., pp. 140 y 145-156; DUFAU, Le domaine public, op. cit., p. 65; MEILAN GIL, El dominio público natural y la legislación de costas, en R.A.P. núm. 139, 1996, pp. 9, 31, 33, 37, 43-47; MENENDEZ REXACH, La configuración del dominio público marítimo-terrestre, en Jornadas sobre la Ley de Costas, E.G.A.P., Santiago de Compostela, 1992, p. 37 nota; DE ASIS ROIG, Policía demanial externa y medio ambiente, en R.D.U. núm. 125, 1991, p. 47; MORILLO-VELARDE PEREZ, Dominio público, op. cit., p. 97.

jenación, posibilitando la existencia de auténticas playas privadas en un primer momento, y más tarde de carreteras particulares, ríos privados, aire privado, etc., al estilo anglonorteamericano.

Y no sería posible tal reconversión institucional en clave demanial porque el dominio público y el patrimonio privado constituyen las dos caras de una misma figura jurídico-administrativa, existiendo entre ambas categorías plena fluidez al tiempo que son totalmente reversibles, de tal manera que en un momento dado un bien demanial puede pasar a ser patrimonial, previa la oportuna desafectación y declaración de innecesariedad, y ese mismo bien que fue demanial y ahora es patrimonial, u otro, puede convertirse en bien de dominio público, tras el cumplimiento del correspondiente procedimiento afectador.

E igualmente, y sobre todo, tampoco sería posible la reconversión demanial, porque siempre y en cualquier caso el dominio público es sustancial y materialmente diferente al patrimonio privado administrativo, desde el momento mismo en que no es únicamente mera propiedad pública, sino que es mucho más, *jurisdictio, imperium, auctoritas, potestas*, entendida como “la legitimidad de la decisión soberana”, de ahí que exista fluidez entre ambas categorías como consecuencia de decisiones soberanas.

Históricamente se ha producido una sustancial evolución ampliadora o expansiva del dominio público en general, y del demanio marítimo-terrestre en particular -costas y puertos-, que en resumidas cuentas no ha sido más que la consecuencia de un proceso jurídico positivo de publifización de la institución demanial y en concreto de ese sector, que ha culminado con la restricción explícita de las posibilidades de ejercicio de la desafectación a la modalidad expresa, y que contrasta notoriamente con la nueva etapa que puede iniciarse con la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que parece decantarse en favor del máximo grado posible de “privatización”, en cuanto uso privativo exclusivo y excluyente, lo que probablemente supondrá una notable compresión o reducción del uso público, común o general de la franja costera.

### **Los espacios naturales protegidos.**

Se constata, asimismo, la existencia en el ámbito costero de espacios naturales protegidos (marismas, dunas, acantilados, aguas interiores) que se superponen sobre el propio demanio litoral, reforzando el carácter demanial de dichas parcelas físicas (uso público), pero al mismo tiempo constituye su preservación una manifestación de desarrollo socioeconómico o “fomento sostenido”<sup>653</sup>, concurrendo sobre las mismas las competencias propias de las diversas Administraciones territoriales con proyección espacial.

<sup>653</sup> Expresión que se utiliza como equivalente a otras que ya se encuentran acuñadas como son las de “desarrollo o crecimiento” “sostenido o sostenible”, y que han sido asumidas por la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 1992, y más en concreto, en el Convenio sobre Biodiversidad o Diversidad Biológica.

Así, corresponde a la Administración del Estado la legislación básica en materia de espacios naturales protegidos<sup>654</sup>, a las Comunidades Autónomas la declaración de los oportunos catálogos de bienes de tal naturaleza en la pertinente ley autonómica<sup>655</sup> y en los planes especiales de protección del medio físico y catálogo de bienes protegidos de ámbito provincial<sup>656</sup>, y a los Ayuntamientos la protección del ambiente dentro del respectivo término municipal<sup>657</sup> así como controlar las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas<sup>658</sup>.

#### **IV.5) El criterio teleológico predominante. La “función pública” como elemento aglutinador.**

Los cuatro elementos teleológicos del dominio público tienen, como hemos podido comprobar, su propio ámbito de aplicación en el sector demanial marítimo-terrestre. No obstante, si tuvieramos que determinar cual de ellos prevalece sobre los demás, diríamos que cuantitativamente está claro que predomina el criterio del “uso público” ya que el 24% de los aproximadamente 7.880 kilómetros que abarca la costa española son playas sobre las que, hoy por hoy, se realiza de manera generalizada una utilización común o general.

Ahora bien, si atendemos a un factor cualitativo, y no cuantitativo, de naturaleza económica sobre todo, posible y probablemente el criterio dominante no será el del “uso público” sino el del “servicio público”, piénsese por ejemplo en la envergadura de los puertos, o el del “fomento sostenido”, verbigracia, los cultivos marinos.

Y si a efectos cualitativos no nos fijamos tanto en la traducción económica cuanto en la prestación de un delicado e importante servicio público del cual a su vez depen-

<sup>654</sup> Arts. 45 y 149.1.23 C.E. En la materia rige, en calidad de legislación básica, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, sobre la cual se ha dictado recientemente la S.T.C. 102/1995, de 26 de junio (Pte.: Excmo. Sr. D. Rafael de Mendizábal Allende; B.O.E. núm. 181, de 31 de julio). Vid. **HERRAIZ SERRANO**, Notas sobre la tramitación parlamentaria de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989, en Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos (Dir. F. LOPEZ RAMON), Edit. Kronos, Zaragoza, 1995, pp. 85-100.

<sup>655</sup> Con base en el art. 149.1.23 C.E., y con respeto al mismo, la Comunidad Autónoma de Andalucía, a título paradigmático, ha asumido competencia en dicha materia en el art. 13.7 de su Estatuto de Autonomía de 1981, habiéndolo dictado la Ley 2/1989, de 18 de julio, sobre Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, modificada por una Ley de 2 de junio de 1995, y sobre la cual se interpuso una cuestión de inconstitucionalidad que ha sido resuelta por la S.T.C. 163/1995, de 8 de noviembre (Pte.: Excmo. Sr. D. Pedro Cruz Villalón; B.O.E. núm. 298, de 14 de diciembre). Vid. **CARPI ABAD**, La tramitación parlamentaria de la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio. Sus aspectos más relevantes, en Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos (Dir. F. LOPEZ RAMON), Edit. Kronos, Zaragoza, 1995, pp. 141-150.

<sup>656</sup> Concretamente el Plan Especial de Málaga fue aprobado por una Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 1987.

<sup>657</sup> Art. 25.2.f) L.B.R.L.

<sup>658</sup> Con base normativa en el Decreto de 30 de noviembre de 1961, que como ya hemos indicado *supra* hay que interpretar por lo que se refiere a su aplicación en Andalucía, a la luz de lo dispuesto en la Disp. Final 3ª de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, que ha sido desarrollada reglamentariamente en cuanto al tema concreto de las Evaluaciones de Impacto Ambiental por el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre.

den la existencia de todos los demás, que es la Defensa Nacional, lógicamente predominará el destino a las necesidades de la defensa del territorio.

En cualquier caso, lo cierto es que la “función pública” (*jurisdictio o auctoritas*) como función política y administrativa que supone el destino de un conjunto de bienes a fines públicos actúa como factor de conexión o aglutinador de los actuales elementos teleológicos del dominio público<sup>659</sup>.

#### **IV.6) Discrecionalidad administrativa y articulación competencial.**

Función pública que conecta íntimamente con el tema de las competencias administrativas, sustentadas sobre la titularidad pública, como cauce jurídico a través del cual se puede realizar aquella, las cuales deben ser articuladas dentro del *compositum* institucional, o sea, concibiendo al Estado como complejo organizativo dentro del cual estarían integradas la Administración del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales (art. 137 C.E.)<sup>660</sup>, teniendo presente los precisos límites de actuación de la discrecionalidad administrativa<sup>661</sup>, susceptibles de control o revisión jurisdiccional<sup>662</sup>, es decir, hasta donde llega la discrecionalidad de una Administración en el cumplimiento de las competencias que tiene legalmente atribuidas y donde comienza las propias de otra Administración, sobre todo en la situación actual en donde nos encontramos ante un Estado plenamente descentralizado, por un lado, a nivel interno, lo que pone de manifiesto la necesidad de relaciones interadministrativas sobre la base de procedimientos de decisión institucional para articular o coordinar las diferentes competencias concurrentes en un mismo espacio físico o territorial, y de manera principal, en la orbita del demanio marítimo-terrestre, y por otro, a nivel externo, que se traduce en la asunción de compromisos internacionales (Unión Europea, O.T.A.N., etc.).

<sup>659</sup>Vid. BALLBE PRUNES, Voz Dominio Público, op. cit., p. 786; SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., p. 48.

<sup>660</sup>Véase L. MARTIN-RETORTILLO, Prólogo al libro de FANLO LORAS, Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local, C.E.C., Madrid, 1990, en especial pp. 27-28 y 33-36.

<sup>661</sup>Cfr. SANCHEZ BLANCO, La afectación de bienes al dominio público, op. cit., p. 147.

<sup>662</sup>Vid. BULLINGER, La discrecionalidad de la Administración pública. Evolución, funciones, control judicial, en R.L.L. 1987, Vol. IV, p. 896; S. MARTIN-RETORTILLO, Titularidad y aprovechamiento de las aguas, op. cit., p. 263.



## V. Jurisprudencia "Mayor" y "Menor"

### V.1) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero, Pte. Mg. Sr. GÓMEZ-FERRER MORANT. Ley de Régimen Local de 1955. Enjuiciamiento de leyes preconstitucionales.
- S.T.C. 32/1981, de 28 de julio, Ptes. Mgs. Sres. RUBIO LLORENTE, GÓMEZ-FERRER MORANT y ESCUDERO DEL CORRAL. Diputaciones Catalanas.
- S.T.C. 58/1982, de 27 de julio, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980.
- S.T.C. 64/1982, de 4 de noviembre, Pte. Mg. Sr. LATORRE SEGURA. Protección de espacios de interés natural afectados por actividades extractivas.
- S.T.C. 69/1982, de 23 de noviembre, Pte. Mg. Sr. TOMÁS Y VALIENTE. Las competencias autonómicas exclusivas no son ilimitadas o absolutas, han de situarse siempre dentro del marco constitucional.
- S.T.C. 109/1982, de 23 de diciembre, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Presupuestos Generales del Estado. Relaciones Administración Local-Administración Regional.
- S.T.C. 181/1982, de 4 de mayo, Pte. Mg. Sr. ESCUDERO DEL CORRAL. Colaboración Instituciones Centrales y Comunidades Autónomas.
- S.T.C. 32/1983, de 28 de abril, Pte. Mg. Sr. TOMÁS Y VALIENTE. Registro Sanitario de Alimentos y Coordinación de la Planificación Sanitaria, Gobierno vasco. Alta Inspección del Estado.
- S.T.C. 76/1983, de 5 de agosto, Pte. Mg. Sra. BEGUÉ CANTÓN. Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Competencias de Diputaciones Provinciales y Relaciones Administración Local-Comunidades Autónomas.
- S.T.C. 113/1983, de 6 de diciembre, Pte. Mg. Sr. TOMÁS Y VALIENTE. Sobre un mismo ámbito jurídico caben distintas competencias de órganos diferentes. La competencia estatal de vigilancia de costas puede abarcar, en cuanto ello sea necesario a los fines de Defensa Nacional, el control del tráfico marítimo y, por tanto, también el de los barcos de pesca. Decreto vasco 67/1982, de Ordenación del Servicio de inspección pesquera, marisquera y de plantas de acuicultura.
- S.T.C. 16/1984, de 6 de febrero, Pte. Mg. Sr. DÍEZ DE VELASCO. Acceso de las nacionalidades y regiones a la autonomía: principios dispositivos.
- S.T.C. 33/1984, de 9 de marzo, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Ordenación del sector pesquero de competencia autonómica y legislación básica sobre pesca marítima de competencia estatal.
- S.T.C. 44/1984, de 27 de marzo, Pte. Mg. Sra. BEGUÉ CANTÓN. Referencia territorial con respecto a las competencias: necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades Autónomas.
- S.T.C. 77/1984, de 3 de julio, Pte. Mg. Sr. LATORRE SEGURA. Concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico y con distinto objeto jurídico. El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las com-

petencias de los diversos entes públicos que las ostentan. La inclusión de los puertos en los términos municipales, incluyendo la zona marítimo-terrestre, supone que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca; Solución Ugaldebieta.

- S.T.C. **85/1984**, de 26 de julio, Pte. Mg. Sr. TRUYOL SERRA. Principio de solidaridad de los arts. 2 y 138 C.E. Se reitera doctrina de la S.T.C. 58/1982.

- S.T.C. **80/1985**, de 4 de julio, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos (S.T.C. 18/1982), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución. Obligación recíproca de suministrar información y proporcionar auxilio. Dicho deber no lo puede imponer el Estado mediante la adopción de medidas coercitivas, sino previa conformidad de las Comunidades Autónomas.

- S.T.C. **94/1985**, de 29 de julio, Pte. Mg. Sra. BEGUÉ CANTÓN. Algunas de las competencias autonómicas pueden tener su base en otros preceptos constitucionales distintos a los arts. 148 y 149.

- S.T.C. **154/1985**, de 12 de noviembre, Pte. Mg. Sr. LATORRE SEGURA. Acuerdos de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas en materia de Centros Colaboradores de Instituciones públicas de educación a distancia.

- S.T.C. **179/1985**, de 19 de diciembre, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de Haciendas Locales.

- S.T.C. **11/1986**, de 28 de enero, Pte. Mg. Sr. TOMÁS Y VALIENTE. Colaboración Instituciones Centrales y Comunidades Autónomas. Denominaciones de Origen en Cataluña.

- S.T.C. **56/1986**, de 13 de mayo, Pte. Mg. Sr. LATORRE SEGURA. El Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma (S.T.C. 1/1982). Art. 180.2 del T.R. de la L.S.O.U. de 1976; obras de construcción de la Comisaría de Policía de Santurce.

- S.T.C. **19/1987**, de 17 de febrero, Pte. Mg. Sr. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN. Medidas Urgentes de Saneamiento de las Haciendas Locales. Recargo del 5% en IRPF.

- S.T.C. **87/1987**, de 2 de junio, Pte. Mg. Sr. TRUYOL SERRA. Recta localización competencial de la materia: sentido o finalidad propia de los diversos títulos competenciales y carácter de las disposiciones y actos traídos al conflicto. Las reglas competenciales específicas prevalecen sobre las más genéricas.

- S.T.C. **76/1988**, de 26 de abril, Pte. Mg. Sr. LÓPEZ GUERRA. Territorios Históricos del País Vasco.

- S.T.C. **104/1988**, de 8 de junio, Pte. Mg. Sr. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER. Coordinación Administración Penitenciaria.

- S.T.C. **183/1988**, de 13 de octubre, Pte. Mg. Sr. LÓPEZ GUERRA. Fondo de Compensación Interterritorial.

- S.T.C. **227/1988**, de 29 de noviembre, Pte. Mg. Sr. LEGUINA VILLA. El art. 132.2 C.E. no es en sí mismo, por sí solo, una norma de distribución de competencias, lo que

establece es una reserva de Ley del Estado para determinar que otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. La incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los Poderes Públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado mediante una serie de reglas exorbitantes (protección y utilización o aprovechamiento demanial). La titularidad de un bien singular afectado a un servicio público es accesoria a la de la competencia para la gestión del servicio; la forma de afectación general al dominio público mediante Ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales («demanio natural») compete en exclusiva al Estado. Ley de Aguas de 1985 y Reglamentos hidráulicos.

- S.T.C. 250/1988, de 20 de diciembre, Pte. Mg. Sr. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER. Fondo de Compensación Interterritorial.

- S.T.C. 252/1988, de 29 de diciembre, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Principio de Coordinación. Normas Técnicas de Inspección Veterinaria para la C.E.E.

- S.T.C. 15/1989, de 26 de enero, Pte. Mg. Sr. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN. Principio de Coordinación. Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios de 1984.

- S.T.C. 56/1989, de 16 de marzo, Pte. Mg. Sr. TOMÁS Y VALIENTE. Pesca marítima y ordenación del sector pesquero; aguas interiores y exteriores.

- S.T.C. 103/1989, de 8 de junio, Pte. Mg. Sr. RODRÍGUEZ BEREJO. Ley de Cultivos Marinos de 1984. Plan Nacional de Cultivos Marinos.

- S.T.C. 137/1989, de 20 de julio, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Comunicado de Colaboración del Consejero de Ordenación del Territorio de la Junta de Galicia con el Director General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca.

- S.T.C. 214/1989, de 21 de diciembre, Pte. Mg. Sr. DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS. Ley Básica de Régimen Local de 1985.

- S.T.C. 17/1990, de 7 de febrero, Pte. Mg. Sr. DE LA VEGA BENAYAS. Libertad de empresa, servicio público y adjudicación de concesiones. Ley canaria 10/1987, de Aguas.

- S.T.C. 133/1990, de 19 de julio, Pte. Mg. Sr. LÓPEZ GUERRA. La interpretación de la jurisdicción constitucional en ningún caso puede sustituir a los títulos competenciales constitucionales y estatutarios; los precedentes sentados en la jurisprudencia constitucional han de tenerse en cuenta en relación con la presencia de tales títulos competenciales, para delimitar su alcance y contenido, y no para suplir su ausencia, o para invalidar su existencia.

- S.T.C. 64/1991, Pte. Mg. Sr. LEGUINA VILLA. Sistema de reparto de cuotas de pesca.

- S.T.C. 147/1991, Pte. Mg. Sr. DÍAZ EIMIL. Pesca de cerco en el caladero nacional.

- S.T.C. 148/1991, de 4 de julio, Pte. Mg. Sr. GIMENO SENDRA. Garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales. Ley canaria 3/1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección a la naturaleza.

- S.T.C. 149/1991, de 4 de julio, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. Todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también, aun-

que no lo mencione el respectivo Estatuto, para la ordenación del litoral, concepto que incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección. La ordenación del territorio es más una política que una concreta técnica, y una política, además, de enorme amplitud. La atribución de la función ordenadora no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, si bien siempre dentro de sus límites propios. La competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar. La titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial (SS.T.C. 77/1984, 227/1988, 103/1989). La articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del demanio marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de otra, ha de hacerse apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 C.E., en particular, su apartado 1 en relación con el art. 45 y su apartado 23. Cuando coinciden, sobre un mismo ámbito, las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que alguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional, pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público y es incompatible con la esencia del Estado de las Autonomías. Ley de Costas de 1988.

- S.T.C. 198/1991, de 17 de octubre, Pte. Mg. Sr. RUBIO LLORENTE. El cumplimiento o no de la reserva de Ley del art. 132.2 C.E. no es cuestión propia del proceso constitucional de conflicto. La interpretación realizada por una norma reglamentaria que suponga la violación de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas es inadmisibles y, en consecuencia, debe declararse nula dicha norma. En la medida en que los preceptos del Reglamento reproducen o reflejan artículos de la Ley que han sido declarados inconstitucionales han de tenerse, igualmente, por nulos, y viceversa. Reglamento de la Ley de Costas de 1989.

- S.T.C. 46/1992, de 2 de abril, Pte. Mg. Sr. LÓPEZ GUERRA. Garantía institucional de la autonomía local. Ley madrileña 4/1984, de medidas de disciplina urbanística.

- S.T.C. 243/1993, de 15 de julio, Pte. Mg. Sr. VIVER I PI-SUNYER. El ejercicio de una pluralidad de competencias requiere el establecimiento de mecanismos de colaboración.

- S.T.C. 36/1994, de 10 de febrero, Pte. Mg. Sr. VIVER I PI-SUNYER. El núcleo fundamental de la ordenación del territorio está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio. Necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación de la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio. Respeto de las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará condicionada por el ejercicio de las competencias que afectan al uso del territorio. Al igual que las demás actuaciones con incidencia territorial, las competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio, pero no invadirla. La titularidad estatal sobre el dominio público, y su

competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran, no son, en sí mismas, criterios de delimitación competencial, si bien la S.T.C. 149/1991 reconoce al Estado facultades para determinar y aun gestionar determinados usos del demanio y para aprobar planes o programas integrados de obras, pero no ordenar directamente el territorio, únicamente puede el Estado condicionar las normas de ordenación territorial. La competencia de ordenación del territorio aunque debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente no atrae hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza ni preservación de ecosistemas.

- S.T.C. 102/1995, de 26 de junio, Pte. Mg. Sr. DE MENDIZÁBAL ALLENDE. Es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Las facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y, en concreto, la competencia autonómica para la ordenación territorial. En consecuencia, la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra. Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista. Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989.

- S.T.C. 163/1995, de 8 de noviembre, Pte. Mg. Sr. CRUZ VILLALÓN. Ley de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía de 1989.

- S.T.C. 61/1997, de 20 de marzo, Ptes. Mgs. Sres. RUIZ VADILLO y GARCÍA MANZANO. Tipo de título competencial -básico- y régimen de aplicabilidad -plena y supletoria- de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de conformidad en concreto con lo establecido en su Disposición Final Única.

- S.T.C. 13/1998, de 22 de enero. Evaluación de impacto ambiental y obras públicas: normativa aplicable estatal o autonómica.

- S.T.C. 40/1998, de 19 de febrero. Sobre la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

- S.T.C. 50/1999, de 6 de abril. Declara que los arts. 23.1 y 2 y 24.1, 2 y 3 de la Ley 30/1992 no tienen carácter básico, por lo que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

- S.T.C. 83/2000, de 19 de julio. Declara inconstitucional la Disp. Adicional Cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y su reproducción en el art. 14.7 del T.R. del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el R.D. Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.

## V.2) Jurisprudencia del Tribunal Supremo

- S.T.S. (4) de **13 de octubre de 1964**, Ar. 4240, Pte. Mg. Sr. ARIAS RAMOS. Permisos. Necesidad de adecuar la libertad de apreciación de la Autoridad que lo confiere a la consideración teológica del interés público.

- S.T.S. (3) de **19 de octubre de 1966**, Ar. 4237, Pte. Mg. Sr. ESCOBAR FERNÁNDEZ. Puertos; marismas; concesión «a perpetuidad».

- S.T.S. (4) de **19 de junio de 1967**, Ar. 3171, Pte. Mg. Sr. BECERRIL Y ANTÓN MIRALLÉS. Zona marítimo-terrestre: enclave de propiedad privada; Islas de Sálvora, Venta y Noro.

- S.T.S. (4) de **2 de diciembre de 1968**, Ar. 5200, Pte. Mg. Sr. MEDINA BALMASEDA. Zona marítimo-terrestre. Licencia Municipal.

- S.T.S. (4) de **30 de mayo de 1969**, Ar. 2796, Pte. Mg. Sr. ROBERES GARCÍA. Playas y zona marítimo-terrestre: competencias administrativas coincidentes; falta de licencia municipal.

- S.T.S. (3) de **20 de octubre de 1972**, Ar. 4096, Pte. Mg. Sr. ROLDÁN MARTÍNEZ. Zona marítimo-terrestre: servidumbre de salvamento y vigilancia; denegación de construcción.

- S.T.S. (3) de **27 de noviembre de 1973**, Ar. 4273, Pte. Mg. Sr. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN. Zona marítimo-terrestre: competencias; nulidad de actuaciones.

- S.T.S. (1) de **28 de noviembre de 1973**, Ar. 4418, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ ALEGRE. Acciones y aterramientos ocasionados por el mar; imprescriptibilidad.

- S.T.S. (4) de **24 de enero de 1974**, Ar. 566, Pte. Mg. Sr. PONCE DE LEÓN Y BELLIDO. Zona marítimo-terrestre: concurrencia de competencias de la Administración Central y de la Local; licencia municipal de construcción.

- S.T.S. (1) de **2 de febrero de 1974**, Ar. 435, Pte. Mg. Sr. PRIETO DELGADO. Zona marítimo-terrestre: exceso de cabida; acción reivindicatoria.

- S.T.S. (3) de **28 de febrero de 1974**, Ar. 1618, Pte. Mg. Sr. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN. Zona marítimo-terrestre y portuaria: competencias concurrentes; construcción de silos para cemento.

- S.T.S. (1) de **3 de junio de 1974**, Ar. 2613, Pte. Mg. Sr. DÍEZ CANSECO. Zona marítimo-terrestre: acción reivindicatoria; ineficacia a los efectos de la fé pública registral de asientos del Registro de la Propiedad.

- S.T.S. (3) de **6 de diciembre de 1974**, Ar. 4831, Pte. Mg. Sr. MENDIZÁBAL ALLENDE. Zona marítimo-terrestre: legalización de obras; discrecionalidad.

- S.T.S. (3) de **26 de diciembre de 1974**, Ar. 5087, Pte. Mg. Sr. MENDIZÁBAL ALLENDE. Obras públicas: concesión para construcción de dos diques; facultad discrecional para imponer las condiciones.

- S.T.S. (1) de **7 de mayo de 1975**, Ar. 1995, Pte. Mg. Sr. RODRÍGUEZ SOLANO Y ESPÍN. Zona marítimo-terrestre: cancelación en el Registro de la Propiedad; prescripción adquisitiva.

- S.T.S. (1) de **23 de abril de 1976**, Ar. 1923, Pte. Mg. Sr. CANTOS GUERRERO. Zona marítimo-terrestre: acción reivindicatoria; legitimación registral.

- S.T.S. (4) de **15 de junio de 1977**, Ar. 3367, Pte. Mg. Sr. GORDILLO GARCÍA. Zona marítimo-terrestre: licencias municipales; deslinde; sistema de competencias administrativas.
- S.T.S. (3) de **3 de octubre de 1977**, Ar. 3699, Pte. Mg. Sr. ROLDÁN MARTÍNEZ. Zona marítimo-terrestre: terrenos sobrantes; concesión administrativa.
- S.T.S. (4) de **17 de octubre de 1977**, Ar. 3852, Pte. Mg. Sr. PONCE DE LEÓN Y BELLIDO. Plan Especial de la Playa Patos, Nigrán (Pontevedra).
- S.T.S. (1) de **14 de noviembre de 1977**, Ar. 4188, Pte. Mg. Sr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Zona marítimo-terrestre: enclave de propiedad privada; acción reivindicatoria; deslinde.
- S.T.S. (4) de **16 de diciembre de 1977**, Ar. 361 de 1978, Pte. Mg. Sr. GARCÍA MANZANO. Playas: ordenamiento urbanístico y licencia municipal de construcción.
- S.T.S. (1) de **19 de diciembre de 1977**, Ar. 4762, Pte. Mg. Sr. TABOADA ROCA CONDE DE BORRAJEIROS. Zona marítimo-terrestre: enclave de propiedad privada; declaración de propiedad.
- S.T.S. (4) de **3 de mayo de 1978**, Ar. 1924, Pte. Mg. Sr. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN. Zona marítimo-terrestre: bar-restaurante; necesidad de licencia municipal; tasa.
- S.T.S. (4) de **2 de marzo de 1979**, Ar. 1175, Pte. Mg. Sr. PONCE DE LEÓN Y BELLOSO. Playas: competencia municipal; hamacas, parasoles, etc.
- S.T.S. (4) de **29 de marzo de 1979**, Ar. 1467, Pte. Mg. Sr. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN. Playas: concesión municipal; quioscos, hamacas, etc.
- S.T.S. (4) de **30 de junio de 1979**, Ar. 2975, Pte. Mg. Sr. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN. Zona marítimo-terrestre: ordenación urbana; competencias municipales; licencia municipal de construcción.
- S.T.S. (4) de **17 de marzo de 1980**, Ar. 2201, Pte. Mg. Sr. MEDINA BALMASEDA. Zona marítimo-terrestre: competencias concurrentes; concesión administrativa y licencia municipal de construcción.
- S.T.S. (1) de **11 de diciembre de 1980**, Ar. 4746, Pte. Mg. Sr. SANTOS BRIZ. Bien demanial sometido a concesión administrativa. Declaración de propiedad en favor del Estado.
- S.T.S. (1) de **23 de junio de 1981**, Ar. 2613, Pte. Mg. Sr. GÓMEZ DE LA BÁRCENA Y LÓPEZ. Zona marítimo-terrestre: acción reivindicatoria; deslinde.
- S.T.S. (4) de **25 de septiembre de 1981**, Ar. 3822, Pte. Mg. Sr. REYES MONTERREAL. Zonas marítimo-terrestre y portuaria: competencias administrativas concurrentes; ordenación urbanística; competencia municipal.
- S.T.S. (1) de **13 de octubre de 1981**, Ar. 3737, Pte. Mg. Sr. SERENA BELLOSO. Zona marítimo-terrestre: terreno que pasa al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1880; deslinde; declaración de propiedad; bienes demaniales.
- S.T.S. (1) de **5 de diciembre de 1981**, Ar. 5400, Pte. Mg. Sr. GALLARDO ROS. Zona marítimo-terrestre: bienes demaniales, imprescriptibles e inembargables.
- S.T.S. (1) de **9 de junio de 1982**, Ar. 3411, Pte. Mg. Sr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Zona marítimo-terrestre: enclaves de terrenos de propiedad particular; acción reivindicatoria; prueba; valor de escritura pública.

- S.T.S. de **31 de octubre de 1982**, Ar. 1688, Pte. Mg. Sr. DÍAZ EIMIL. Playas: concesión administrativa y autorización reglamentada de servicios privados de interés público; competencia municipal; hamacas, quioscos, utensilios deportivos, etc.; autorización municipal.

- S.T.S. (3) de **3 de diciembre de 1982**, Ar. 7774, Pte. Mg. Sr. RUIZ-JARABO FERRÁN. Puertos: competencias administrativas coincidentes; grandes obras de marcado interés público; integración en términos municipales; necesidad y excepción de la licencia municipal.

- S.T.S. (4) de **23 de abril de 1983**, Ar. 2237, Pte. Mg. Sr. GORDILLO GARCÍA. Playas: competencias concurrentes Administración del Estado y Ayuntamientos; polígono de pruebas de tiro con armas de guerra -tiro con mortero en la playa de Laga-; licencia municipal necesaria.

- S.T.S. (4) de **28 de septiembre de 1983**, Ar. 4662, Pte. Mg. Sr. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN. Ordenación del territorio y planificación urbanística; obras que afectan a la Defensa Nacional; licencia municipal necesaria.

- S.T.S. (4) de **26 de diciembre de 1983**, Ar. 6806, Pte. Mg. Sr. GUTIÉRREZ DE JUANA. Edificación en terrenos de dominio público. Embarcadero en Zona Norte del Puerto autorizado por el MOPU; competencias concurrentes; licencia municipal condicionada a autorizaciones pertinentes; denegación municipal por ubicarse en zona verde.

- S.T.S. (4) de **20 de febrero de 1984**, Ar. 1078, Pte. Mg. Sr. MARTÍN MARTÍN. Puertos: concesión de construcción competencia estatal; actividad urbanística y de edificación competencia municipal; licencia municipal de obras.

- S.T.S. (4) de **30 de marzo de 1984**, Ar. 2541, Pte. Mg. Sr. GORDILLO GARCÍA. Puertos: ordenación urbana; intervención por órganos del Estado; licencia municipal necesaria.

- S.T.S. (3) de **18 de mayo de 1984**, Ar. 2905, Pte. Mg. Sr. RUIZ SÁNCHEZ. Costas y playas. Zona marítimo-terrestre. Puertos deportivos: accesión artificial de terrenos ganados al mar; competencias concurrentes; competencia municipal.

- S.T.S. (1) de **11 de junio de 1984**, Ar. 3228, Pte. Mg. Sr. SANTOS BRIZ. Zona marítimo-terrestre: enclaves de propiedad privada anteriores a la Ley de Puertos de 1880; acción declarativa de dominio.

- S.T.S. (4) de **20 de septiembre de 1984**, Ar. 5582, Pte. Mg. Sr. BOTELLA TAZA. Zona marítimo-terrestre y mar territorial: distinción a efectos de otorgamiento de licencias municipales.

- S.T.S. (4) de **22 de septiembre de 1984**, Ar. 4539, Pte. Mg. Sr. GORDILLO GARCÍA. Playas: naturaleza jurídica; edificaciones; declaración de ruina; procedencia.

- S.T.S. (4) de **15 de octubre de 1984**, Ar. 4996, Pte. Mg. Sr. MARÍN RUIZ. Concesión administrativa y licencia municipal de construcción: autorizaciones concurrentes.

- S.T.S. (1) de **9 de noviembre de 1984**, Ar. 5546, Pte. Mg. Sr. MARTÍN-GRANIZO FERNÁNDEZ. Zona marítimo-terrestre: finca que «linda con el mar»; bien de dominio público por naturaleza.

- S.T.S. (3) de **23 de mayo de 1985**, Ar. 2385, Pte. Mg. Sr. GARRALDA VALCÁRCEL. Zona marítimo-terrestre: caducidad de concesión para construcción de embarcadero.

- S.T.S. (1) de **11 de junio de 1985**, Ar. 3107, Pte. Mg. Sr. BELTRÁN DE HEREDIA Y CASTAÑO. Zona marítimo-terrestre: reivindicación por el Estado; nulidad de inscripciones registrales.

- S.T.S. (1) de **17 de junio de 1985**, Ar. 3292, Pte. Mg. Sr. ALBÁCAR LÓPEZ. Zona marítimo-terrestre: acción reivindicatoria; concesión administrativa.

- S.T.S. (1) de **4 de julio de 1985**, Ar. 3640, Pte. Mg. Sr. DE LA VEGA BENAYAS. Zona marítimo-terrestre: demanio natural; edificio construido sobre terreno objeto de concesión; reivindicación por el Estado; deslinde administrativo; principios registrales inaplicables; prueba.

- S.T.S. (4) de **4 de noviembre de 1985**, Ar. 6497, Pte. Mg. Sr. GORDILLO GARCÍA. Zona marítimo-terrestre: perteneciente al término municipal: obras realizadas por órganos del Estado o Entidades de Derecho Público que administren bienes estatales sin licencia; paralización procedente.

- S.T.S. (4) de **23 de diciembre de 1985**, Ar. 987, Pte. Mg. Sr. MARÍN RUIZ. Zona marítimo-terrestre: suelo y ordenación urbana; competencias concurrentes; necesidad de licencia municipal; tasas municipales.

- S.T.S. (3) de **5 de febrero de 1986**, Ar. 455, Pte. Mg. Sr. SAÍNZ DE ROBLES Y RODRÍGUEZ. Playas: Plan General de Ordenación de Playa que contradice el PGOU vigente en la zona; Plan Especial de Ordenación de la Costa en Cala Vadella.

- S.T.S. (4) de **28 de febrero de 1986**, Ar. 1633, Pte. Mg. Sr. GARAYO SÁNCHEZ. Zona marítimo-terrestre: mar territorial: competencias concurrentes; necesidad de licencia municipal para realización de obras; paralización procedente; requerimiento de legalización.

- S.T.S. (1) de **26 de abril de 1986**, Ar. 2004, Pte. Mg. Sr. CARRETERO PÉREZ. Zona marítimo-terrestre: bien de dominio público; interpretación de los contratos, linderos «linda con el mar» equivalente a «linde con zona marítimo-terrestre».

- S.T.S. (4) de **28 de mayo de 1986**, Ar. 4471, Pte. Mg. Sr. JIMÉNEZ HERNÁNDEZ. Ordenación del territorio y urbanismo: distinción; necesidad de licencia municipal. Grandes obras de la Administración estatal -autopistas-: licencia municipal no necesaria.

- S.T.S. (1) de **22 de julio de 1986**, Ar. 4577, Pte. Mg. Sr. SÁNCHEZ JAÚREGUI. Zona marítimo-terrestre: reclamación de propiedad por el Estado; ineficacia de la inscripción registral por carecer de existencia legal.

- S.T.S. (1) de **6 de octubre de 1986**, Ar. 5326, Pte. Mg. Sr. DE CASTRO Y GARCÍA. Posibilidad de enclaves de propiedad privada en zona marítimo-terrestre; criterio riguroso en la prueba.

- S.T.S. (1) de **14 de octubre de 1986**, Ar. 5789, Pte. Mg. Sr. DE CASTRO Y GARCÍA. Zona marítimo-terrestre: acción reivindicatoria por el Estado; deslinde administrativo.

- S.T.S. (1) de **10 de noviembre de 1986**, Ar. 6249, Pte. Mg. Sr. ALBÁCAR LÓPEZ. Zona marítimo-terrestre: deslinde; ineficacia de la fé pública registral; concesión administrativa.

- S.T.S. (3) de **4 de febrero de 1987**, Ar. 501, Pte. Mg. Sr. CARRETERO PÉREZ. Zona marítimo-terrestre, puertos deportivos: competencias urbanísticas; licencias municipales de construcción se extienden a los terrenos ganados al mar.

- S.T.S. (4) de **18 de mayo de 1987**, Ar. 5525, Pte. Mg. Sr. BRUGUERA MANTE. Competencias exclusivas autonómicas no impiden competencias exclusivas estatales relacionadas con aquéllas. Informe preceptivo.

- S.T.S. (1) de **17 de junio de 1987**, Ar. 4473, Pte. Mg. Sr. MALPICA Y GONZÁLEZ-ELIPE. Zona marítimo-terrestre: reivindicación de terreno por el Estado.

- S.T.S. (4) de **17 de junio de 1987**, Ar. 6499, Pte. Mg. Sr. GARCÍA-RAMOS ITURRALDE. Playas: competencias concurrentes; competencias municipales; servicios particulares destinados al público; autorizaciones reglamentarias.

- S.T.S. (3) de **19 de junio de 1987**, Ar. 4899, Pte. Mg. Sr. FUENTES LOJO. Zona marítimo-terrestre, mar litoral, antes de su transformación física para convertirla en puerto: terrenos ganados al mar a consecuencia de obras de puerto; competencia en materia de licencias de construcción; necesidad de observar ordenación urbanística.

- S.T.S. (1) de **25 de junio de 1987**, Ar. 4550, Pte. Mg. Sr. LÓPEZ VILAS. Zona marítimo-terrestre: linde con el mar; nulidad inscripción catastral y registral; deslinde de fincas.

- S.T.S. (4) de **17 de julio de 1987**, Ar. 7524, Pte. Mg. Sr. DELGADO BARRIO. Ordenación del territorio, grandes obras o construcciones de marcado interés público: competencia estatal; no necesidad de licencia municipal -autopista-.

- S.T.S. (3) de **22 de septiembre de 1987**, Ar. 6295, Pte. Mg. Sr. GARRALDA VALCÁRCEL. Zona marítimo-terrestre: construcción en puerto; competencias administrativas concurrentes; coordinación administrativa; falta de informe favorable del Ayuntamiento.

- S.T.S. (3) de **26 de septiembre de 1987**, Ar. 6365, Pte. Mg. Sr. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ. Puertos: construcciones; informe del Ayuntamiento en que se ubica que no tiene sólo el carácter de trámite de audiencia; nulidad de actuaciones.

- S.T.S. (4) de **25 de enero de 1988**, Ar. 423, Pte. Mg. Sr. BARRIO IGLESIAS. Puertos deportivos: competencias concurrentes de las Administraciones estatal y municipal; licencias municipales.

- S.T.S. (3) de **5 de febrero de 1988**, Ar. 712, Pte. Mg. Sr. FERNÁNDEZ SANTAMARÍA. Zona marítimo-terrestre: terrenos ganados al mar; competencias municipales para clasificación de terrenos a efectos impositivos

- S.T.S. (4) de **16 de febrero de 1988**, Ar. 1174, Pte. Mg. Sr. DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ. Competencias exclusivas autonómicas no impiden competencias exclusivas estatales relacionadas con aquéllas; construcción de la Comisaría de Policía de Santurce; S.T.C. 56/1986, de 13 de mayo.

- S.T.S. (4) de **7 de marzo de 1988**, Ar. 1792, Pte. Mg. Sr. GARCÍA ESTARTÚS. Zona marítimo-terrestre: competencias concurrentes; licencias municipales; planeamiento urbanístico.

- S.T.S. (3) de **28 de marzo de 1988**, Ar. 1732, Pte. Mg. Sr. PÉREZ GIMENO. Zona marítimo-terrestre: puertos deportivos: competencias concurrentes del MOPU y Ayuntamiento para la ocupación del dominio público y construcciones en él respectivamente.

- S.T.S. (4) de **31 de mayo de 1988**, Ar. 4060, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ NAVARRO. Dominio público: natural y artificial -distinción-; adquisición por prescripción; vías pecuarias.

- S.T.S. (1) de **6 de julio de 1988**, Ar. 5557, Pte. Mg. Sr. MARTÍN-GRANIZO FERNÁNDEZ. Zona marítimo-terrestre: «res communis omnibus hominibus»; acción declarativa de dominio por el Estado; dominio degradado o derecho real atípico.

- S.T.S. (4) de **27 de septiembre de 1988**, Ar. 7265, Pte. Mg. Sr. DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ. Puertos: Planes Directores Territoriales, marco de coordinación para el ejercicio de competencias concurrentes.

- S.T.S. (1) de **12 de noviembre de 1988**, Ar. 8440, Pte. Mg. Sr. LÓPEZ VILAS. Zona marítimo-terrestre: enclaves; embargo de inmueble; actos de deslinde.

- S.T.S. (3) de **18 de noviembre de 1988**, Ar. 8767, Pte. Mg. Sr. RUIZ SÁNCHEZ. Playas y zona marítimo-terrestre: instalaciones de quioscos-bar no ajustadas al Plan de Ordenación de la Playa; concesión de nuevas.

- S.T.S. (1) de **7 de julio de 1989**, Ar. 5409, Pte. Mg. Sr. MARTÍNEZ-CALCERRADA Y GÓMEZ. Zona marítimo-terrestre: marismas: «res communis omnibus hominibus»; acción reivindicatoria; presunción demanial; necesidad de rigurosa demostración en contrario.

- S.T.S. (3/6) de **6 de marzo de 1990**, Ar. 1954, Pte. Mg. Sr. DELGADO BARRIO. Zona marítimo-terrestre: improcedencia de propiedades privadas a partir de la Constitución; situación similar a la del concesionario.

- S.T.S. (3/3) de **5 de abril de 1990**, Ar. 2766, Pte. Mg. Sr. RUIZ SÁNCHEZ. Zona marítimo-terrestre: vertido sin autorización de sólidos y aguas residuales en playa; sanciones; competencia para su imposición -órganos de la Administración del Estado-; sanción procedente.

- S.T.S. (3/6) de **4 de abril de 1990**, Ar. 3583, Pte. Mg. Sr. DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ. Puertos deportivos: fase inicial, concesión sobre mar territorial, competencia estatal; fase posterior, cuando a consecuencia de las obras los terrenos forman parte de la zona marítimo-terrestre, competencia municipal; licencias.

- S.T.S. (3/3) de **25 de abril de 1990**, Ar. 2896, Pte. Mg. Sr. RUIZ SÁNCHEZ. Zona marítimo-terrestre: obras realizadas sin autorización; requerimiento de legalización o, subsidiariamente, de demolición.

- S.T.S. (3/8) de **22 de mayo de 1990**, Ar. 4004, Pte. Mg. Sr. GARAYO SÁNCHEZ. Pesca marítima: instalación de batea para vivero flotante de mejillones; falta de autorización preceptiva de la Administración; otorgamiento de plazo para su retirada; impugnación; improcedencia.

- S.T.S. (3/3) de **14 de septiembre de 1990**, Ar. 7114, Pte. Mg. Sr. MORENILLA RODRÍGUEZ. Costas y playas: infracciones administrativas; Ley 7/1980.

- S.T.S. (3/3) de **19 de octubre de 1990**, Ar. 8294, Pte. Mg. Sr. MORENILLA RODRÍGUEZ. Puertos deportivos: terrenos ganados al mar; concesión; parcela separada del mar por obra de la concesionaria; no puede considerarse mar litoral aunque no esté desecada.

- S.T.S. (3/6) de **24 de diciembre de 1990**, Ar. 10186, Pte. Mg. Sr. DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ. Puertos de interés general: competencia estatal que no impide la alteración de la calificación de los terrenos por el planeamiento; potestad de titularidad compartida en la formación y aprobación de planes; procedimiento bifásico; S.T.C. 77/1984, de 3 de julio.

- S.T.S. (3/6) de **24 de enero de 1991**, Ar. 337, Pte. Mg. Sr. GARCÍA MANZANO. Mariscos: caducidad de concesión otorgada por la Administración en zona marítimo-terrestre.

- S.T.S. (3/3) de **7 de febrero de 1991**, Ar. 1213, Pte. Mg. Sr. RUIZ SÁNCHEZ. Zona marítimo-terrestre: terrenos de propiedad privada sometidos a las servidumbres de salvamento, paso y vigilancia litoral; prohibición de edificar en ellos sin las autorizaciones pertinentes.

- A.T.S. (3/5) de **3 de mayo de 1991**, Ar. 4259, Pte. Mg. Sr. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN. Zona marítimo-terrestre: servidumbre de protección; licencias municipales; impugnación de acuerdos de las Corporaciones Locales por el Estado; suspensión procedente; extemporaneidad inexistente.

- S.T.S. (1) de **4 de junio de 1991**, Ar. 4413, Pte. Mg. Sr. MARINA MARTÍNEZ-PARDO. Zona marítimo-terrestre: enclaves de propiedad particular; desafectación; terrenos situados fuera de la zona demanial; improcedencia de la acción declarativa del dominio.

- S.T.S. (3/6) de **14 de noviembre de 1991**, Ar. 8872, Pte. Mg. Sr. HERNANDO SANTIAGO. Sentencia buque «Andrekalá». Pesca marítima: procedimiento sancionador por infracciones en materia pesquera ocurrida en aguas exteriores; colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

- S.T.S. (3/5) de **18 de noviembre de 1991**, Ar. 9744, Pte. Mg. Sr. DELGADO BARRIO. Costas: exigencia de informe preceptivo para los instrumentos de planeamiento en tramitación.

- S.T.S. (3/5) de **28 de enero de 1992**, Ar. 755, Pte. Mg. Sr. BARRIO IGLESIAS. Zona marítimo-terrestre: competencias compartidas; competencias urbanísticas; competencia municipal.

- S.T.S. (3/5) de **19 de febrero de 1992**, Ar. 2907, Pte. Mg. Sr. BARRIO IGLESIAS. Playas: competencias concurrentes; el otorgamiento de concesión no exime la obtención de licencia; licencias municipales; denegación con base en planeamiento; suelo no urbanizable; libre litoral.

- S.T.S. (3/6) de **22 de febrero de 1992**, Ar. 852, Pte. Mg. Sr. HERNANDO SANTIAGO. Costas: infracciones administrativas; ocupación de playa por titular de hostelería con sillas y mesas sin autorización del órgano competente.

- S.T.S. (3/5) de **25 de febrero de 1992**, Ar. 2977, Pte. Mg. Sr. DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ. Dominio público: obras realizadas sin licencia municipal; demolición; procedencia.

- S.T.S. (1) de **6 de marzo de 1992**, Ar. 2396, Pte. Mg. Sr. FERNÁNDEZ-CID DE TEMES. Zona marítimo-terrestre: acción reivindicatoria ejercitada por el Estado; terrenos no bañados por las aguas del mar; insuficiencia del expediente de deslinde administrativo como título; prueba en contrario.

- S.T.S. (3/4) de **2 de septiembre de 1992**, Ar. 6868, Pte. Mg. Sr. REYES MONTERREAL. Espacios naturales protegidos; suelo y ordenación urbana; Parque Natural de la Albufera de Valencia.

- S.T.S. (3/5) de **22 de septiembre de 1992**, Ar. 6974, Pte. Mg. Sr. DELGADO BARRIO. Costas: competencias concurrentes; autorización para edificación en zona

de salvamento; licencias municipales; competencia compartida la de planeamiento; procedimiento bifásico.

- S.T.S. (3/5) de **30 de septiembre de 1992**, Ar. 7000, Pte. Mg. Sr. ESTEBAN ÁLAMO. Puertos de interés general: concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico; competencia estatal en materia de puertos, competencia autonómica en materia urbanística; urbanismo como perspectiva global e integradora de todas las acciones con incidencia en el territorio; coordinación de los múltiples aspectos sectoriales a tener en cuenta; necesidad de licencia municipal; exigencia de Evaluación de Impacto Medioambiental para la aprobación de Plan Especial referente a zona portuaria.

- S.T.S. (3/6) de **9 de diciembre de 1992**, Ar. 9797, Pte. Mg. Sr. LECUMBERRI MARTÍ. Costas: competencias; instalación de establecimientos marisqueros que supone la realización de obras fijas dentro del mar; concesión estatal de ocupación; concesión autonómica de actividad marisquera.

- S.T.S. (3/4) de **15 de diciembre de 1992**, Ar. 9856, Pte. Mg. Sr. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ. Zona marítimo-terrestre: adjudicación de toldos, hamacas y merendero; concesiones administrativas; concurso; pliego de condiciones; incumplimiento de distancia mínima.

- S.T.S. (3/5) de **21 de diciembre de 1992**, Ar. 10410, Pte. Mg. Sr. PASTOR LÓPEZ. Costas: zona marítimo-terrestre: competencias concurrentes; informe preceptivo desfavorable; denegación de licencia municipal procedente.

- S.T.S. (1) de **20 de enero de 1993**, Ar. 477, Pte. Mg. Sr. CASARES CÓRDOBA. Zona marítimo-terrestre: acción declarativa de dominio ejercitada por particular; deslinde; dominio degradado o derecho real atípico.

- S.T.S. (3/6) de **29 de enero de 1993**, Ar. 71, Pte. Mg. Sr. GODED MIRANDA. Costas y playas: dominio público estatal; la titularidad no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y en su consecuencia la naturaleza demanial no aísla a la porción de terreno así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre este aspecto corresponde a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad; concesiones de obras fijas dentro del mar; competencias autonómicas que no dispensan a quienes realizan actividades en zona marítimo-terrestre de obtener la concesión demanial -estatal- cuando las mismas impliquen la ocupación del demanio costero y «a fortiori» la del mar territorial; informe preceptivo y vinculante como medio de acomodación de las competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico; la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar; eficacia demorada del título autonómico hasta la obtención de la concesión estatal.

- S.T.S. (3/5) de **31 de marzo de 1993**, Ar. 1608, Pte. Mg. Sr. BARRIO IGLESIAS. Costas: zona marítimo-terrestre: competencias concurrentes; competencias estatales, autonómicas y municipales en materia de planeamiento; necesidad de informe preceptivo y vinculante.

- S.T.S. (3/3) de **16 de julio de 1993**, Ar. 6202, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: zona marítimo-terrestre: concurrencia de competencias Administración del Estado y Administración Local; concesión administrativa «a perpetuidad» para desecación de marismas; transformación en bien de dominio privado; suspensión de obras.

- S.T.S. (3/3) de **15 de septiembre de 1993**, Ar. 6928, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: intervención de la Administración; medio ambiente; depuradoras; suspensión de obras.
- S.T.S. (3/3) de **28 de enero de 1994**, Ar. 159, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: protección; limitaciones a la propiedad de terrenos colindantes; deslinde; daños o perjuicios de reparación imposible o difícil; suspensión procedente.
- S.T.S. (3/3) de **3 de marzo de 1994**, Ar. 2416, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Dominio público: aguas: deslinde de cauce en la zona de los «Ojos del Guadiana»; prueba; reconocimiento judicial.
- S.T.S. (3/3) de **5 de mayo de 1994**, Ar. 3786, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: terrenos desecados y ganados al mar; concesión de saneamiento y aprovechamiento de marismas; competencias concurrentes.
- S.T.S. (3/4) de **10 de junio de 1994**, Ar. 4596, Pte. Mg. Sr. BAENA DEL ALCÁZAR. Costas y playas: cultivos marinos; falta de inclusión de determinada batea en las bases de revisión para nuevo otorgamiento de concesión; improcedencia.
- A.T.S. (3/3) de **4 de julio de 1994**, Ar. 5771, Pte. Mg. Sr. MARTÍNEZ SANJUAN. Costas y playas: derecho a transferencia de propiedad de inmueble; determinación de la propiedad; procedencia; ejecución de sentencias.
- S.T.S. (3/3) de **7 de julio de 1994**, Ar. 5778, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Puertos: concesiones administrativas en precario; caducidad; procedencia.
- S.T.S. (3/3) de **7 de julio de 1994**, Ar. 5779, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Puertos: concesiones administrativas en precario; caducidad; procedencia.
- S.T.S. (3/3) de **21 de julio de 1994**, Ar. 6083, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: deslinde; existencia de actividades productivas, edificios o construcciones; daños o perjuicios de reparación imposible o difícil; suspensión procedente.
- S.T.S. (3/3) de **10 de octubre de 1994**, Ar. 7506, Pte. Mg. Sr. MORENILLA RODRÍGUEZ. Costas y playas: procedimiento sancionador; medidas cautelares; suspensión de las obras.
- S.T.S. (3/3) de **2 de noviembre de 1994**, Ar. 8422, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA. Costas y playas: potestad sancionadora; vertido en zona de servidumbre de salvamento o vigilancia litoral sin autorización; retirada de las piedras vertidas en el plazo de 30 días.
- S.T.S. (3/3) de **11 de noviembre de 1994**, Ar. 8441, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA. Puertos: concesión administrativa «en precario».
- S.T.S. 93/3) de **17 de noviembre de 1994**, Ar. 8454, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: servidumbre de protección; alcance y límites de autorización de obras e instalaciones; potestad sancionadora; construcción en zona de servidumbre de protección de nueva edificación; infracción existente; autorización, únicamente, de obras de reparación y mejora que no impliquen aumento de volumen; sanción pecuniaria y demolición procedente.
- S.T.S. (3/3) de **18 de noviembre de 1994**, Ar. 8455, Pte. Mg. Sr. MORENILLA RODRÍGUEZ. Costas y playas: servidumbre de protección; autorización de obras e instalaciones; potestad sancionadora; construcción en zona de servidumbre de salvamento sin autorización; multa y obligación de restitución de la cosa a su primitivo estado.

- S.T.S. (3/3) de **1 de diciembre de 1994**, Ar. 10020, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA. Costas y playas: concesión administrativa; discrecionalidad; actividad náutico-deportiva; actividad de fomento al deporte inexistente; denegación procedente.

- S.T.S. (3/5) de **20 de diciembre de 1994**, Ar. 10704, Pte. Mg. Sr. GARCÍA-RAMOS ITURRALDE. Costas y playas: concesión administrativa; actividades de escuela de windsurfing, surfing y barcas de vela; no necesidad de licencia municipal; orden de retirada improcedente; potestad sancionadora; ocupación y uso de dominio público sin autorización municipal; infracción inexistente.

- S.T.S. (3/5) de **7 de febrero de 1995**, Ar. 1059, Pte. Mg. Sr. BARRIO IGLESIAS. Costas y playas: zona marítimo-terrestre: obras en puerto de interés general sin previa licencia; competencias concurrentes entre la Administración del Estado y la Administración Municipal; competencias municipales; necesidad de licencia municipal.

- S.T.S. (3/3) de **10 de marzo de 1995**, Ar. 2204, Pte. Mg. Sr. MORENILLA RODRÍGUEZ. Costas y playas: obras en zona de servidumbre de tránsito al amparo de la D.T. 4.2.c) de la Ley 22/1988, anulada por el T.C.; potestad sancionadora; principios de Derecho Penal; aplicación de la retroactividad de norma más favorable, aun cuando no haya sido alegada por las partes; sanción improcedente.

- S.T.S. (3/5) de **3 de mayo de 1995**, Ar. 4170, Pte. Mg. Sr. SANZ BAYON. Costas y playas: competencias compartidas o concurrentes en formación y aprobación de planes en general; informe preceptivo y vinculante de la Administración estatal sobre planes y proyectos de Comunidades Autónomas; carácter vinculante solamente en los supuestos en que verse sobre materias de su competencia; vinculación existente en objeciones relativas a usos permitidos en las zonas de protección e influencia; vinculación inexistente en objeciones relativas a las servidumbres de tránsito y acceso al mar.

- S.T.S. (3/3) de **9 de junio de 1995**, Ar. 5010, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA. Costas y playas: potestad sancionadora; obras sin autorización; prueba; infracción existente; procedimiento sancionador; indefensión inexistente.

- S.T.S. (3/5) de **13 de junio de 1995**, Ar. 4953, Pte. Mg. Sr. ESTEBAN ÁLAMO. Costas y playas: licencia municipal de construcción en suelo urbano lindante con zona marítimo-terrestre a distancia inferior a 20 metros, sin la preexistencia de Plan Especial o instrumento urbanístico que determine las limitaciones constructivas; procedencia de la denegación de la autorización para edificar.

- S.T.S. (3/3) de **16 de junio de 1995**, Ar. 5013, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA. Costas y playas: potestad sancionadora; obras en zona de servidumbre de salvamento y vigilancia litoral sin autorización previa; no subsanable; necesidad de que la autorización sea anterior al inicio de obras; infracción existente.

- S.T.S. (3/5) de **20 de junio de 1995**, Ar. 5029, Pte. Mg. Sr. SANZ BAYON. Costas y playas: limitaciones constructivas en terrenos clasificados como urbanos a distancia inferior a 20 metros, sin la preexistencia de Plan Especial o Estudio de Detalle, que determine y delimite los usos y tipologías constructivas incompatibles; procedencia de la denegación de la licencia municipal para construir.

- S.T.S. (3/5) de **25 de septiembre de 1995**, Ar. 6682, Pte. Mg. Sr. ESTEBAN ÁLAMO. Costas y playas: informes del Servicio competente en materia de costas; emitido en el expediente de alegaciones en el trámite de autorización de vivienda unifamiliar en

suelo no urbanizable; anticipación a las competencias municipales en orden al otorgamiento o denegación de licencia.

- S.T.S. (3/3) de **13 de noviembre de 1995**, Ar. 8686, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: competencias de las Comunidades Autónomas -Andalucía-; competencia exclusiva en lo referente a la ordenación del territorio y del litoral; potestad sancionadora; incoación de expediente sancionador y paralización inmediata de las obras; resolución del Jefe de la Demarcación de Costas; incompetencia manifiesta existente; nulidad procedente.

- S.T.S. (3/3) de **18 de diciembre de 1995**, Ar. 9889, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: ribera del mar: zona marítimo-terrestre: bienes que lo integran; construcciones en zonas de dominio público marítimo; legalización de obras efectuadas sin autorización o concesión; potestad sancionadora; ejercicio de acciones reivindicatorias; inscripciones registrales posteriores a la Ley de Costas de 1969.

- S.T.S. (3/4) de **21 de diciembre de 1995**, Ar. 9682, Pte. Mg. Sr. BAENA DEL ALCÁZAR. Pesca marítima: regulación de pesca de especies pelágicas; invasión de competencia estatal; anulación procedente.

- S.T.S. (3/5) de **30 de enero de 1996**, Ar. 220, Pte. Mg. Sr. ESTEBAN ÁLAMO. Costas y playas: competencias concurrentes; carácter vinculante del informe de la autoridad competente (Administración Costera) para la aprobación definitiva del planeamiento en cuanto afecte al demanio marítimo-terrestre; suelo urbanizable programado que no cuenta con Plan Parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988.

- S.T.S. (3/3) de **30 de enero de 1996**, Ar. 463, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: vertido no autorizado en el mar; vertido de basuras en zona marítimo-terrestre; infracción existente; sanción; proporcionalidad.

- S.T.S. (3/3) de **3 de febrero de 1996**, Ar. 1809, Pte. Mg. Sr. CID FONTÁN. Costas y playas: legalización de obras o construcciones efectuadas en zonas de dominio público marítimo sin autorización o concesión.

- A.T.S. (3/4) de **9 de febrero de 1996**, Ar. 1109, Pte. Mg. Sr. FERNÁNDEZ MONTALVO. Costas y playas: protección; demolición de obras construidas en servidumbre de vigilancia litoral.

- S.T.S. (3/3) de **20 de febrero de 1996**, Ar. 1229, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: deslinde; normativa aplicable.

- S.T.S. (3/5) de **28 de febrero de 1996**, Ar. 1652, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: licencias municipales; competencias concurrentes en zona marítimo-terrestre; competencia estatal en orden a la autorización inicial en la construcción de puertos hasta la consecución del terreno ganado al mar; competencia municipal posterior en orden al otorgamiento de licencias para el establecimiento de los usos en el sólido existente.

- S.T.S. (3/5) de **29 de febrero de 1996**, Ar. 1653, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. Costas y playas: competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, y del Estado y los Municipios -límites-; ejecución de planes de ordenación; sistema general viario; consideración en tal carácter de los viales internos del puerto.

- S.T.S. (3/3) de **5 de marzo de 1996**, Ar. 2556, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: protección; deslinde; anotación preventiva de dominio público sobre

bienes inscritos como propiedad privada; modificación de situaciones registrales contradictorias con el deslinde.

- S.T.S. (3/5) de **23 de abril de 1996**, Ar. 3268, Pte. Mg. Sr. ESTEBAN ÁLAMO. Costas y playas: intervención administrativa; emisión de informe por organismo competente en materia de costas; informe a valorar en el trámite del otorgamiento de licencias, no en el de la autorización previa si el suelo tiene la condición de suelo no urbanizable.

- S.T.S. (3/3) de **25 de abril de 1996**, Ar. 3658, Pte. Mg. Sr. CID FONTÁN. Costas y playas: infracciones; instalación no permanente de quiosco-bar; inexistencia de autorización; no desmantelamiento de la instalación al final de la temporada; sanción procedente.

- S.T.S. (3/4) de **26 de abril de 1996**, Ar. 3770, Pte. Mg. Sr. BAENA DEL ALCÁZAR. Pesca: permiso bajo reserva de pesca en favor de los buques matriculados en Galicia; colisión con las competencias estatales exclusivas en materia de pesca en aguas exteriores; facultades del Estado para dictar la legislación básica; ordenación general del sistema pesquero.

- S.T.S. (3/3) de **14 de mayo de 1996**, Ar. 4441, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Puertos: obras particulares en virtud de concesión; destrucción por ejecución de obras de utilidad pública; indemnización; valor material de las obras a destruir; necesidad de atender al momento de su destrucción y caducidad, no al de su ejecución original; posibilidad de modificar concesión anterior y sólo destruir la parte incompatible de las obras del particular; renuncia expresa.

- S.T.S. (1) de **10 de junio de 1996**, Ar. 4752, Pte. Mg. Sr. VILLAGÓMEZ RODÍL. Zona marítimo-terrestre: acción declarativa de dominio sobre enclaves privados: titularidad dominical de los enclaves es cuestión a resolver por la Jurisdicción Civil; el efecto derogatorio de la legislación contradictoria a la normativa constitucional -art. 132.2-, no puede tener trascendencia confiscatoria, por prohibirlo su artículo 33.3; la Ley de Costas de 1988 no resuelve la problemática de la privaticidad dominical, válidamente adquirida y subsistente a su entrada en vigor sobre los terrenos objeto de la controversia -enclaves privados-; la Disp.Trans. 1.2, no declarada inconstitucional por la S.T.C. 149/1991, preserva los derechos de los particulares, al autorizarles expresamente a defenderlos mediante el ejercicio de las acciones que les asistan ante los Tribunales Civiles, con lo que también viene a admitir la subsistencia de los derechos legalmente adquiridos, como realidad jurídica preexistente.

- S.T.S. (3/5) de **20 de junio de 1996**, Ar. 5182, Pte. Mg. Sr. CID FONTÁN. Costas y playas: limitación de extracción de arena en tramos finales de cauces fluviales; principio «non bis in idem»; falta de autorización; infracción existente; sanción procedente.

- S.T.S. (3/5) de **27 de junio de 1996**, Ar. 5490, Pte. Mg. Sr. ESTEBAN ÁLAMO. Zona marítimo-terrestre: limitaciones por razones de dominio público a efectos de vigilancia y salvamento -20 mts.-; formación y aprobación de planes urbanísticos -revisión de P.G.O.U.-; emisión de dictámenes en el procedimiento planificador; informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado (art. 112 de la Ley 22/1988).

- S.T.S. (3/3) de **17 de julio de 1996**, Ar. 6429, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: vulneración inexistente del concepto de demanio marítimo-terrestre

establecido en el art. 4.3 de la Ley 22/1988; vulneración inexistente de la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos.

- S.T.S. (3/3) de **3 de octubre de 1996**, Ar. 7204, Pte. Mg. Sr. CID FONTÁN. Costas y playas: vertido clandestino -de asfalto y fuel oil- a la luz de la Ley 21/1977, de 1 de abril, sobre contaminación marina; vertido autorizado a condición de ser detenido en caso de salida de material contaminante; incumplimiento de la condición; infracción existente; sanción procedente.

- S.T.S. (3/3) de **23 de octubre de 1996**, Ar. 7380, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: régimen especial de suspensión de actos administrativos previsto en el art. 119 de la Ley de Costas; su procedencia se rige por las reglas generales de la L.J.C.A. -art. 122-; circunstancias que excluyen la suspensión: concurrencia de un interés público prevalente; disposición de carácter general: Decreto autonómico sobre planes de ordenación del litoral; existencia de interés general; suspensión improcedente.

- S.T.S. (3/4) de **13 de noviembre de 1996**, Ar. 8451, Pte. Mg. Sr. BAENA DEL ALCÁZAR. Pesca marítima: inexistencia de derecho de las empresas pesqueras a obtener una cuota individual de pesca; inexistencia de infracción a la normativa en la materia.

- S.T.S. (3/4) de **10 de diciembre de 1996**, Ar. 8960, Pte. Mg. Sr. GARCÍA ESTARTÚS. Pesca marítima: tenencia de artes de arrastre de malla antirreglamentaria; Ley 53/1982, de 13 de julio; existencia de infracción grave; sanción procedente; graduación por los Tribunales de Justicia; potestades discrecionales; principio de proporcionalidad.

- S.T.S. (3/4) de **10 de diciembre de 1996**, Ar. 9625, Pte. Mg. Sr. MARTÍ GARCÍA. Pesca marítima: pesca de coral; concurso público declarado desierto; improcedencia de indemnización por daños y perjuicios.

- S.T.S. (3/3) de **13 de enero de 1997**, Ar. 66, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Costas y playas: muro que invade la zona marítimo-terrestre y supone el cerramiento de una playa: no implica una aceptación tácita de las obras efectuadas sin autorización o concesión: requieren para ser legalizadas que no impidan el uso público del bien; la declaración de Zonas o Centros de Interés Turístico no conlleva por sí sola el otorgamiento de la concesión del uso privativo.

- S.T.S. (3/3) de **16 de enero de 1997**, Pte. Mg. Sr. LEDESMA BARTRET.
- S.T.S. (3/2) de **20 de enero de 1997**, Pte. Mg. Sr. RODRÍGUEZ ARRIBAS.
- S.T.S. (3/2) de **10 de febrero de 1997**, Pte. Mg. Sr. RODRÍGUEZ ARRIBAS.
- S.T.S. (3/6) de **6 de marzo de 1997**, Pte. Mg. Sr. XÍOL RÍOS.
- S.T.S. (3/3) de **14 de mayo de 1997**, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA.
- S.T.S. (1) de **21 de junio de 1997**, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ POVEDA.
- S.T.S. (3/5) de **12 de octubre de 1997**, Pte. Mg. Sr. ESTEBAN ÁLAMO.
- S.T.S. (3/3) de **3 de marzo de 1998**, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA.
- S.T.S. (3/3) de **4 de mayo de 1998**, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA.
- S.T.S. (3/3) de **28 de mayo de 1998**, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA.
- S.T.S. (3/6) de **28 de enero de 1999**, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ RIVAS.
- S.T.S. (3/6) de **9 de febrero de 1999**, Pte. Mg. Sr. LECUMBERRI MARTÍ.
- S.T.S. (3/6) de **19 de julio de 1999**, Pte. Mg. Sr. GONZÁLEZ NAVARRO.

- S.T.S. (3/6) de 30 de octubre de 1999, Pte. Mg. Sr. PECES MORATE. La Ley andaluza 1/1997, de 18 de junio, promulgada con posterioridad a la publicación de la S.T.C. 61/1997, de 20 de marzo, de acuerdo con su Disp. Final 3 retrotrae su eficacia a la fecha de publicación de dicha Sentencia que tuvo lugar el día 25 de abril de 1997, sin que, por consiguiente, pueda regular los actos realizados con anterioridad a tal fecha.

- S.T.S. (3/3) de 11 de noviembre de 1999, Pte. Mg. Sr. ESCUSOL BARRA.
- S.T.S. (3/6) de 23 de noviembre de 1999, Pte. Mg. Sr. XÍOL RÍOS.
- S.T.S. (3/4) de 9 de diciembre de 1999, Pte. Mg. Sr. SOTO VÁZQUEZ.
- S.T.S. (3/3) de 28 de diciembre de 1999, Pte. Mg. Sr. MENÉNDEZ PÉREZ.
- S.T.S. (3/5) de 10 de febrero de 2000, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL.
- S.T.S. (3/3) de 11 de febrero de 2000, Pte. Mg. Sr. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA.
- S.T.S. (3/5) de 21 de marzo de 2000, Pte. Mg. Sr. YAGÜE GIL. La retroactividad de la Ley andaluza 1/1997 debe ser llevada, atendiendo a su espíritu y finalidad, a todas las actuaciones urbanísticas realizadas "al amparo de la Ley 8/1990 y del Texto Refundido de 1992".

### **V.3) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**

- S.T.J.C.E.E. de 3 de agosto de 1993; "Marismas de Santoña" (Santander).

### **V.4) Sentencias de la Audiencia Nacional**

- S.A.N., Sección 1, de 27 de marzo de 1998, Pte. BENITO MORENO.
- S.A.N., Sección 1, de 15 de enero de 1999, Pte. ÁLVAREZ CIENFUEGOS SUÁREZ.
- S.A.N., Sección 1, de 21 de mayo de 1999, Pte. ÁLVAREZ CIENFUEGOS SUÁREZ.
- S.A.N., Sección 1, de 9 de julio de 1999 (Marbella), Pte. GARCÍA GONZALO.
- S.A.N., Sección 1, de 3 de noviembre de 1999, Pte. ÁLVAREZ CIENFUEGOS SUÁREZ.
- S.A.N., Sección 1, de 12 de noviembre de 1999, Pte. ÁLVAREZ CIENFUEGOS SUÁREZ.
- S.A.N., Sección 1, de 12 de noviembre de 1999, Pte. ÁLVAREZ CIENFUEGOS SUÁREZ.
- S.A.N., Sección 1, de 14 de enero de 2000, Pte. ÁLVAREZ CIENFUEGOS SUÁREZ.

### **V.5) Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia**

- S.T.S.J. de Asturias de 16 de junio de 1989.
- S.T.S.J. de Cataluña 566/1990, de 19 de julio.
- S.T.S.J. de las Islas Baleares 607/1990, de 24 de octubre.

- S.T.S.J. de las Islas Baleares 487/1990, de 31 de octubre.
- S.T.S.J. de las Islas Baleares de 29 de mayo de 1991.
- S.T.S.J. de Cataluña de 4 de julio de 1991.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) 32/1993, de 11 de enero, Pte.: RODRÍGUEZ HERMIDA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) 38/1993, de 15 de enero, Pte.: SÚAREZ BARCENA DE LLERA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) 65/1993, de 21 de enero, Pte.: RODRÍGUEZ HERMIDA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 25 de octubre de 1995, Pte.: GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 29 de diciembre de 1995, Pte.: SUÁREZ-BÁRCENA DE LLERA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 9 de abril de 1996, Pte.: CONDE-PUMPIDO FERREIRO.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 13 de septiembre de 1996, Pte.: RODRÍGUEZ HERMIDA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 10 de enero de 1997, Pte.: SUÁREZ-BÁRCENA DE LLERA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 10 de abril de 1997, Pte.: SUÁREZ-BÁRCENA DE LLERA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 4 de diciembre de 1997, Pte.: GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS.
- S.T.S.J. de Canarias de 19 de diciembre de 1997, Pte.: IZQUIERDO DEL FRAILE.
- S.T.S.J. de Madrid, Sec. 9, de 14 de abril de 1998, Pte.: SANTILLÁN PEDROSA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 22 de abril de 1998, Pte.: HERNÁNDEZ PARDO.
- S.T.S.J. de Valencia, Sec. 3, de 20 de julio de 1998, Pte.: VIDAL MÁS.
- S.T.S.J. de Andalucía (Granada) de 24 de septiembre de 1998, Pte.: GARVIN OJEDA.
- S.T.S.J. de Cataluña, Sec. 5, de 28 de diciembre de 1998, Pte.: HORCAJADA MOYA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 31 de diciembre de 1998, Pte.: CARDENAL GÓMEZ.
- S.T.S.J. del País Vasco, Sec. 3, de 18 de febrero de 1999, Pte.: ROZAS CURIEL.
- S.T.S.J. de Valencia, Sec. 3, de 22 de febrero de 1999, Pte.: ZARAGOZA ORTEGA.
- S.T.S.J. del País Vasco, Sec. 2, de 23 de abril de 1999, Pte.: RUIZ PIÑEIRO.
- S.T.S.J. de las Islas Baleares de 30 de julio de 1999, Pte.: ALGORA HERNANDO.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 4 de enero de 2000, Pte.: MÁRQUEZ ARANDA.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 30 de enero de 2001, Pte.: PÉREZ CONEJO.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 12 de febrero de 2001, Pte.: PÉREZ CONEJO.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 15 de febrero de 2001, Pte.: PÉREZ CONEJO.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 19 de febrero de 2001, Pte.: PÉREZ CONEJO.
- S.T.S.J. de Andalucía (Málaga) de 27 de febrero de 2001, Pte.: PÉREZ CONEJO.

## V.6) Sentencias de las Audiencias Territoriales

- S.A.T. de Valencia de 18 de noviembre de 1964.
- S.A.T. de Sevilla de 17 de mayo de 1967.
- S.A.T. de Sevilla de 13 de diciembre de 1983.
- S.A.T. de Sevilla de 29 de diciembre de 1983.
- S.A.T. de Sevilla de 18 de enero de 1984.
- S.A.T. de Sevilla de 29 de febrero de 1984.
- S.A.T. de Sevilla de 9 de marzo de 1984.

## V.7) Sentencias de las Audiencias Provinciales

- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 13 de septiembre de 1997, Pte.: MARTÍN MAZUELOS.
- S.A.P. de Asturias, Sec. 4, de 13 de noviembre de 1997, Pte.: MERINO GUTIÉRREZ.
- S.A.P. de Las Palmas, Sec. 1, de 17 de noviembre de 1997, Pte.: CASTRO FELICIANO.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 26 de noviembre de 1997, Pte.: MÉNDEZ BURGUILLO.
- S.A.P. de A Coruña, Sec. 4, de 9 de febrero de 1998, Pte.: FUENTES CANDELAS.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 25 de marzo de 1998, Pte.: MÉNDEZ BURGUILLO.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 26 de marzo de 1998, Pte.: MÉNDEZ BURGUILLO.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 26 de marzo de 1998, Pte.: MÉNDEZ BURGUILLO.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 27 de marzo de 1998, Pte.: MARTÍN MAZUELOS.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 31 de marzo de 1998, Pte.: GARCÍA GARCÍA.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 17 de abril de 1998, Pte.: MÉNDEZ BURGUILLO.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 18 de abril de 1998, Pte.: MARTÍN MAZUELOS.
- S.A.P. de Baleares, Sec. 4, de 30 de abril de 1998, Pte.: ZAFORTEZA FORTUNY.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 27 de mayo de 1998, Pte.: MARTÍN MAZUELOS.
- S.A.P. de A Coruña, Sec. 5, de 10 de junio de 1998, Pte.: RUBIN MARTÍN.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 1, de 17 de noviembre de 1998, Pte.: SÁNCHEZ UGENA.
- S.A.P. de Sevilla, Sec. 5, de 1 de febrero de 1999, Pte.: BOZAL GIL.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 26 de febrero de 1999, Pte.: IZQUIERDO BELTRÁN.
- S.A.P. de Baleares, Sec. 3, de 15 de marzo de 1999, Pte.: ROSELLÓ LLANERAS.
- S.A.P. de Sevilla, Sec. 5, de 23 de marzo de 1999, Pte.: GALLARDO CORREA.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 21 de junio de 1999, Pte.: PÉREZ CONEJO. R. Ar. 7540/1999.
- S.A.P. de Huelva, Sec. 2, de 1 de septiembre de 1999, Pte.: MARTÍN MAZUELOS.



## VI. Bibliografía

- **AJA**, El concepto d'autonomía, en Comentaris sobre l'Estatut de Catalunya, I.E.A., 3 Vols., Barcelona, 1988, Vol. I;
  - El concepto de competencias concurrentes. La legislación básica del Estado y de desarrollo de las Comunidades Autónomas, en Normativa básica en el ordenamiento jurídico español, I.N.A.P., M.A.P., Madrid, 1990.
- **AJA, TORNOS MAS, FONT I LLOVET, PERULLES MORENO y ALBERTÍ ROVIRA**, El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Edit. Tecnos, Madrid, 1985.
- **ALBERTÍ ROVIRA**, Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en R.E.D.C. núm. 14, 1985;
  - Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania, Edit. Civitas, Madrid, 1986, Capítulos VII, XI Y XII, principalmente;
  - Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en R.D.C.P. núm. 2, 1990;
  - La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en El futuro de las Autonomías Territoriales (Comunidades Autónomas: balance y perspectivas), Universidad y Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1991;
  - La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en D.A. núms. 230-231, 1992;
  - Relaciones entre las Administraciones Públicas, en la obra colectiva dirigida por LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Edit. Tecnos, Madrid, 1993;
  - Los Convenios entre Comunidades Autónomas, en Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración (AA.VV.), I.E.A., Barcelona, 1993.
- **ALCÁNTARA**, Los vertidos marinos desde buques y aeronaves en la Ley de Costas, en Urbanismo Marítimo. Incidencia de la nueva Ley de Costas (AA.VV.), Edit. Complutense, Madrid, 1991.
- **ALCÁZAR CREVILLÉN**, Incidencia del derecho transitorio de la Ley de Costas en el derecho al aprovechamiento urbanístico de los terrenos reconocido por el planeamiento en vigor, en Actualidad y Derecho núm. 43, 1988.
- **ALEMANY IGNASI DE DELAS**, La experiencia internacional y la nueva Ley de Costas, en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988.
- **ALMENDROS MANZANO**, La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en R.A.P. núm. 130, 1993.
- **ALONSO CORTÉS**, La planificación en la mecánica de la afectación demanial, en D. A. núm. 95, 1965.
- **ALONSO GARCÍA, E.**, La interpretación de la Constitución, Prólogo de F. RUBIO LLORENTE, C.E.C., Madrid, 1984
  - El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, Vol. II: El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de Medio Ambiente, Cuadernos de Estudios Europeos, Edit. Civitas/Fundación Universidad Empresa. Madrid, 1993
  - Legislación sectorial de medio ambiente, en R.A.P. núm. 137, 1995.
- **ALONSO GARCÍA, R.**, Tratado de la Unión Europea, Edit. Civitas, Madrid, 1992.
- **ÁLVAREZ-GENDÍN**, El dominio público. Su fundamento y naturaleza jurídica, artículo incluido en los Estudios dedicados al profesor GASCÓN Y MARÍN en el cincuentenario de su docencia, I.E.A.L., Madrid, 1952;
  - El dominio público: su naturaleza jurídica, Edit. Bosch, Barcelona, 1956;
  - Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, en R.A.P. núm. 26, 1958;
  - Concepto histórico del dominio público en la legislación y la doctrina españolas, Actas del III Symposium de Historia de la Administración, I.E.A., Madrid, 1974.
- **ÁLVAREZ MERINO**, A propósito de los planes de ordenación de las playas, en R.D.U. núm. 86, 1984.
- **ÁLVAREZ PERLA y SAIZ GONZÁLEZ**, La articulación institucional de la política territorial, en E.T. núm. 21, 1986.

- **ÁLVAREZ RICO**, Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas, I.E.A.L., Madrid, 1986.
- **DE ÁNGEL YAGÜEZ**, Comentario a la STS (1) de 11 de junio de 1985, en R.L.L. núm. 1327, noviembre 1985.
- **ANGULO ERRAZQUIN**, Las competencias de la Administración Municipal en las zonas portuarias y su problemática, en R.V.A.P. núm. 23, 1989;
  - Las competencias municipales en la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, en Jornadas sobre la Ley de Costas, I.V.A.P., Oñati, 1990.
- **APRELL LASAGABASTER**, Régimen administrativo de los extranjeros en España (Ciudadanos comunitarios y nacionales de terceros Estados), Prólogo de L. MARTÍN-RETORTILLO, Edit. Marcial Pons/S.P.I.C.U.M., Madrid, 1994.
- **ARAGÓN REYES**, Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. I;
  - La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional, en R.E.D.C. núm. 17, 1986.
- **ARGULLOL MURGADAS**, Preautonomía y traspaso de competencias: la Generalitat de Cataluña y sus funciones en materia de urbanismo, en R.D.U. núm. 61, 1979;
  - Las competencias urbanísticas en el horizonte de las autonomías, y, Aproximación a las competencias y organización en materia de ordenación territorial en el Derecho comparado, en Estudios de Derecho Urbanístico, I.E.A.L., Madrid, 1984
  - Las competencias de ejecución de la Generalitat de Cataluña, Instituto d'Estudis Autonomics, Barcelona, 1989;
  - Conservación del dominio público y responsabilidad administrativa, en Libro homenaje al prof. J.L. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989.
- **ARIÑO ORTIZ**, La afectación de bienes al servicio público, E.N.A.P., Madrid, 1973;
  - El servicio público como alternativa, en R.E.D.A. núm. 23, 1979;
  - El Estado de las Autonomías. Realidad política e interpretación jurídica, en La España de las Autonomías, Madrid, 1981, Vol. II;
  - Sobre la asunción de bienes y actividades por el Estado, Prólogo a DE LA CUETARA, La actividad de la Administración, Edit. Tecnos, Madrid, 1983;
  - Artículo 128, en ALZAGA VILLAAMIL (Dir), Comentarios a las Leyes políticas. Constitución Española de 1978, Edersa, Madrid, 1985, Tomo X;
  - Servicio público y libertad de empresa. La delegación del Gobierno en el sistema eléctrico, en Libro homenaje al prof. J.L. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989;
  - Servicio público y libertades públicas (Una interpretación limitadora del art. 128 de la Constitución), en Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al prof. F. GARRIDO FALLA, Ed. Complutense, Madrid, 1992, Vol. II.
- **ARNANZ DELGADO**, Los Municipios y las zonas marítimo-terrestre y portuaria, en R.E.V.L. núm. 143, año XXIV, 1965.
- **ARRET**, Le prolongement en mer des territoires de communes littorales, en A.J.D.A. num. 9, 1981.
- **ARROYO**, Ley de Costas, Edit. Tecnos, Madrid, 1989, Prólogo;
  - Reflexiones en torno a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en Libro Homenaje al prof. A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Edit. Civitas, Madrid, 1996, Vol. III.
- **ARZUA ARRUGAETA**, Las obras públicas y el control municipal previo en el nuevo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en R.V.A.P. núm. 35, 1993.
- **DE ASIS ROIG**, Tres sentencias sobre la cláusula de precario en Derecho Administrativo, en R.A.P. núm. 116, 1988;
  - Policía demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la Sentencia del T.C. 149/1991, de 4 de julio, en R.D.U. núm. 125, 1991.
- **ATIENZA**, Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica, en R.E.D.A. núm. 85, 1995.
- **AZCÁRRAGA**, La plataforma continental: naturaleza, anchura y delimitación, en La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, 4 Vols., Madrid, 1974, I, 2.
- **BALAGUER CALLEJÓN**, La cláusula de prevalencia del art. 149.3 y los Estatutos de Autonomía, en R.V.E.A. núm. 4, 1986.

- **BALDOVI NACHER**, Conclusiones de la Primera Asamblea Provincial de Municipios Turísticos celebrada en Alicante, R.M. núm. 167, septiembre 1967.
- **BALLBE PRUNES**, Las reservas dominiales (principios), en R.A.P. núm. 4, 1951;
- Consideraciones históricas sobre el dominio público, en R.I.C.S. núm. 2, 1963;
- Voz Dominio Público, en Nueva Encicl. Jur. Seix, Tomo VII, Barcelona, 1974.
- **BALZA AGUILERA**, Reflexión constitucional en la Ley de Costas: en especial su incidencia competencial, en C.E.U.M.T. núms. 106-107, 1988, y, en Jornadas sobre la Ley de Costas, I.V.A.P., Oñati, 1990.
- **BANDRES**, Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada en la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, en R.E.A.L.A. núm. 258, 1993.
- **BAÑO LEÓN**, Garantía institucional y derechos fundamentales, en R.E.D.C. núm. 4, 1982;
- La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local, en obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, Tratado de Derecho Municipal, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Tomo I, Cap. VIII.
- **BARCELONA LLOP**, Recensión al libro de Yves BRARD, Domaines public et privé des personnes publiques, Edit. Dalloz (Col. Connaissance du Droit), Paris, 1994, IX+117 pp., en R.A.P. núm. 135, 1994
- Novedades en el régimen jurídico del dominio público en Francia, en R.A.P. núm. 137, 1995;
- La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales, prólogo de L. MARTÍN REBOLLO, Edit. Aranzadi, Pamplona, 1996.
- **BARNÉS VÁZQUEZ**, La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario, Edit. Civitas, Madrid, 1988;
- Ley de Costas y garantía indemnizatoria, en R.A.A.P. núm. 2, 1990.
- **BARRACHINA JUAN**, Problemas en la ejecución del principio de coordinación, en R.A.P. núm. 128, 1992.
- **BARRAGÁN MUÑOZ**, Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral, Oikos Tan. Vilassar de Mar, Barcelona, 1994.
- **BASSOLS COMA**, Sobre la colisión entre el destino urbanístico del suelo y su aprovechamiento minero, en R.E.D.A. núm. 20, 1979;
- Ordenación del territorio y medio ambiente. Aspectos jurídicos, en R.A.P. núm. 95, 1981;
- El medio ambiente y la ordenación del territorio, en D.A. núm. 190, 1981;
- Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas, en R.D.U. núm. 80, 1982;
- Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S.M. el Rey y Patrimonio Nacional, en R.A.P. núm. 100-102, 1983, Vol. II;
- Constitución y sistema económico, Edit. Tecnos, Madrid, 2 ed., 1988;
- Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el derecho de propiedad, en R.D.U. núm. 110, 1988;
- Transportes y ordenación del territorio, en R.D.U. núm. 115, 1989;
- Las obras públicas y el urbanismo. Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado, D.G.V.U.A., M.O.P.T.M.A., Madrid, 1994.
- **BASSOLS COMA y GÓMEZ-FERRER MORANT**, La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos, en Actas del V Congreso de la Asociación Italo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, I.E.A., Madrid, 1977.
- **BASTIDA**, Las evaluaciones de impacto ambiental en la ordenación del territorio, en Ordenación del territorio y medio ambiente (AA.VV.), I.V.A.P., Oñati, 1988.
- **BAYONA I ROCAMORA**, Potestad reglamentaria autonómica y distribución de competencias: sistemas y criterios de control, en Autonomías, 1985;
- La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional, en R.E.D.A. núm. 45, 1985;
- El derecho a legislar en el Estado Autonómico, Edit. Tecnos, Madrid, 1992.
- **BELADÍEZ ROJO**, Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. IV.
- **BELTRÁN DE FELIPE**, Discrecionalidad administrativa y Constitución, Edit. Tecnos, Madrid, 1995.
- **BENZO MESTRE**, La función coordinadora de la Administración y los organismos autónomos, en D. A. núm. 104, 1966.

- **BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO**, Comentario a la STS (1) de 9 de noviembre de 1984, en C.C.J.C. núm. 6, 1984.
- **BERMEJO VERA**, El enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales, en R.A.P. núm. 83, 1977;
  - El <interés general> como parámetro de la jurisprudencia constitucional, en L. MARTÍN-RE-TORTILLO (Dir.), De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Seminario de profesores de la Facultad de Derecho, Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 1985;
  - Derecho Administrativo. Parte Especial, obra colectiva, Edit. Kronos, Zaragoza, 1991; Edit. Civitas, Madrid, 1994.
- **BÉRTOLO CADENAS**, Influencia de la Ley de Costas sobre el planeamiento urbanístico. Articulación entre las Administraciones estatal, autonómica y locales, en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional, M.O.P.T. y Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992.
- **BESCOS**, Ordenación del litoral, según el Anteproyecto de la Ley de Costas, Ponencia presentada en el Seminario sobre la Ley de Costas, Facultad de Ciencias del Mar, Universidad Politécnica de Canarias, Las Palmas, 1987.
- **BLANCO DE TELLA**, El mito de la función coordinadora, en el libro publicado con GONZÁLEZ NAVARRO, Organización y procedimientos administrativos, Edit. Montecorvo, Madrid, 1975.
- **BLANQUER PRATS**, Ciudad, en R.D.U. núm. 103, 1987.
- **BLASCO DÍAZ**, Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral. La protección y ordenación de las costas, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- **BLASCO ESTEVE**, Sobre el concepto de competencia exclusiva, en R.E.D.A. núm. 29, 1981;
  - Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Jurisprudencia Constitucional, en R.E.D.A. núm. 33, 1982;
  - Comentario al art. 13.8 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en Comentarios al E.A. de Andalucía dirigidos por MUÑOZ MACHADO, M.A.P., I.E.A.L., Madrid, 1987;
  - Territori i competències autonòmiques, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990.
- **BLAS ORDÁN**, El régimen jurídico de las aguas interiores, TAPIA, Publicación para el Mundo del Derecho, núm. 43, diciembre 1988.
- **BOCANEGRA SIERRA**, Sobre algunos aspectos de la desafectación de comunales, en R.A.P. núm. 100-102, 1983, Vol. III.
- **BOCANEGRA SIERRA, y otros**, Lecciones de Dominio Público, Edit. Colex, Madrid, 3 edic., 1999.
- **BOIX REIG**, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana, obra colectiva dirigida por MARTÍN MATEO, I.E.A.L., Madrid, 1985.
- **BOQUERA OLIVER**, Determinación de las competencias de las Entidades Locales, en R.E.V.L. núm. 150, 1966;
  - Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria, en R.E.A.L.A. núm. 226, 1985;
  - La edificación en los puertos, en R.E.D.A. núm. 80, 1993.
- **BORRAJO INIESTA**, La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico, R.A.P. núm. 130, 1993;
  - Análisis y contenido competencial de las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre Costas, en R.E.D.A., 1993;
  - La colaboración interadministrativa en el Estado de las Autonomías para hacer cumplir las leyes: el ejercicio de facultades de denuncia y de prueba por una Administración relativamente incompetente en materia de pesca marítima, en R.V.A.P. núm. 41, 1995.
- **BOURGON TINAO**, Los puertos francos y el régimen especial de Canarias, Madrid, 1982.
- **BRARD**, Domaines public et privé des personnes publiques, Edit. Dalloz (Col. Connaissance du Droit), Paris, 1994.
- **BRAVO FERRER DELGADO**, Consejo de Estado y Estado de Autonomías, en R.E.D.A. núm. 60, 1988.
- **BROUANT**, L'usage des fréquences de communication audiovisuelle et la domanialité publique, en A.J.D.A. núm. 2/97, de 20 de febrero de 1997.
- **BULLINGER**, La discrecionalidad de la Administración pública. Evolución, funciones, control judicial, en R.L.L. 1987, Vol. IV.

- **CALERO RODRÍGUEZ**, Régimen jurídico de las costas españolas, Prólogo de JIMÉNEZ APARICIO, Edit. Aranzadi, Pamplona, 1995.
- **CALVO CHARRO**, El régimen jurídico de los humedales, prólogo de R. GÓMEZ-FERRER MORANT, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.
- **CALVO ROJAS**, Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico. Obras e instalaciones en el ámbito portuario, en La ordenación urbanística y la Ley de Puertos (AA.VV.), E.G.A.P., Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1994.
- **CAÑEDO-ARGUELLES TORREJÓN**, El Plan Indicativo de Usos del Dominio Público Litoral (P.I.D.U.), y, Aspectos y criterios sobre delimitación de zonas costeras para su ordenación integrada, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Noviembre de 1981, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- **CARCELLER FERNÁNDEZ**, Instituciones de Derecho Urbanístico, Edit. Montecorvo, Madrid, 2 edic., 1981;
  - Legislación de Puertos. Interés actual de este ordenamiento, en R.A.P. núm. 100-102, 1983;
  - Competencias urbanísticas en la legislación de régimen local, en R.J.C. núm. 3, 1987.
- **CARRASCO PERERA**, Comentario a la STS (1) de 11 de junio de 1985, en C.C.J.C. núm. 9, 1985.
- **CARRERAS PUIGDENGOLAS y ESTIVILL SANCHO**, Coordinación de la planificación del espacio litoral en las autonomías: el caso de Cataluña, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- **CARRETERO PÉREZ**, La construcción de puertos deportivos y las licencias urbanísticas, en La Ley núm. 1854, año VIII, de 2 de diciembre de 1987.
- **CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR**, Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional, en R.E.D.A. núm. 29, 1981;
  - Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1 de la Constitución, en R.E.D.C. núm. 1, 1981.
- **CASANOVA**, Demanio marittimo e poteri locali, Giuffrè Editore, Milano, 1986.
- **CENDREDO UCEDA, FRANCÉS y RIVAS**, Proceso de ocupación de zonas húmedas y áreas intermareales en el litoral cantábrico, en la obra colectiva La supervivencia de los espacios naturales, compilación del Coloquio Hispano-Francés de Espacios Naturales, 15-20 de febrero de 1988, Edit. M.A.P.A., Madrid, 1989.
- **CHINCHILLA MARÍN**, La radiotelevisión como servicio público esencial, Edit. Tecnos, Madrid, 1988;
  - Las medidas cautelares, Edit. Tecnos, Madrid, 1990;
  - El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. II.
- **CLAVERO ARÉVALO**, La inalienabilidad del dominio público, en R.A.P. núm. 25, 1958, y, en I.G.O., Sevilla, 1958;
  - Efectos del incumplimiento de la regla de la inalienabilidad del dominio público, en Studi in Memoria di ZANOBINI, Giuffrè Editore, Milano, 1965, Volume Primo;
  - La España de las Autonomías, Madrid, 1978;
  - España, desde el centralismo a las autonomías, Barcelona, 1983;
  - Estudios de Derecho Administrativo, Edit. Civitas/I.G.O., 1992.
- **CLIMENT BARBERÁ**, La afectación de bienes al uso y servicio públicos, Instituto Alfonso El Magnánimo, Valencia, 1979;
  - Perspectivas de la titularidad de los bienes públicos y la idea de competencia, en Estudios en honor a J. GALVÁN ESCUTIA, Valencia, 1980;
  - Comentarios a la legislación de Régimen Local, Generalidad Valenciana, Valencia, 1986;
  - La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales, en Tratado de Derecho Municipal, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Tomo I.
- **COBO OLVERA**, Obras, construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable y urbanizable no programado, en R.D.U. núm. 119, 1990;
  - La potestad de recuperación de oficio de los bienes de las Entidades Locales, en R.E.D.A. núm. 88, 1995.

- **COBREROS MENDAZONA**, La coordinación sanitaria estatal y las Comunidades Autónomas, en D. A. núms. 230-231, 1992.
- **COLOM PIAZUELO**, Los bienes comunales en la legislación de Régimen Local, Edit. Tecnos, Madrid, 1995;
  - Influencia de la configuración de la personalidad jurídica del Municipio en la determinación de la titularidad del patrimonio local, en R.A.P. núm. 137, 1995.
- **COLOQUIO sobre DOMAINE PUBLIC ET ACTIVITES ECONOMIQUES**, París, 20 y 21 de noviembre de 1990, Actas publicadas en el número especial de octubre de 1991 de los Cahiers juridiques de l'Electricité et du Gaz.
- **CONDE Y CONDE**, El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular, en R.A.P. núm. 73, 1974;
  - Playas y zona marítimo-terrestre de propiedad privada. Nuevas tendencias jurisprudenciales, en R.D.Públ. núm. 61, 1975.
- **IV CONGRESO Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios**, celebrado en Barcelona del 6 al 12 de octubre de 1967, Conclusión 3 de la Ponencia 2, publicadas en R.E.V.L. núm. 156, 1967.
- **CONSEJO DE ESTADO**, Recopilación de la Doctrina Legal del Consejo de Estado, años 1949-1950, Madrid, 1958;
  - Dictamen sobre concesión de parcela en zona marítimo-terrestre: caducidad: posibilidad de rehabilitación parcial de la misma y tiempo hábil para ello, en R.D.A.F. núms. 28-29, 1971;
  - Dictamen sobre concesión de parcela en zona marítimo-terrestre de propiedad particular, en R.A.P. núm. 73, 1974.
- **CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA**, Dictamen núm. 148, de 27 de septiembre de 1988, en relación a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- **CONSEJERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**, Puertos deportivos de Andalucía, C.O.P.T., Sevilla, 1987.
- **COSCULLUELA MONTANER**, Administración Portuaria, Edit. Tecnos, Madrid, 1973;
  - En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas, en R.E.D.A. núm. 18, 1978;
  - La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas, en R.A.P. núm. 89, 1979;
  - Prólogo al libro de PAREJO ALFONSO, Garantía institucional y autonomías locales, I.E.A.L., Madrid, 1981;
  - Prólogo al libro de MARTÍNEZ-CARRASCO PIGMATELLI intitulado, Carreteras: su régimen jurídico, Edit. Montecorvo, Madrid, 1990;
  - Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. IV;
  - Manual de Derecho Administrativo, Edit. Civitas, Madrid, 11 edic., 2000.
- **COSMES**, Los retoques parlamentarios a la Ley de Costas: orden en la playa, en R.M.O.P.U. núm. 358, octubre 1988.
- **COSTA MORATA**, Tipología de la conflictividad en el litoral, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- **COULOMBE, y REDON**, Le droit du littoral, Edit. Litec, Paris, 1992.
- **CRUZ VILLALÓN**, La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa, en R.F.D.U.C.M. núm. 4, 1981;
  - La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación, en JUAN CANO (ed.), Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial, Madrid, 1990;
  - La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías Territoriales, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. IV.
- **CUARTAS SUÁREZ**, El litoral asturiano, las Directrices Regionales y la Ley de Costas, Tres pates pa un bancu, en Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1991, Vol. IV.
- **DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ**, El destino de los terrenos obtenidos por concesión de desecación de marismas. Dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, en R.D.A.F., La Coruña, núms. 47-48, 1977;

- La actividad de la Administración, Edit. Tecnos, Madrid, 1983.
- **VI CURSO** sobre Problemas Políticos de la Vida Local de Peñíscola, **SEMINARIO** sobre La actitud del Estado ante los servicios municipales, Tomo VI, Madrid, 1966.
- **CUVILLO CONTRERAS**, Aguas marítimas: problemas del deslinde de la zona marítimo-terrestre, en A.D.G.C.E. (1966-73), I, 1975.
- **D'AMICO CERVETTI**, Demanio marittimo e assetto del territorio, Milano, 1983.
- **DELGADO BARRIO**, El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, Edit. Civitas, Madrid, 1993.
- **DELGADO PIQUERAS**, La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988, en R.A.P. núm. 118, 1989;
  - Derecho de aguas y medio ambiente, Edit. Tecnos, Madrid, 1992.
- **DÍAZ, E.**, Estado de Derecho y sociedad democrática, Madrid, 8 ed., 1981;
  - El Estado Democrático de Derecho en la Constitución española, en «Sistema», núm. 41, 1981, también publicado en su libro Socialismo en España: el partido y el Estado, Madrid, 1981.
- **DÍAZ DELGADO**, Recursos contra los actos de aplicación de la Ley de Costas, en R.G.D. núm. 543, diciembre 1989.
- **DÍAZ FRAGA**, Complejos portuarios turístico-deportivos. Playas artificiales. Aspectos residenciales (conferencia).
- **DÍAZ FRAILE**, El dominio público marítimo-terrestre. Exégesis y comentario del Título I de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1989;
  - La protección registral del litoral (prontuario de aspectos registrales del Reglamento de Costas de 1989), Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991;
  - Régimen general de la propiedad de las minas y de los montes, en R.C.D.I. núm. 602, 1991;
  - La protección registral del dominio público marítimo-terrestre: falsa antinomia entre la Ley de Costas y la Ley Hipotecaria, en R.L.L., 1991, Tomo III.
- **DÍAZ LEMA**, La afirmación legal de patrimonios propios de los Organismos Autónomos, en Administración Institucional. Libro Homenaje a M.F. CLAVERO AREVALO, Edit. Civitas/I.G.O., Madrid, 1994, Vol. I;
  - Los monopolios locales, Edit. Montecorvo, Madrid, 1995.
- **DÍEZ MORENO**, Pluralidad de ordenamientos y jurisprudencia constitucional, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. I.
- **D.G.P.S.M.**, Playas, modelos, tipos y sugerencias para su ordenación, Edit. M.O.P., Madrid, 1970.
- **DÍEZ PICAZO**, Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución, Ponencia presentada a la Reunión de Profesores de Derecho Público, Sigüenza, 1987, publicado en los Estudios sobre la Constitución Española homenaje al prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. II
  - Fundamentos de Derecho Civil patrimonial, Edit. Civitas, Madrid, 1995, Vol. III.
- **DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ**, Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: los iura in re aliena, en R.E.D.A. núm. 35, 1982;
  - Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos, comentario jurisprudencial de la S.T.C. 99/1986, en R.E.D.C. núm. 20, 1987;
  - Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución Española?), en R.E.D.C. núm. 24, 1988;
  - Régimen constitucional del Poder Judicial, Edit. Civitas, Madrid, 1991.
- **ELIZALDE AYMERICH**, La zona marítimo-terrestre, en A.D.C XXX, 1978;
  - Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas, en R.D.P. núm. 16, Invierno 1982-1983.
- **EMBIU IRUJO**, Recensión a la obra de GARCÍA PELAYO, El Estado Social y sus implicaciones, Edit. Alianza Universidad, Madrid, 1 ed., 1977;
  - Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal, en R.E.D.A. núm. 30, 1981;
  - Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales, en R.E.V.L. núm. 220, 1983;

- La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana, en R.A.P. núm. 115, 1988;
- Los planes especiales: régimen jurídico general, en R.E.D.A. núm. 70, 1990;
- La planificación hidrológica: régimen jurídico, Edit. Tecnos, Madrid, 1991;
- La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución, en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. IV;
- Los medios de una política hidráulica finisecular, en R.E.D.A. núm. 79, 1993;
- Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico, en R.A.P. núm. 134, 1994;
- Las obras hidráulicas de interés general, en R.A.P. núm. 138, 1995;
- Las obras hidráulicas (Dir.), Edit. Civitas, Madrid, 1995.
- **ENÉRIZ OLAECHEA**, La ordenación del territorio en la legislación de Navarra, prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas/I.V.A.P., Oñati, 1991.
- **ENTRENA CUESTA**, Licencias urbanísticas y discrecionalidad administrativa, en BOQUERA OLIVER (coord.), Derecho Urbanístico Local, Edit. Civitas, Madrid, 1992.
- **ESCRIBANO COLLADO**, Las vías urbanas. Concepto y régimen de uso, Edit. Montecorvo, Madrid, 1973;
- Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. III, y en Organización Territorial del Estado (CC.AA.), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. II
- Comunidades Autónomas y ordenación del territorio, en R.A.A.P. núm. 3, I.A.A.P./Universidad de Sevilla, 1990;
- La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. IV.
- **ESCRIBANO COLLADO y LÓPEZ GONZÁLEZ**, El medio ambiente como función administrativa, en R.E.D.A. núm. 26, 1980.
- **DE ESTEBAN ALONSO**, Impacto de la Ley de Costas sobre el planeamiento urbanístico, en Urbanismo Marítimo. Incidencia de la nueva Ley de Costas (AA.VV.), Edit. Complutense, Madrid, 1991.
- **ESTEVE PARDO**, Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional), Edit. Civitas/Generalitat de Catalunya, Madrid, 1995;
- Derecho del medio ambiente y Administración local (Coordinador), Edit. Civitas, Madrid, 1996.
- **ESTEVE SECALL**, Los puertos y el desarrollo regional en Andalucía, Edit. Arguval, Málaga, 1990.
- **ESTEVEZ GOYTRE**, Los Municipios y la Ley de Costas, en R.D.U. núm. 135, 1993.
- **FAJARDO SPÍNOLA**, Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la S.T.C. 149/1991, de 4 de julio), en R.A.P. núm. 128, 1992.
- **FALCÓN Y TELLA**, La equidad en la delimitación de la plataforma continental, en R.F.D.U.C.M. núm. 61, 1980.
- **FANLO LORAS**, Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local (El control sobre las Corporaciones Locales: El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local), prólogo de L. MARTÍN-RETORTILLO, C.E.C., Madrid, 1990;
- El contenido patrimonial de la servidumbre de acceso al mar (a propósito de la S.T.C. 149/91, de 4 de julio), en La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional), Estudios en homenaje al prof. J. GONZÁLEZ PÉREZ, Edit. Civitas, Madrid, 1993, Tomo III;
- Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas, Edit. Civitas/Seminario de derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza/Confederación Hidrográfica del Ebro, Madrid, 1996.
- **FARIÑA GUITIÁN y ALFÍN DELGADO**, Nueva Ley sobre salvamentos y hallazgos en el mar, Madrid, 1964.
- **FATOME et TERNEYRE**, Le financement privé de la construction d'ouvrages publics, en particulier sur le domaine public, en A.J.D.A. núm. 2/97, de 20 de febrero de 1997.
- **FEAS COSTILLA**, El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar, en La Ley núm. 1991, de 15 de junio de 1988.

- **FENOY PICÓN**, Los enclaves de propiedad privada en zona marítimo-terrestre y la Disposición Transitoria primera, números 1 y 2, de la Ley de Costas de 1988, en A.D.C., julio-septiembre 1989.
- **FERNÁNDEZ FARRERES**, Libertad de empresa y nacionalizaciones en la Constitución (Breve nota introductoria a un Seminario sobre «Aspectos jurídicos de las nacionalizaciones»), Cuadernos Aragoneses de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Zaragoza, 1979;
  - La subvención: concepto y régimen jurídico, I.E.F., Madrid, 1983;
  - El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en R.E.D.C. núm. 12, 1984;
  - El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica, en R.V.A.P. núm. 6, 1983, y en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. II;
  - El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las Entidades locales en el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en R.E.V.L. núm. 224, 1984;
  - Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional, en R.E.D.C. núm. 14, 1985;
  - Mesa Redonda sobre la ponencia de ALBERTI ROVIRA, La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en El futuro de las Autonomías Territoriales (Comunidades Autónomas: balance y perspectivas), Universidad y Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1991;
  - Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. I;
  - El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías, en R.V.A.P. núm. 36, 1993;
  - Las Conferencias Sectoriales y los Consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración (AA.VV.), I.E.A., Barcelona, 1993.
- **FERNÁNDEZ FARRERES, JIMÉNEZ-BLANCO y QUINTANA LÓPEZ**, Derecho Administrativo. Parte Especial, Edit. Carperi, Madrid, 1995.
- **FERNÁNDEZ GARCÍA**, Puertos. Efectos de los puertos deportivos, en Libro homenaje al prof. J.L. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989.
- **FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ**, Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medio ambiente, costas y puertos), Prólogo de A. MOZO SEOANE, Edit. Marcial Pons/M<sup>o</sup> de Defensa, Madrid, 1995.
- **FERNÁNDEZ RAÑADA DE LA GÁNDARA**, Actuaciones del MOPU en la costa española, en Urbanismo C.O.A.M. núm. 4, mayo 1988.
- **FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**, Libre tránsito por las riberas del mar sin excepción alguna, artículo periodístico publicado en "Sábado Gráfico", núm. 869, de 26 de Enero de 1974, también se encuentra publicado en su obra Entre el Derecho y la Política (Escritos dispersos de un jurista independiente), Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1987;
  - El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en R.E.V.L. núm. 201, 1979;
  - Autonomía y sistema de fuentes, en la obra colectiva La Constitución española y las fuentes del Derecho, Tomo I; Derecho Administrativo, UNED, 1980, Tomo II;
  - El medio ambiente en la Constitución Española, en D.A. núm. 190, 1981;
  - Las obras públicas, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. III;
  - Los derechos históricos de los territorios forales, Edit. Civitas, Madrid, 1985, libro recensionado por HERRERO R. DE MIÑÓN, Territorios históricos y fragmentos del Estado, en R.E.D.C. núm. 14, 1985;
  - El urbanismo en la jurisprudencia constitucional, en R.D.U. núm. 112, 1989, p. 21;

- Arbitrariedad y discrecionalidad, en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. III;
- Regulación urbanística de los terrenos e instalaciones portuarias, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993;
- De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario, en R.E.D.A. núm. 80, 1993;
- Manual de Derecho Urbanístico, Abella, Madrid, 1995.
- **FONT I LLOVET**, Algunas funciones de la idea de participación, en R.E.D.A. núm. 45, 1985;
- La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños, en R.A.P. núm. 123, 1990, y, en Actualidad y perspectiva del Derecho Público a fines del siglo XIX, Homenaje al prof. F. GARRIDO FALLA, Madrid, 1992, Vol. II;
- La ordenación constitucional del dominio público, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. V.
- **FONTANA PUIG**, Las relaciones interadministrativas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en R.E.A.L.A. núms. 235-236, 1987.
- **FORNESA RIBÓ**, Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre: especial referencia a los terrenos ganados al mar, en R.A.P. núm. 46, 1965.
- **FORSTHOFF**, Tratado de Derecho Administrativo, trad. de LEGAZ LACAMBRA, GARRIDO FALLA Y GÓMEZ DE ORTEGA, I.E.P., Colección Estudios de Administración, XV, Madrid, 1958;
- Rechtsfragen der lesistenden Verwaltung -Aspectos jurídicos de la Administración aportadora de prestaciones-, Stuttgart, 1959, obra que se encuentra incluida en su libro Sociedad industrial y Administración pública, Madrid, 1967, y que ha sido recensionada por L. MARTÍN-RETORTILLO, en R.A.P. núm. 37, 1962;
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Edit. C.H. Beck, 9 ed., München und Berlin, 1966, Tomo I;
- Sobre medios y métodos de la planificación moderna, en la obra colectiva Planificación, Vol. I, edición de la obra alemana «Plannung» preparada por G. ARINO ORTIZ y A. GALLEGO ANABITARTE, Edit. I.E.A., Madrid, 1974;
- Problemas constitucionales del Estado Social, en la obra colectiva El Estado Social, C.E.C., Madrid, 1986;
- Concepto y esencia del Estado Social de Derecho, en el libro colectivo El Estado Social, C.E.C., Madrid, 1986.
- **FRANCH I SAGUER**, Imbricación del dominio público y privado, en R.A.P. núm. 139, 1996.
- **FUEJO LAGO**, Incidencias de la Ley de Costas en la actividad turística, en Urbanismo Marítimo. Incidencia de la nueva Ley de Costas (AA.VV.), Edit. Complutense, Madrid, 1991.
- **FUENTES BODELÓN**, La prescripción en las aguas públicas (como mito y como realidad jurídica), E.N.A.P., Madrid, 1972;
- Derecho administrativo de los bienes (dominio público y patrimonio), E.N.A.P., Madrid, 1977;
- Criterios de demanialidad en las aguas continentales, en R.D.A.F., La Coruña, 1978;
- La evolución del litoral a través de las normas, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Noviembre 1981, Servicio de Publicaciones Agrarias, Madrid, 1982;
- Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio, C.E.O.T.M.A.-C.I.F.C.A., Madrid, 1982, Textos Internacionales, Vol. I;
- El medio ambiente en la C.E.E. Incidencia en la legislación española, en Noticias C.E.E., núm. 14, marzo 1986;
- Planteamientos previos a toda formulación de un Derecho Ambiental, en D.A. núm. 190, 1981;
- El medio ambiente y las evaluaciones de impacto ambiental, en la obra colectiva La Constitución Española y la conservación de la naturaleza, Madrid, 1990.
- **FUERTES SUÁREZ**, Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, en R.D.P. núm. 10, 1981;
- La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. I.
- **GALLARDO CASTILLO**, El dominio público local: procedimientos administrativos constitutivos y de gestión, EDESA, Madrid, 1995.
- **GALLEGO ANABITARTE**, Plan y presupuesto como problema jurídico en España, en el volumen colectivo Planificación, Tomo I, Madrid, 1974;

- Los cuadros del Museo del Prado. Reflexiones histórico-dogmáticas con ocasión del artículo 132 -y 133.1- de la Constitución Española de 1978, en Estudios Homenaje al profesor Mesa Moles, Madrid, 1982;
- Estudio Preliminar de los Establecimientos públicos y otras personas jurídico públicas en España, Prólogo al libro de JIMÉNEZ DE CISNEROS, Los Organismos Autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico, I.N.A.P., Madrid, 1987;
- Concepto de dominio público hidráulico. El concepto de dominio público y la S.T.C. de 29 de noviembre de 1988, en la obra colectiva Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional, I.N.A.P., M.A.P., Madrid, 1990;
- Tiempo y concesión de dominio público, en R.D.U.M.A. núm. 145 bis, 1995.
- GALLEGO ANABITARTE, MENÉNDEZ REXACH, y DÍAZ LEMA, El Derecho de Aguas en España, S.G.T. del M.O.P.U., Madrid, 1986, 2 Tomos, II Apéndice Documental.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos (Dir.), C.E.O.T.M.A., S.G.T. del M.O.P.U., Madrid, 1982;
- Espacios libres y de protección en las legislaciones sectoriales: carreteras, embalses y curso de agua, costas y vías pecuarias, en R.D.U. núm. 99, 1986;
- Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales (Dir.), I.T.U.R., M.O.P.U., Madrid, 1988.
- GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía relativa a la Autonomía Local en 1996, en Anuario del Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- GARCÍA DE COCA, Sector petrolero español: análisis de la despublicatio de un servicio público, Edit. Tecnos, Madrid, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, El dogma de la reversión de concesiones, en Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín, I.E.A.L., Madrid, 1952;
- Sobre la imprescriptibilidad del dominio público, en R.A.P. núm. 13, 1954 (publicada también en los Estudios dedicados al profesor García Oviedo, Sevilla, 1934, I; y en Dos Estudios sobre la Usucapación en Derecho Administrativo, op. cit. infra);
- La actividad industrial y mercantil de los municipios, en R.A.P. núm. 17, 1955
- Prólogo a la obra Tópica y Jurisprudencia de T. VIEHWEG, trad. de L. DÍEZ-PICAZO, Edit. Taurus, Madrid, 1963;
- La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo -poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos-, en R.A.P. núm. 38, 1962, y en Cuadernos Civitas, Madrid, 3 ed., 1983, reimpresión 1989;
- La Administración Española (Estudios de Ciencia Administrativa), Alianza Editorial, Madrid, 1972;
- Conferencia sobre la «Ley de Costas y el Urbanismo», pronunciada en la II Semana de Derecho Urbanístico celebrada en Málaga en abril de 1972;
- Dos Estudios sobre la Usucapación en Derecho Administrativo, I.E.P., Madrid, 1955, y Edit. Tecnos, Madrid, 1974;
- La participación del administrado en las funciones administrativas, en Libro Homenaje a S. ROYO VILLANOVA, Edit. Moneda y Crédito, Madrid, 1977;
- Estudio Preliminar al volumen colectivo La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, I.E.E., Madrid, 1980;
- La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Edit. Civitas, Madrid, 1981;
- La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico, en R.E.D.C. núm. 5, 1982;
- La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del art. 149 de la Constitución, en R.E.D.A. núm. 33, 1982;
- Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural, en R.E.D.A. núm. 39, 1983;
- El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. I
- Estudios sobre Autonomías Territoriales, Edit. Civitas, Madrid, 1985;

- Apuntes de Derecho Administrativo, I, 2º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1984-1985;
- Apuntes de Derecho Administrativo, II, El Dominio Público Hidráulico, redactado por SÁNCHEZ MORÓN, Anexo al Tomo I, Madrid, 1986;
- Problemas actuales de Régimen Local, I.G.O., Sevilla, 2 edic., 1986;
- La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, Cuadernos Civitas, Madrid, 1988;
- Principios y modalidades de la participación del ciudadano en la vida administrativa, en Libro Homenaje a J. L. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989
- Las garantías de la expropiación forzosa según el Derecho Europeo, en D.A. núm. 222, 1990;
- La revisión del sistema de Autonomías Territoriales, Madrid, 1990;
- ¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota, en R.A.P. núm. 124, 1991
- Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado, en R.E.D.A. núm. 89, 1996
- Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas, en R.A.P. núm. 141, 1996
- Código de las Leyes Administrativas, Edit. Civitas, 11 edic., Madrid, 1996, Anexo de actualización al 30 de junio de 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Curso de Derecho Administrativo, 2 Vols., Edit. Civitas, Madrid, Vol. I, 7 ed., 1995, reimpresión 1996, Vol. II, 4 ed., 1994, reimpresión 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, Lecciones de Derecho Urbanístico, Edit. Civitas, Madrid, 2 edic., 1981.
- GARCÍA-TREVIJANO FÓS, Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español, en R.A.P. núm. 29, 1959, trabajo publicado también en los Studi in Memoria di ZANOBINI, Giuffrè Editore, Milano, 1965, Volume Primo;
  - Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo, en R. E. D. M. núm. 3, 1963
  - Resumen de una Conferencia pronunciada en la Semana de Derecho Marítimo celebrada en Valencia, publicado en Vida Marítima, Madrid, septiembre 1963.
- GARCÍA-TREVIJANO GÁRNICA, Cambio de afectación de los bienes expropiados, en R.A.P. núm. 107, 1985.
- GARCÍA LUENGO, La remuneración en el salvamento marítimo, Salamanca, 1976.
- GARCÍA MACHO, El principio autonómico en relación con el federal, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. II;
  - La autonomía municipal y su protección en la L.B.R.L., en R.A.P. núm. 109, 1986;
  - Reserva de ley y potestad reglamentaria, Edit. Ariel, Barcelona, 1988.
- GARCÍA PELAYO, El Estado Social y sus implicaciones, en su obra Las transformaciones del estado contemporáneo, Edit. Alianza Universidad, Madrid, 2 ed., 1980, obra recensionada en su primera edición de 1977 por EMBID IRUJO en R.A.P. núm. 85, 1978;
  - Derecho constitucional comparado, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- GARCÍA PÉREZ, La utilización del dominio público marítimo-terrestre (Estudio especial de la concesión demanial), Prólogo de MEILAN GIL, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995.
- GARCÍA I SANZ, El Llibre del Consolat de Mar dins la Història medieval del Dret Marítim Català, Universidad de Barcelona, 1985.
- GARCÍA TORRES, La cláusula de prevalencia y el Poder Judicial, en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. I.
- GARRIDO FALLA, Sobre el régimen del dominio público, en Estudios en homenaje a J.M. PI Y SUÑER, Edit. Bosch, Barcelona, 1962;
  - Evolución y problemática de las relaciones entre el Estado y la Administración local, en Problemas políticos de la Vida Local, VII, Madrid, 1967
  - Comentarios a los arts. 338 a 345 del Código Civil, en Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, dirigidos por M. ALBALADEJO, Tomo V, Vol. I, Arts. 333-391 CCi., Edersa, Jaen, 1980;
  - El modelo económico en la Constitución española, I.E.E., 2 Tomos, Madrid, 1981;

- El modelo económico de la Constitución y la revisión del concepto de servicio público, en R.E.D.A. núm. 29, 1981;
- El desarrollo legislativo de las normas básicas y las leyes-marco estatales por las Comunidades Autónomas, en R.A.P. núm. 94, 1981;
- Algunas cuestiones del Estado de las Autonomías, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. III;
- Comentario al art. 132 de la Constitución, en Comentarios a la Constitución, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Edit. Civitas, Madrid, 1985;
- Tratado de Derecho Administrativo, (C.E.C, Madrid, 1960, Tomo II, I.E.P., Madrid, 2 ed., 1962), Edit. Tecnos, 8 Edic., Madrid, 1987, Vol. II;
- Las Autoridades Portuarias: una nueva fórmula de organización administrativa, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993; El concepto de servicio público en Derecho español, en R.A.P. núm. 135, 1994.
- **GARRIDO MOLINA**, La ordenación del territorio en Andalucía, en la obra colectiva La legislación de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, C.E.M.C.I., I.N.A.P., Granada, 1990.
- **GARRIDO ROSELLÓ**, La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de utilización de los espacios portuarios, en R.D.U.M.A. núm. 145 bis, 1995.
- **GARRORENA MORALES**, El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho, Edit. Tecnos, Madrid, 2 ed., 1984.
- **GAY DE MONTELLÁ y MASSO ESCOFET**, Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas, Edit. Bosch, Barcelona, 3 edic., 1956, 2 Vols.
- **GAUDEMET**, La superposition des propriétés privées et du domaine public, D. 1978, chr.;
- Le domaine public des établissements publics: nouveaux développements de la question, R.D.P.S.P. 1984;
- Les constructions en volume sur le domaine public, en L'évolution contemporaine du Droit des Biens, P.U.F., Paris, 1991.
- **GERPE LANDIN**, Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978, en R.J.C. núm. 1, 1979.
- **GIANNINI**, Basi costituzionali della proprietà privata, en Pol. dir., 1971;
- I beni culturali, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1976;
- Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo; traducción de BAENA DEL ALCAZAR y GARCÍA MADARIA, I.N.A.P., Madrid, 1980;
- Diritto Amministrativo, Giuffrè Editore, Milano, 2 ediz., 1988; Derecho Administrativo, I.N.A.P., M.A.P., Madrid, 1991, Vol. I.
- **GIL CORTIELLA**, Ley de Costas versus Ley Hipotecaria, en Revista Española La Ley, 1991, Tomo I, pp. 1185 y ss.
- **GIL OLCINA, CAMPESINO FERNÁNDEZ, MORALES GIL, VERA REBOLLO, MARCHENA GÓMEZ y HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**, Algunas cuestiones de ordenación del territorio, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, 1993.
- **GIL ROBLES**, La aventura de las autonomías, Madrid, 1980;
- La protección del medio ambiente marítimo, en Derecho y Medio Ambiente, C.E.O.T.M.A.-M.O.P.U., 1981,
- **GIMENO FELIÚ**, Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas, en R.A.P. núm. 135, 1994.
- **GODFRIN**, Droit Administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation, Paris, 1978;
- Droit Administratif des biens, Masson, Paris, 4 edic., 1994;
- Une prudente audace: la loi du 25 du juillet 1994 relative la constitution de droits réels sur le domaine public, en C.J.E.G., 1995.
- **GÓMEZ Y DÍAZ-CASTROVERDE**, Problemas de interpretación de la Ley de Costas desde la perspectiva judicial, en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional, M.O.P.T. y Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992;
- El puerto como sistema general y su incidencia en el régimen económico-financiero portuario, en La ordenación urbanística y la Ley de Puertos (AA.VV.), Escola Galega de Administración Pública, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1994.
- **GÓMEZ-FERRER MORANT**, Las zonas verdes y los espacios libres como problema jurídico, Edit. Tecnos, Madrid, 1971

- En torno a los estándares urbanísticos, en R.E.D.A. núm. 4, 1975;
- La planificación urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional y la reforma de la Ley del Suelo, en R.E.D.A. núm. 10, 1976;
- La aprobación definitiva de los Planes Municipales de Urbanismo como acto de fiscalización, en R.E.D.A. núm. 10, 1976;
- Legislación en materia de urbanismo: competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid y novedades más significativas, en obra colectiva dirigida por dicho tratadista Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid, Edit. Civitas y Comunidad de Madrid, Madrid, 1987
- Límites de las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con el estatuto de la propiedad inmueble, en C. y T. núm. 80-2/89, I.N.A.P., M.A.P., 1989;
- La planificación hidráulica: aspectos jurídicos, en la obra colectiva Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional, Edit. M.A.P., Madrid, 1990;
- Bases y ordenación general de la economía, en la obra colectiva Normativa básica en el ordenamiento jurídico español, I.N.A.P., M.A.P., Madrid, 1990;
- Legislación básica en materia de Régimen Local: relación con las leyes de las Comunidades Autónomas, en la obra colectiva La provincia en el sistema constitucional, Edit. Civitas, Madrid, 1991;
- La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. V;
- Prólogo al libro de M. CALVO CHARRO, El régimen jurídico de los humedales, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995;
- Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Dir.), Edit. Civitas, Madrid, 1996.
- **GÓMEZ PORTILLA**, Ordenación del territorio, planificación sectorial y articulación institucional, en Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1991, Vol. III.
- **GÓMEZ QUINTANA**, Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre, S. G. del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1963.
- **GONZÁLEZ BERENGUER URRÚTIA**, Sobre la crisis del concepto de dominio público, en R.A.P. núm. 56, 1968;
  - Comentarios a la Ley de Aguas, Edit. Abella, Madrid, 1985;
  - La Ley de Costas: las construcciones futuras, en R.D.U. núm. 118, 1990;
  - La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de Costas, en R.D.U. núm. 125, 1991;
  - Estudios de Urbanismo, Publicaciones Abella, Madrid, 1992;
  - Recensión al libro de BASSOLS COMA, Las obras públicas y el urbanismo. Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado, M.O.P.T.M.A., Madrid, 1994, en R.E.D.A. núm. 86, 1995
  - Urbanismo sectorial. Las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el patrimonio histórico, Pons, Madrid, 1999.
- **GONZÁLEZ CAMPOS y PIÑAR MAÑAS**, El ingreso de España en las Comunidades Europeas y los efectos del Acta de Adhesión, en la obra colectiva dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español), Edit. Civitas, 3 Vols., Madrid, 1986, Vol. I.
- **GONZÁLEZ CASANOVA**, Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno, en D.A. núm. 182, 1979.
- **GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, Limitaciones y servidumbres marítimas, en R.D.U. núm. 117, 1990.
- **GONZÁLEZ GARCÍA**, La titularidad de los bienes de dominio público, Madrid, 1998.
- **GONZÁLEZ HABA y MARTÍNEZ DÍEZ**, Ordenación territorial en una nueva situación, en C. y T. núm. 1/80, Revista de Ciencia Urbana, I.E.A.L., Madrid, 1980.
- **GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ**, El deslinde de las costas, Prólogo de J.R. PARADA VAZQUEZ, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995;
  - A propósito de la S.T.S.(1) de 20 de enero de 1993 (Zona marítimo-terrestre y deslindes. Dominio público y titularidades privadas. Interpretación del artículo 132 de la Constitución), en R.V.A.P. núm. 42, 1995.

- GONZÁLEZ NAVARRO, Organización y procedimientos administrativos, Edit. Montecorvo, Madrid, 1975;
- Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración. Repertorio bibliográfico de autores españoles, S.C.P. de la S.G.T. de la Presidencia del Gobierno / B.O.E., Madrid, 1976;
- Derecho Administrativo Español, E.U.N.S.A., Pamplona, Tomo I, 1987, Tomo II, 1988;
- Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la Local, Tratado de Derecho Municipal, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Tomo II.
- GONZÁLEZ PAZ, Posibilidades y objetivos de una política de ordenación integrada de los espacios litorales, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982;
- Política de ordenación integrada de los espacios litorales, en E.T. núm. 6, 1982.
- GONZÁLEZ PÉREZ, La reforma administrativa en el Régimen Local, en Problemas Políticos de la Vida Local, I.E.A.L., Madrid, 1961;
- Los derechos reales administrativos, Cuadernos Civitas, Madrid, 2 edic., 1984;
- Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Edit. Civitas, 2 edic., Madrid, 1988;
- Comentarios al Proyecto de Ley de reforma de Régimen y Valoraciones del Suelo, I.E.E., Madrid, 1990;
- El nuevo régimen jurídico de las licencias de urbanismo, Edit. Abella, Madrid, 1991;
- Comentarios a la Ley del Suelo, en colaboración con J. GONZÁLEZ SALINAS, Edit. Civitas, Madrid, 6 edic., 1993;
- Ante la nueva regulación del Procedimiento Administrativo, en R.E.D.A. núm. 77, 1993
- Utilización por los particulares de terrenos e instalaciones portuarias, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993;
- Nuevo régimen del suelo (Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio), Edit. Civitas, Madrid, 1996.
- GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Edit. Civitas, Madrid, 1993, Tit. IX, Cap. I.
- GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JAÚDENES y ARRIETA ÁLVAREZ, Comentarios a la Ley de Aguas, Edit. Civitas, Madrid, 1987.
- GONZALO RODRÍGUEZ, Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre, en R.A.P. núm. 43, 1964;
- Concesiones y autorizaciones portuarias, en R.A.P. núm. 46, 1965;
- La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo-terrestre y portuaria, en R.A.P. núm. 51, 1966;
- El deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en E.T. núm. 34, 1990.
- GRAU ÁVILA, Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral, en Autonomías, R.C.D.P., núm. 14, julio de 1992.
- GRECO E MURRONI, Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio, Edit. Arel/Il Mulino, Bologna, 1980.
- GREGORI MARI, Los espacios naturales protegidos y los instrumentos de ordenación territorial, en Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1991, Vol. III.
- GROSIDIER DE MATONS, Le régime administratif et financier des ports maritimes, P.U.F., Paris, 1969.
- GUAITA MARTORELL, Le domaine public en Espagne, en R.I.S.A., Vol. XXII, 1956, Núm. 2;
- Derecho Administrativo Especial, Imprenta General, Zaragoza, 1966, Tomo IV, Cap. VIII, §3;
- La actividad de los particulares en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, en Primer Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo sobre Aspectos jurídico-administrativos del Turismo, Sevilla, 1966, Imprenta del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970;
- Apunte jurídico-administrativo sobre la pesca marítima, en R.D.M. núms. 157-158, 1980; en el volumen colectivo Estudios en Homenaje al prof. MESA MOLES, Madrid, 1981;
- Derecho Administrativo: Aguas, Montes y Minas, Edit. Civitas, Madrid, 2 edic., 1986.
- GUERRERO MARTÍN, La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral, Madrid, 1997.
- GUILLO SÁNCHEZ-GALIANO y CÓRDOBA CASTROVERDE, Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en D. A. núms. 230-231, 1992.

- **GUTIÉRREZ DE LA CÁMARA**, Ley reguladora de los auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimas, Madrid, 1966.
- **GUTIÉRREZ COLOMINA**, Régimen jurídico urbanístico del espacio rural, Edit. Montecorvo, Madrid, 1990.
- **HERNÁNDEZ GIL**, El cambio político español y la Constitución, Madrid, 1982.
- **HERRERO R. DE MIÑÓN**, Territorios históricos y fragmentos del Estado, en R.E.D.C. núm. 14, 1985.
- **HERVOUET**, Aménagement spécial et théorie du domaine public, en R.D.P., 1983;
  - L'utilité de la notion d'aménagement spécial dans la théorie du domaine public, R.D.P.S.P., 1983.
- **HOGAN**, La Red de Competencias en la Administración Española actual. El caso de las playas de Málaga, en R.E.R. núm. 35, 1993.
- **HORGUÉ BAENA**, El deslinde de costas, Prólogo de A. PÉREZ MORENO, Edit. Tecnos/I.U.D.P. «García Oviedo», Madrid, 1995
  - ¿Resurgimiento de enclaves privados en las costas?. La posibilidad de pervivencia de los enclaves privados tras la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas. (A propósito de la STS de 10 de junio de 1996), en R.A.A.P. núm. 31, 1997.
- **IGLESIAS CORRAL**, La propiedad privada. La zona marítimo-terrestre, La Coruña, 1976.
- **INFORME** de la Comisión de las Comunidades Europeas, L'aménagement intégré du litoral dans la Communauté Européenne, Bruxelles, 1980.
- **INFORME** de la Comisión de Expertos sobre Autonomías que dieron lugar a los Pactos Autonómicos de mayo de 1981, publicados en mayo-julio de 1981 en la «Colección Informe» del Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, núms. 32 y 34, C.E.C., Madrid, 1981.
- **INFORME** intitolado Réflexions sur l'orientation du droit des propriétés publiques, emitido por la Section du Rapports et des Etudes du Conseil d'Etat en junio de 1986, cuya tercera parte se ha publicado en Etudes et Documents. Conseil d'Etat, 1987.
- **INFORME** presentado por el T.C. a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales celebrada en Madrid en octubre de 1986, en Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales, Madrid, 1986, núm. 33, publicado posteriormente de manera autónoma, y precedido de prólogo, con el título El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid, 1988.
- **JELLINEK**, Verwaltungsrecht, Lehrmittel Verlag G.M.B.H., Dritte Auflage, Offenburg, 1948.
- **JIMÉNEZ ASENSIO**, Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado, Edit. I.V.A.P./Civitas, Madrid, 1993.
- **JIMÉNEZ-BLANCO** y **CARRILLO DE ALBORNOZ**, Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, I.E.A.L., Madrid, 1985;
  - Las relaciones interadministrativas de supervisión y control, en Tratado de Derecho Municipal, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Tomo I;
  - Manual de Derecho Administrativo (con PAREJO ALFONSO y ORTEGA ÁLVAREZ), Edit. Ariel, Barcelona, 1990, Cap. XI sobre La actividad de gestión del dominio público;
  - Protección del dominio público: limitaciones a la propiedad, en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional, M.O.P.T. y Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992;
  - De las Administraciones Públicas y sus relaciones, en el Vol. Col. Comentario sistemático a la L.R.J.A.P.-P.A.C., Carperi, Madrid, 1993
  - Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en Administración y Constitución: el principio de cooperación, en D.A. núm. 240, 1994.
- **JIMÉNEZ CAMPO**, ¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico, en R.E.D.C. núm. 27, 1989.
- **JIMÉNEZ DE CISNEROS CID**, Comentario a la STS (1) de 17 de junio de 1987, en C.C.J.C. núm. 14, 1987;
  - Los organismos autonomos en el Derecho público español: tipología y régimen jurídico, Prólogo de A. GALLEGO ANABITARTE, I.N.A.P., Madrid, 1987;
  - Comentario a la STS (1) de 6 de julio de 1988, en C.C.J.C. núm. 17, 1988;
  - Competencia jurisdiccional: naturaleza de los puertos autónomos y carácter administrativo de algunos de sus acuerdos, en C.C.J.C. núm. 21, 1989;

- El nuevo régimen de los puertos deportivos y la Ley de Costas, en E.T. núm. 34, 1990;
- Regímenes de utilización del dominio público: especial referencia a los puertos deportivos, en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional, M.O.P.T. y Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992;
- La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general, en R.D.U. núm. 134, 1993;
- Las tarifas portuarias: estructura, criterios de establecimiento y procedimiento de modificación, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993;
- Los Planes Especiales de Ordenación de los Espacios Portuarios, en La ordenación urbanística y la Ley de Puertos (AA.VV.), Escola Galega de Administración Pública, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1994;
- La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general, en R.D.U.M.A. núm. 145 bis, 1995.
- **JORDANA DE POZAS**, La evolución del Derecho de las Aguas en España y en otros países, en R.A.P. núm. 37, 1962.
- **JORDANO FRAGA**, La tensión medio ambiente-desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, en R.A.A.P. núm. 17, 1994;
  - La protección del derecho a un medio ambiente adecuado, Edit. Bosch, Barcelona, 1995.
- **JORNADAS DE CIENCIAS Y TECNOLOGIAS MARÍNAS (II)**, Universidad de Santiago de Compostela e Instituto Español de Pesca Marítima, Santiago de Compostela, 1995.
- **JURADO CENTURIÓN**, El océano, hogar de la humanidad en el siglo XXI, en Urbanismo Marítimo. Incidencia de la nueva Ley de Costas (AA.VV.), Edit. Complutense, Madrid, 1991.
- **KAISER**, Reflexiones filosóficas sobre la planificación, en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. I.
- **KOOIJMAN**, The Port Authority of New York and New Jersey, en R.I.S.A. núm. 40, 1974, 3.
- **LACHAUME**, L'évolution de la propriété publique, en L'évolution contemporaine du Droit des biens, P.U.F., París, 1990.
- **LACLETA**, Aguas interiores y bahías, en La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, 4 Vols., Madrid, 1974, I, 1.
- **LAFUENTE BENACHES**, La concesión de dominio público. Estudio especial de la declaración de su caducidad, Edit. Montecorvo, Madrid, 1988;
  - La declaración de caducidad de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre, en R.E.D.A. núm. 63, 1989.
- **LARA RUBIDO**, Requisitos legales que deben cumplir las empresas que operan en los puertos, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993.
- **LARUMBE BIURRÚM**, El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas, Madrid, 1988;
  - Competencias de la Comunidad Autónoma y los territorios históricos sobre el medio ambiente, en la obra colectiva Ordenación del territorio y medio ambiente, I.V.A.P., Oñati, 1988.
- **LASAGABASTER HERRARTE**, Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico, Edit. Civitas, Madrid, 1991;
  - Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo, en R.V.A.P. núm. 41, 1995.
- **LASO BAEZA**, Las reservas de terrenos para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, en R.D.U. núm. 139, 1994.
- **DE LAUBADERE, VENEZIA et GAUDEMET**, Traité de Droit Administratif, L.G.D.J., París, 2 edic., 1994, Vol. II.
- **LATOUR BROTONS**, Antecedentes de la primitiva Ley de Aguas, 2 ed., Elche, 1965.
- **LAVIALLE**, Existe-t-il un domaine public naturel?, C.J.E.G. 1987;
  - Des rapports entre la dominiabilité publique et le régime des fondations, R.D.P.S.P. 1990;
  - La constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat, R.F.D.A. núm. 10, 1994.
- **LAZCANO BROTONS**, La adscripción del dominio público marítimo-terrestre en la normativa y la jurisprudencia constitucional sobre costas, en R.V.A.P. núm. 33, 1992, y, en Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento, I.V.A.P., Oñati, 1993.
- **LEGUINA VILLA**, Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar, en R.A.P. núm. 65, 1971;
  - Recensión al libro de GÓMEZ-FERRER MORANT, Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico, Edit. Tecnos, Madrid, 1971, en R.A.P. núm. 66, 1971;

- La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre, en R.E.D.A. núm. 2, 1974;
- Las facultades dominicales de la propiedad forestal, en R.E.D.A. núm. 3, 1974;
- La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral en Francia, en R.A.P. núm. 84, 1977;
- La potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales que infrinjan manifiestamente las leyes: alcance y límites, en R.A.P. núm. 82, 1977;
- Las Comunidades Autónomas, en La Constitución española de 1978. Estudio sistemático (PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA), Edit. Civitas, Madrid, 2 ed., 1981;
- Gobierno municipal y Estado Autonómico, en R.A.P. núms. 100-102, 1983;
- Escritos sobre Autonomías Territoriales, Edit. Tecnos, Madrid, 1984;
- La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local, en R.E.V.L. núm. 227, 1985;
- La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas, en Jornadas sobre la Ley de Costas, E.G.A.P., Santiago de Compostela, noviembre de 1991, publicadas en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia constitucional, M.O.P.T./Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992;
- Prólogo a la Legislación de Costas, Edit. Tecnos, Madrid, 1 ed., 1990, 2 ed., 1992, 3 ed., 1995;
- Notas sobre los Principios de Competencia y de Prevalencia en la Legislación Compartida, en R.E.A.L.A. núm. 258, 1993;
- La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio, en La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (AA.VV.), Edit. Tecnos, Madrid, 1993;
- Legislación general de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prólogo, Edit. Tecnos, Madrid, 5 edic., 1996.
- LIET-VEAUX, Domaine maritime et portuaire, en Revue Administrative, 155, 1973.
- LOBATO GÓMEZ, Limitaciones del dominio privado en el litoral español, en R.C.D.I. núm. 608, 1992.
- LONG, WEIL et BRAIBANT, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Edit. Sirey, 10 Edition, Paris, 1993.
- LÓPEZ BUSTOS, La organización administrativa del medio ambiente, Edit. Civitas/Universidad de Granada, Madrid, 1992.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo, I.G.O., Sevilla, 1988.
- LÓPEZ GUERRA, Las dimensiones del Estado Social de Derecho, en «Sistema» núms. 38-39, 1980;
- Colisiones normativas y conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. II;
- Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE, en Normativa Básica en el ordenamiento jurídico español, I.N.A.P., Madrid, 1990.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, La disciplina constitucional de la propiedad privada, Edit. Tecnos, Madrid, 1988
- LÓPEZ MENUDO, La utilización del mar y su ribera, en R.A.A.P. núm. 2, 1990;
- Presentación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, en R.A.A.P. núm. 3, I.A.A.P./Universidad de Sevilla, Sevilla, 1990
- El derecho a la protección del medio ambiente, en R.E.C. núm. 10, 1991
- La concesión de aguas públicas y sus posibles modificaciones, en R.E.D.A. núm. 77, 1993.
- LÓPEZ PELÁEZ, El régimen sancionador en la nueva legislación de Costas, en E.T. núm. 34, 1990.
- LÓPEZ PELLICER, Sobre el uso especial o privativo del dominio público, en R.E.V.L. núm. 216, 1982;
- Elaboración y gestión en el planeamiento urbanístico (intervención de los particulares), Edit. Montecorvo, Madrid, 1983
- Uso y aprovechamiento del dominio público local, en el Libro homenaje al prof. J.L. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989;
- Los derechos adquiridos en zonas del demanio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas, en R.E.D.A. núm. 68, 1990.

- **LÓPEZ RAMÓN**, La conservación de la naturaleza. Los espacios naturales protegidos, Studia Albornotiana, Zaragoza, 1980;
  - Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas, en R.A.P. núm. 96, 1981;
  - La potestad organizatoria de la Administración pública en el tránsito de un Estado autoritario a un Estado de Derecho, en R.E.V.L. núm. 223, 1984;
  - La política del medio ambiente en la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español, en la obra colectiva Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Edit. Civitas, Madrid, 1986, Vol. III;
  - La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid, en la obra colectiva dirigida por R. GÓMEZ-FERRER MORANT, Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid, Edit. Civitas y Comunidad de Madrid, Madrid, 1987;
  - Planificación territorial, en R.A.P. núm. 114, 1987;
  - Dominio público y protección del medio ambiente, Ponencia presentada al Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 28-30 de septiembre y 1 de octubre de 1987, Actas publicadas por el I.V.A.P., Oñati, 1988;
  - Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas, en R.E.A.L.A. núm. 243, 1989;
  - Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial, en Autonomías, R.C.D.P., núm. 14, julio 1992;
  - Régimen jurídico de la protección del aire, en R.E.D.A. núm. 84, 1994;
  - Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1995;
  - Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos (Dir.), Edit. Kronos, Zaragoza, 1995.
- **LÓPEZ RODÓ**, Las Autonomías, encrucijada de España, Madrid, 1980;
  - La ordenación territorial y las Comunidades Autónomas, en E.T. núm. 3, 1981.
- **LORENTE HURTADO**, Incidencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas en las competencias de las Comunidades Autónomas, en el volumen colectivo Organización Territorial del Estado (CC.AA.), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. II.
- **LOZANO, B.**, La actividad sancionadora de la Administración en defensa del medio ambiente litoral, en Rev. de Derecho Ambiental núm. 4, 1989.
- **LLISET BORRELL**, Los convenios interadministrativos de los entes locales, en R.E.D.A. núm. 67, 1990.
- **M.A.P.A.**, Legislación pesquera (régimen jurídico de la pesca marítima), Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2 ed., 1990.
- **MARÍN CASTÁN**, Costas marítimas: diferencias entre el régimen legal antiguo y la nueva normativa, en Urbanismo Marítimo. Incidencia de la nueva Ley de Costas (AA.VV.), Edit. Complutense, Madrid, 1991.
- **MARÍN HORTELANO**, De la potestad sancionadora, en obra colectiva sobre la L.R.J.A.P.-P.A.C., Edit. Aranzadi-Colegio de Abogados de Málaga, Pamplona, 1993, pp. 199-209.
- **MARÍN MARÍN**, Dominio público: zona marítima terrestre: conexión dominio público y Registro de la Propiedad, en A.D.G.C.E. (1966-73), I, 1975.
- **MARROQUÍN MOCHALES**, Reclamaciones frente a los actos de las Administraciones portuarias. Régimen de infracciones y sanciones, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993;
  - Utilización del dominio público portuario: autorizaciones y concesiones. Régimen económico, en R.D.U.M.A. núm. 145 bis, 1995.
- **MARTÍN MATEO**, La cláusula de precario en las concesiones de dominio público, en R.A.P. núm. 56, 1968;
  - La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional, en R.E.V.L. núm. 206, 1980;
  - La garantía constitucional de las autonomías locales, en R.E.V.L. núm. 208, 1981;
  - La protección de las zonas húmedas en el Ordenamiento jurídico español, en R.A.P. núm. 96, 1981;
  - La prevención de vertidos desde el litoral y la contaminación del mar Mediterráneo, en R.E.D.A. núm. 32, 1982;
  - La legislación española y la prevista adhesión a la Comunidad Económica Europea, en R.E.D.A. núm. 43, 1984;

- Manual de Derecho Autonómico, I.E.A.L., Madrid, 1984;
- Régimen jurídico de los cultivos marinos, en R.A.P. núm. 106, 1985;
- Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político, en R.A.P. núm. 108, 1985;
- Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional, en R.D.U. núm. 95, 1985;
- Derecho público de la Economía, Edit. C.E.U.R.A., Madrid, 1985;
- El ambiente en la C.E.E., en Noticias CEE, núm. 14, marzo 1986;
- El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho Administrativo, en R.E.A.L.A. núm. 238, 1988;
- Tratado de Derecho Ambiental, Edit. Trivium, Madrid, Tomo I, 1991, Tomo II, 1992;
- Los consorcios locales. Una institución en auge, en R.A.P. núm. 129, 1992;
- La tutela de la biodiversidad, en R.E.D.A. núm. 85, 1995.
- **MARTÍN MATEO, L. MARTÍN-RETORTILLO y VILLAR PALASÍ**, Aspectos jurídico-administrativos del Turismo, en Primer Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo, Sevilla, 1966, Imprenta del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- **MARTÍN MATEO y VERA REBOLLO**, Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: Consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial, en R.D.U. núm. 114, 1989;
  - El Litoral Valenciano: análisis territorial y valoración de su protección. El papel de la actual legislación sobre costas, Centro de Publicaciones del MOPTMA, Madrid, 1993.
- **MARTÍN REBOLLO**, De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. III;
  - La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ámbito urbanístico, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1993;
  - Las nuevas formas de Administración Autónoma y las Empresas públicas en las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas, en Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración (AA.VV.), I.E.A., Barcelona, 1993;
  - Prólogo al libro de J. BARCELONA LLOP, La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales, Edit. Aranzadi, Pamplona, 1996.
- **MARTÍN-RETORTILLO, L.**, Recensión a la obra de FORSTHOFF, Rechtsfragen der lesistenden Verwaltung, en R.A.P. núm. 37, 1962;
  - La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de «Daseinsvorsorge», en R.A.P. núm. 38, 1962
  - El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias, en R.A.P. núm. 51, 1966;
  - Recensión a la obra de RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, en R.A.P. núm. 54, 1967, y en El Vía Crucis de las Libertades Públicas y otros ensayos rescatados, Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976, (1996);
  - Recensión a la obra de RODRÍGUEZ MORO, La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, en R.A.P. núm. 56, 1968, y en El Vía Crucis...;
  - Recuperación municipal de camino. La imprescriptibilidad, ¿mito o posibilidad?. Deslinde y recuperación posesoria, en R.A.P. núm. 61, 1970, publicado asimismo en Selección de comentarios sobre la jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales, I.E.A., Madrid, 1977;
  - Recensión al trabajo de MARTÍNEZ PISÓN, La destrucción del paisaje natural de España, colección Los Suplementos, núm. 31, Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972, publicada en R.A.P. núm. 68, 1972, y en El Vía Crucis...; Las sanciones de orden público en Derecho español, Edit. Tecnos, Madrid, 1973;
  - Las sanciones de orden público en Derecho español, Edit. Tecnos, Madrid, 1973
  - La protección formal de las competencias: la posición de los entes locales en el sistema español de conflictos jurisdiccionales, en Descentralización administrativa y organización política, Alfaguara, Madrid, 1973, Vol. II;
  - En torno a los bienes comunales, en R.A.P. núm. 84, 1977, número dedicado al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, publicado asimismo en la obra Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1980
  - ¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?, en R.E.D.A. núm. 34, 1982;
  - Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado, Akal Editor, Madrid, 1984, Cap. XXI De las propiedades públicas;

- La participación en la Administración Pública: principios y límites, en obra colectiva editada por la Facultad de Derecho de Lérida, La participación, 1985
- De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español, en R.C.E.C. núm. 4, 1989;
- Las aguas subterráneas como bienes de dominio público, en Libro homenaje al prof. J.L. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989;
- Prólogo al libro de FANLO LORAS, Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local, C.E.C., Madrid, 1990
- Dos reflexiones sobre la Administración Unica, en R.A.A.P. núm. 14, 1993;
- Del Derecho Administrativo de nuestro tiempo (El libro de los prólogos), Madrid, 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO, S., La elaboración de la Ley de Aguas de 1866, en R.A.P. núm. 32, 1960;
- El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones, I.G.O., Sevilla, 1960, (1996);
- La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración, Ediciones Centro de Estudios Hidrográficos, Madrid, 1963;
- Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos, Edit. Tecnos, Madrid, 1966;
- Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX, en R.A.P. núm. 49, 1966;
- Prólogo al libro de COSCULLUELA MONTANER, Administración Portuaria, Edit. Tecnos, Madrid, 1973;
- Descentralización administrativa y organización política (Dir.), Edit. Alfaguara, 3 Vols., Madrid, 1973
- Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el Derecho positivo español, en Administración y Constitución, I.E.A.L., Madrid, 1981;
- El reto de una Administración racionalizada, Madrid, 1983;
- La actuación de las Corporaciones Locales (Acotaciones al Proyecto de Ley de regulación de las Bases del Régimen Local), en R.E.D.A. núm. 42, 1984;
- Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas (Dir.), I.E.E., Madrid, 1989;
- Reflexiones sobre la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español, en R.E.D.A. núm. 65, 1990;
- Derecho Administrativo Económico, Edit. La Ley, Madrid, Tomo I (1988), Tomo II (1991);
- La provincia (pasado, presente y futuro), Edit. Civitas, Madrid, 1991;
- Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas, en R.A.P. núm. 128, 1992;
- Titularidad y aprovechamiento de las aguas (discurso leído el día 29 de mayo de 1995 en el acto de su recepción, como Académico de número, en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación), Edit. Civitas, Madrid, 1995.
- MARTÍN-RETORTILLO, S., y SALAS HERNÁNDEZ, Los procedimientos de transferencia forzosa de la propiedad privada en el marco de la planificación urbanística, en R.A.P. núm. 79, 1976.
- MARTÍN DE VIDALES y GARRIDO RAMÍREZ, Ordenación de zonas litorales, en Primer Curso de Análisis, Planeamiento y Gestión del Medio Litoral, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1974, Octava Conferencia.
- MARTÍNEZ-ALCUBILLA, Exposición de Motivos de la Ley General de Aguas de 1866 de RODRÍGUEZ DE CEPEDA, en Diccionario de la Administración Española (Compilación de la Novísima Legislación de España en todos los ramos de la Administración Pública), 6 edic., Madrid, 1914, Tomo I.
- MARTÍNEZ CARO, Mar territorial: naturaleza, anchura y delimitación, en La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, 4 vols., Madrid, 1974, I, 1.
- MARTÍNEZ ESCUDERO, Las playas como bienes de dominio público. Especial referencia a los enclaves de propiedad privada, en R.E.V.L. núm. 167, 1970;
- Playas y costas: su régimen jurídico administrativo, Edit. Montecorvo, Madrid, 2 edic., 1985.
- MARTÍNEZ ESCUDERO Y VERA FERNÁNDEZ-SANZ, Guión, problemática y propuestas, XXXII Seminario de Investigación sobre problemática jurídico-administrativa y municipal sobre la zona marítimo-terrestre, I.E.A.L., Cádiz, 1972.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Interferencia de un plan de ordenación urbana y de la zona marítimo-terrestre, en A.D.G.C.E. (1966-73), I, 1975.

- **MARTÍNEZ SOSPEDRA**, La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en R.G.D. núm. 513, 1987.
- **MARTÍNEZ ZABALETA**, Ordenación de las playas: sus zonas de apoyo, en Jornadas sobre la Ley de Costas, I.V.A.P., Oñati, 1990.
- **MAUNZ**, Hauptprobleme des öffentlichen Sachenrechts. Eine Studie zur Methodik und Dogmatik des Deutschen Verwaltungsrechts, Ed. J. Schweitzer Verlag -Arthur Sellier-, München, Berlin y Leipzig, 1933.
- **MAUNZ-DURIG-HERZOG-SCHOLZ**, Grundgesetz-Kommentar, edit. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1979, Tomo I, Comentario al art. 1º, Número Marginal 97.
- **MAURA**, Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida Local, I.E.A.L., Madrid, 1954.
- **MAURENBRECHER**, Grundsätzen des heutigen deutschen Staatsrecht, Frankfurt, 1837; reedición de la Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1962.
- **MAYER**, Derecho Administrativo Alemán, Parte Especial, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1951, Tomo III, 1982, trad. del francés de H. Heredia y C. Krotoschin.
- **MEILÁN GIL**, Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas, en R.E.V.L. núm. 226, 1985;
  - La articulación de los ordenamientos local y autonómico, en R.E.D.A. núm. 44, 1984, y, en Organización Territorial del Estado (Administración Local), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1985, Vol. III;
  - El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de la Ley de Costas, en R.E.D.A. núm. 59, 1988;
  - Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas, en R.D.U. núm. 108, 1988;
  - La ordenación jurídica de las Autonomías, Edit. Tecnos, Madrid, 1988;
  - La articulación de los ordenamientos estatal y autonómico, en Libro homenaje al profesor VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989;
  - Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas, Ponencia presentada a las Jornadas sobre la Ley de Costas, I.V.A.P., Oñati, 1990;
  - La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas, en R.G.A.P. núm. 1, Santiago de Compostela, 1992, y, en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia constitucional, M.O.P.T./Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992;
  - El dominio público natural y la legislación de costas, en R.A.P. núm. 139, 1996.
- **MENDOZA OLIVÁN**, El deslinde de los bienes de la Administración, Edit. Tecnos, Madrid, 1968;
  - Dictamen sobre la procedencia del deslinde administrativo en la zona marítimo-terrestre de la llamada «laguna del Peix» inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de un particular, en R.A.P. núm. 80, 1976.
- **MENÉNDEZ GARCÍA**, Reflexiones constitucionales sobre la potestad de dirección en las relaciones administrativas interorgánicas, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. III;
  - Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial, Prólogo de S. MARTÍN-RETORTILLO, Edit. Civitas/S.P.F.D.U.C.M, Madrid, 1993;
  - Reflexiones institucionales sobre los consorcios, en La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al prof. J. GONZÁLEZ PÉREZ, Edit. Civitas, Madrid, 1993, Vol. III.
- **MENÉNDEZ MENÉNDEZ**, El contrato de remolque, Madrid, 1964.
- **MENÉNDEZ REXACH**, La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes, en R.D.U. núm. 76, 1982;
  - Aspectos jurídicos de la ordenación del litoral, Ponencia presentada en el Curso de Ordenación de Playas, promovido por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1983;
  - Definición de competencias y aspectos jurídicos en los proyectos «offshore», Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1985;
  - Desecación de marismas y terrenos ganados al mar: contribución al estudio de la distinción entre concesión de obra pública y de dominio público, trabajo inédito;
  - Los convenios entre Comunidades Autónomas, I.E.A.L., Madrid, 1988;
  - La nueva Ley de Costas: el dominio público como régimen jurídico de especial protección, en R.E.R. núm. 22, 1988, y en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988;
  - La Ley de Costas 22/88, en Jornadas sobre la Ley de Costas, I.V.A.P., Oñati, 1990;

- Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en Jornadas sobre la Ley de Costas, I.V.A.P., Oñati, 1990;
- Legislación de aguas, ordenación del territorio y medio ambiente, en la obra colectiva Ley de aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional, I.N.A.P., M.A.P., Madrid, 1990;
- Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico, en D. A. núms. 230-231, 1992;
- La configuración del dominio público marítimo-terrestre, en E.T. núm. 34, 1990, y en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional, M.O.P.T. y Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992;
- Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos, en C.y T.E.T., I (95-96), 1993;
- Los servicios portuarios: su gestión directa o indirecta, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993;
- La cooperación ¿un concepto jurídico?, en Administración y Constitución: el principio de cooperación, en D.A. núm. 240, 1994
- El dominio público portuario estatal, en R.D.U.M.A. núm. 145 bis, 1995;
- Los servicios portuarios, en Libro Homenaje al prof. A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Edit. Civitas, Madrid, 1996, Vol. III.
- MERK, Deutsches Verwaltungsrecht, Duncker & Humblot, Berlin, 1970, zweiter Band.
- MERKL, Teoría general del Derecho Administrativo, Editora Nacional, México, 1980.
- MESTRE DELGADO, Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión, en Tratado de Derecho Municipal, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. II.
- MEXIA ALGAR, Dictamen 27/1984, en Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Edit. D.G.C.E., Madrid, 1984.
- MICHAUD, Ordenación de las zonas litorales, trad. por J. Vioque Lozano, Madrid, 1981.
- MIGALLÓN RUBERT, Manual de Régimen local y Derecho urbanístico. Comentarios a la Ley de Costas de 1988, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Alicante, 1988.
- MIGUEL, Dominio público: lesividad de Orden Ministerial que reconoce al dominio particular a terrenos demaniales enclavados en la zona portuaria, en A.D.G.C.E. (1966-73), I, 1975.
- MINGO MIGUEL, Urbanismo y planificación sectorial, en XV Semana de Estudios Superiores de Urbanismo, I.N.A.P.-C.E.M.C.I., Granada, 1990.
- MIRALLÉS GONZÁLEZ, Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas, Cuadernos Civitas-Universitat de Barcelona, Madrid, 1992.
- MODERNE, Les établissements publics peuvent-ils disposer d'un domaine public prope?, en Revue Administrative, 1982.
- MOLA DE ESTEBAN CERRADA, Comentario sobre el deslinde de la zona marítimo-terrestre de la Isla Canela, en R.D.U. núm. 14, 1969.
- MOLINA DEL POZO, El dominio público marítimo artificial, en R.D.Públ. núm. 75, 1979.
- MONTANER ROSELLÓ, Presentación de la publicación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, C.E.T.U., C.O.P.T., Sevilla, 1990.
- MONTORO CHINER, La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos, Edit. Montecorvo, Madrid, 1983;
- La Ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986, y la participación de los Länder en la formación de decisiones comunitarias, en R.E.D.A. núm. 55, 1987;
- Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana: solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1987;
- La Ley de Costas. ¿Un Proyecto viable?, en R.E.D.A. núm. 58, 1988.
- MONTOYA FONT, Limitaciones de la propiedad por razón de protección del dominio público marítimo-terrestre, en E.T. núm. 34, 1990.
- M.O.PU, Comentarios y fundamentos jurídicos y técnicos al Anteproyecto de la Ley de Costas, Madrid, 1987.
- MORELL OCAÑA, Estructuras locales y ordenación del espacio, I.E.A.L., Madrid, 1971;
- La concesión de marismas y el art. 126 de la L.P.E., en R.A.P. núm. 68, 1972;
- La Administración Local, Edit. Tecnos, Madrid, 1984;
- El Régimen Local español, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. I;

- Apuntes de Derecho Administrativo, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1989;
- La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local, en D. A. núms. 230-231, 1992
- Una teoría de la cooperación, en Administración y Constitución: el principio de cooperación, en D.A. núm. 240, 1994
- Curso de Derecho Administrativo, Edit. Aranzadi, Pamplona, Tomo I, 1996.
- **MORENA Y DE LA MORENA**, Una norma innovadora: la del artículo 39 de la L.P.A., en D. A. núm. 76, 1964;
- Las competencias compartidas y su articulación: las órdenes conjuntas y los expedientes mixtos. El Decreto de 6-10-1966, aprobando el Reglamento de Centrales Lecheras, en R.A.P. núm. 53, 1967;
- La larga marcha hacia las autonomías: Una ilusión y un riesgo, en R.E.D.A. núm. 28, 1981.
- **MORENO CÁNOVES**, Régimen jurídico del litoral, Edit. Tecnos, Madrid, 1990;
- El régimen jurídico del litoral. Competencias administrativas y legislaciones aplicables, en La Ordenación del Litoral, C.E.M.C.I., T.A.L., núm. 47, Granada, 1992.
- **MOREU BRALLONGA**, Aguas públicas y aguas privadas, Edit. Bosch, Barcelona, 1996.
- **MORILLO-VELARDE PÉREZ**, Dominio público, Edit. Trivium, Madrid, 1992.
- **MOURGEON**, De quelques rapports entre les libertés et la domanialité publique, Mélanges offerts a Paul Couzinet, Toulouse, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1974.
- **MUÑOZ MACHADO**, Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración, en R.A.P. núm. 84, 1977
- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, en R.E.D.A. núm. 30, 1981;
- La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente, en D.A. núm. 190, 1981;
- Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Edit. Civitas, Madrid, Tomo I, 1982, Tomo II, 1984;
- La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones, en R.E.D.C. núm. 9, 1983;
- El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Edit. Civitas, Madrid, 1986;
- Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva, y La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea, en la obra colectiva dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español), Edit. Civitas, Madrid, 1986, Tomo I;
- Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar, Edit. Civitas, Madrid, 1987;
- Diez tesis sobre el régimen constitucional de la propiedad, Ponencia presentada a la Reunión de Profesores de Derecho Público, Sigüenza, 1987, texto mecanografiado inédito;
- El planeamiento urbanístico, en Tratado de Derecho Municipal (Dir.), Edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. II;
- Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos, en R.A.P. núm. 108, 1992;
- La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas, Edit. Civitas, Madrid, 1992.
- **NAGORE SORABILLA**, Bienes públicos y planes de urbanismo, en R.V.A.P. núm. 41, 1995.
- **NARBÓN GARCÍA**, Clausura de las Jornadas sobre la Ley de Costas celebradas en Santiago de Compostela los días 7-9 de noviembre de 1991, publicadas en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional, M.O.P.T. y Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992.
- **NAVAJAS REBOLLAR**, Régimen jurídico-administrativo de los puertos, Edit. Pons, Madrid, 2000.
- **NIELL CASTAÑERA**, Organización y estandarización de metodologías de impacto ambiental, en II Jornadas de Ciencias y Tecnologías Marinas, Universidad de Santiago de Compostela e Instituto Español de Oceanografía, Santiago de Compostela, 1995.
- **NIETO GARCÍA**, Bienes Comunales, E.D.E.R.S.A., Madrid, 1964;
- Ley de montes vecinales en mano común de 27 de julio de 1968, en R.A.P. núm. 57, 1968;
- Aguas subterráneas, subsuelo árido y subsuelo hídrico, en R.A.P. núm. 56, 1968;

- Bienes comunales: refundiciones del dominio forestal de suelo y vuelo, en R.A.P. núm. 60, 1969;
- La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo, en R.A.P. núm. 76, 1975;
- La discutible supervivencia del interés directo, en R.E.D.A. núm. 12, 1977;
- Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. I;
- Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo, I.N.A.P., Madrid, 1986;
- La Administración sirve con objetividad los intereses generales, en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. III;
- Derecho Administrativo sancionador, Edit. Tecnos, Madrid, 2 edic., 1994.
- **NOGUERA DE LA MUELA**, La legislación de costas y las limitaciones sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar, en R.J.C. núm. 4, 1990;
- Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988, Prólogo de J. TORNOS MAS, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995.
- **O.C.D.E.**, Gestión de zonas costeras. Políticas integradas, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Ediciones Mundiprensa, Madrid, 1995.
- **OLLERO**, La Ley de Costas en Andalucía, en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988.
- **ORTEGA ÁLVAREZ**, Las relaciones interautonómicas, en el libro colectivo dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana, Madrid, 1983;
- El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias, en R.E.D.A. núm. 55, 1987;
- El régimen constitucional de las competencias locales, I.N.A.P., M.A.P., Madrid, 1988;
- Las competencias propias de las Corporaciones Locales, en Tratado de Derecho Municipal dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. I;
- El régimen constitucional de las competencias locales, I.N.A.P., Madrid, 1988;
- La coordinación de la Administración del Estado, en D. A. núms. 230-231, 1992.
- **ORTEGA GARCÍA**, Utilización urbanística del suelo no urbanizable, en R.D.U. núm. 75, 1981;
- Legitimación de las obras públicas del Estado en el suelo no urbanizable, en R.D.U. núm. 110, 1988;
- Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas, en R.D.U. núm. 112, 1989;
- Concurrencia de limitaciones, autorizaciones y planificaciones sobre el mismo suelo, en E.T. núm. 34, 1990.
- **ORTIZ DÍAZ**, El principio de coordinación en la organización administrativa, I.G.O., Sevilla, 1961;
- Derecho Administrativo en el Litoral, en Primer Curso de Análisis, Planeamiento y Gestión del Medio Litoral, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1974, - Decimosexta Conferencia; Planificación estatal y planificación local, Universidad de Málaga, Málaga, 1974;
- Ordenación del territorio y del litoral de Andalucía, en R.A.A.P. núm. 3, 1990.
- **ORTIZ DE TENA**, Planificación hidrológica, Prólogo de CLAVERO AREVALO, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1994.
- **O'SHANAHAN**, El Anteproyecto de la Ley de Costas: La contemplación de las cualidades higiénico-sanitarias del litoral, en Ponencias presentadas en el Seminario sobre la Ley de Costas, Facultad de Ciencias del Mar, Universidad Politécnica de Canarias, Las Palmas, 1987.
- **OSORIO PARAMO**, El régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre, en E.T. núm. 34, 1990;
- Tres años de vigencia de la Ley de Costas: balance y perspectivas, en Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional, M.O.P.T. y Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1992;
- Plan de Costas 1993-1997, en Rev. Información de Medio Ambiente, núm. 15, sección opinión, M.O.P.T., marzo de 1993.
- **OSORIO PÁRAMO y LÓPEZ PELÁEZ**, Proyecto de Ley de Costas, en Urbanismo COAM núm. 4, 1988;
- La nueva Ley de Costas: un instrumento legal necesario para evitar el creciente deterioro del borde marítimo, en C.E.U.M.T. núms. 106-107, 1988.
- **OTERO PASTOR Y ESPLUGA**, Localización de actividades deportivas en espacios litorales, I Congreso Europeo de Ordenación del Territorio, Secretaría General de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, 1988.

- **DE OTTO Y PARDO**, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, en R.E.D.C. núm. 2, 1984;
- La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional, en la obra colectiva El Tribunal Constitucional, I.E.F., 3 Vols., Madrid, 1985, Vol. I;
- El problema del concepto de bases a partir de la Ley de Bases de Régimen Local, en Estudios de Derecho estatal y autonómico, Edit. Civitas, Madrid, 1986;
- Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes, Edit. Ariel, Barcelona, 1987.
- **PABÓN DE ACUÑA**, La interpretación de las normas de competencia, en la obra colectiva Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. III.
- **PALACIO GONZÁLEZ**, El sistema de distribución de competencias entre el Poder Central y las Comunidades Autónomas en materia de ejecución del Derecho Comunitario (STC 252/88, de 20 de diciembre de 1988), en R.V.A.P. núm. 27, 1990.
- **PALAO TABOADA**, Costas, proteger el dominio público, en R.M.O.P.U. núm. 351, 1988;
- La Administración portuaria. El sistema español, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993;
- Participación privada y financiación de infraestructuras del transporte: la gestión portuaria en un mercado competitivo, en R.D.U.M.A. núm. 145 bis, 1995.
- **PAPIER**, Recht der öffentlichen Sachen, Berlin, 2 edic., 1984.
- **PARADA VÁZQUEZ**, El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal, en R.A.P. núm. 67, 1972;
- Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (El caso Rumasa), en R.A.P. núm. 100-102, 1983, Vol. II;
- El art. 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. II;
- Régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Edit. Marcial Pons, Madrid, 1993;
- Derecho Administrativo: bienes públicos y derecho urbanístico, Edit. Marcial Pons, Vol. III, Madrid, 1994;
- Prólogo al libro de GONZÁLEZ-VARAS, El deslinde de las costas, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995.
- **PARDO LÓPEZ**, Planeamiento y ordenación urbanística en los puertos de interés general, en C. y T. núm. 80-82, I.N.A.P., M.A.P., 1989.
- **PAREJA I LOZANO**, Régimen del suelo no urbanizable, Edit. Tecnos, Barcelona, 1990;
- Concurrencia de intereses y competencias urbanísticas, en Autonomías, R.C.D.P., núm. 14, julio 1992.
- **PAREJO ALFONSO**, La ordenación urbanística (El periodo 1956-1975), Edit. Montecorvo, Madrid, 1979;
- Garantía institucional y autonomías locales, prólogo de L. COSCULLUELA MONTANER, I.E.A.L., Madrid, 1981;
- Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración, I.E.A.L., Madrid, 1982;
- Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Ed. Civitas, Madrid, 1983;
- Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general, en R.A.P. núm. 100-102, 1983, Vol. III;
- El concepto del Derecho Administrativo, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1984;
- Relaciones interadministrativas y Régimen local, en R.E.D.A. núms. 40-41, 1984;
- Un problema crucial de la ordenación urbanística en la hora actual: la relación Plan General-Plan Especial, en R.D.U. núm. 89, 1984;
- La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías, en R.E.A.L.A. núm. 226, 1985;
- Las relaciones interadministrativas en el Régimen local, en Organización Territorial del Estado (Administración Local), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1985, Vol. I;

- Instituciones básicas del Derecho Urbanístico, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, Cap. III;
- La Autonomía Local, en R.E.A.L.A. núm. 229, 1986;
- La organización administrativa de la ordenación del territorio, en R.D.U. núm. 105, 1987, y Ponencia presentada al Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 28-30 de septiembre y 1 de octubre de 1987, Actas publicadas por el I.V.A.P., Oñati, 1988;
- La Autonomía Local en la Constitución, en obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, Tratado de Derecho Municipal, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Tomo I, Cap. I;
- Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local, en R.E.A.L.A. núm. 238, 1988;
- Política territorial de aguas: pluralidad de Administraciones y competencias, ordenación racional de los recursos naturales, en la obra colectiva Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional, Edit. M.A.P., Madrid, 1990;
- Manual de Derecho Administrativo (con JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA ÁLVAREZ), Edit. Ariel, Barcelona, 1 edic. 1990, 2 edic. 1992;
- Crisis y renovación del Derecho Público, C.E.C., Madrid, 1991;
- Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración única, en D.A. núms. 232-233, octubre 1992-marzo 1993;
- Dominio público portuario y ordenación territorial: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, en R.D.U. núm. 135, 1993;
- Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico, en C.y T.E.T., I, (95-96), 1993;
- Eficacia y Administración (Tres estudios), Edit. Civitas, Madrid, 1995.
- PAREJO GAMIR, Protección registral y dominio público, Edersa, Madrid, 1975;
- Comentarios y fundamentos jurídicos y técnicos al Anteproyecto de la Ley de Costas, M.O.P.U., Madrid, 1987;
- Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas, Libro Homenaje al prof. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989.
- PAREJO GAMIR y RODRÍGUEZ OLIVER, Lecciones de Dominio Público, I.C.A.I., Madrid, 1976.
- PARICIO BALLO, Municipios y Ley de Costas, en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988.
- PASTOR KRAVEL, Sanidad de puertos, fronteras y transportes, en R.E.V.L. núm. 10, 1943.
- PASTOR RIDRUEJO, La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional, Valladolid, 1975.
- PAZ ANTOLÍN, El régimen jurídico de la señalización marítima, en R.D.U.M.A. núm. 145 bis, 19957.
- PAZ ANTOLÍN, y PERNAS ROMANÍ, El informe como instrumento de coordinación en la Ley de Costas, en E.T. núm. 34, 1990.
- PEINE, Das Recht der öffentlichen Sachen, en Juristen Zeitung, 19, 1984.
- PEISER, Droit Administratif, Mémentos Dalloz, 9 édition, Paris, 1989.
- PEMÁN GAVÍN, Límites contenidos en el art. 149.1 de la C.E. a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en R.D.U. núm. 107, 1988;
- Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales, Edit. Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, Civitas, Madrid, 1992.
- PEÑA, Los efectos de los puertos deportivos sobre la estabilidad de las playas mediterráneas, en Obra Pública núm. 11, 1989.
- PERALES MADUEÑO, La clasificación y ordenación del suelo de los puertos deportivos en los Planes Generales y Normas Subsidiarias del planeamiento municipal, en R.D.U. núm. 100, 1986;
- Puertos deportivos: clasificación y ordenación del suelo, en R.D.U. núm. 100, 1986;
- Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: el Proyecto de Ley de Costas, en R.D.U. núm. 108, 1988;
- La ordenación del territorio y del urbanismo desde la nueva Ley de Costas, en Jornadas sobre la Ley de Costas, I.V.A.P., Oñati, 1990;
- La Ley de Costas y las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres, en R.D.U. núm. 125, 1991;

- El nuevo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del Estado, en R.D.U. núm. 129, 1992;
- Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas, en La Ordenación del Litoral, C.E.M.C.I., T.A.L., núm. 47, Granada, 1992.
- **PÉREZ CONEJO**, Concurrencia competencial y ordenación del litoral, en Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1991, Vol. III;
- En torno a la naturaleza jurídica de la Guardia Civil, en la obra colectiva La evolución del Derecho en los diez últimos años, Edit. Tecnos/S.P.I.C.U.M., Madrid, 1992;
- El uso de las armas de fuego por los agentes públicos: articulación de responsabilidades, en R.V.A.P. núm. 38, 1994;
- Deslindes competenciales en las aguas marinas: el caso del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en C. J. núm. 35, 1995;
- Nacionalidad y Jurisdicción contencioso-administrativa: su denegación por motivos de orden público o interés nacional, en R.V.A.P. núm. 44-I, 1996;
- Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas, Edit. Comares, Granada, 1998-1999;
- Escritos sobre demanialidad y autonomías marítimas, S.P.I.C.U.M., Málaga, 2000;
- La urbanización como función pública: la doble facultad "urbanizar-edificar", Universidad de Málaga, 2001;
- La subjetivación del proceso contencioso-administrativo en la nueva Ley Jurisdiccional de 1998, Tecnos-SPICUM, Madrid, 2001.
- **PÉREZ MORENO**, Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo, en R.E.D.A. núm. 8, 1976;
- Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional, en el libro colectivo Comunidades Autónomas (Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios), I.G.O., Sevilla, 1980;
- Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía (Dir.), I.G.O., Sevilla, 1981
- El concepto de «autonomías integradas». Una clave interpretativa de la Constitución española, en Estudios Homenaje al prof. MESA MOLES, Madrid, 1982
- Crisis de la participación administrativa, en R.A.P. núm. 119, 1989;
- La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico, en R.D.U. núm. 117, 1990;
- Promoción y conservación del patrimonio histórico-artístico, en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. II;
- La articulación de competencias administrativas sobre puertos, en La ordenación urbanística y la Ley de Puertos (AA.VV.), Escola Galega de Administración Pública, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1994.
- **PÉREZ OLEA**, Las concesiones de dominio público a título de precario, en R.A.P. núm. 24, 1957.
- **PÉREZ ROYO**, La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado Social, en R.E.D.C. núm. 10, 1984.
- **PERLINGIERI**, Introduzione alla problematica della «proprietà», Università di Camerino, E.S.I., Napoli, 1982.
- **PIE I NINOT**, De las cartas de concesiones de usos de la playa a los planes de ordenación del litoral. La costa catalana, en E.T. núm. 18, 1985;
- Una costa bajo mínimos, en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988.
- **PIÑAR MAÑAS**, Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana, I.E.A.L., Madrid, 1986;
- Repercusiones jurídico-públicas de la Ley de Costas, con especial referencia al Derecho Urbanístico, en Urbanismo Marítimo. Incidencia de la nueva Ley de Costas (AA.VV.), Editorial Complutense, Madrid, 1991.
- **PITTARD**, La loi littoral et la réglementation de l'urbanisme, en R.F.D.A. (La loi littoral), 1986.
- **PIZZORRUSO**, Lecciones de Derecho Constitucional, Edit. Tecnos, Madrid, 1984, Tomo II.
- **PONCE SOLE**, Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal, Edit. Civitas, Madrid, 1996.
- **PONS ARGILA**, La Ley de Costas y las Autonomías, en C.E.U.M.T. núms. 106-107, 1988.
- **PORTO REY**, Las normas de protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre establecidas en la Ley de Costas e incidencia sobre ellas de las Sentencias del Tribunal Constitucional, en R.D.U. núm. 125, 1991.

- **POVEDA DÍAZ**, La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística, en R.D.U. núm. 115, 1989;
  - Estudio sobre las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 22/1988, de Costas, y el Reglamento General para su desarrollo y ejecución, en R.D.U. núm. 125, 1991.
- **POZUETA ECHAVARRI**, El planeamiento ante el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana, en C.y T. núm. 74, 1987;
  - El planeamiento ante el espacio portuario. Situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana, en La Ordenación del Litoral, C.E.M.C.I., T.A.L., núm. 47, Granada, 1992.
- **PREDIERI**, El sistema de las fuentes del Derecho, en la obra colectiva dirigida por PREDIERI Y GARCÍA DE ENTERRÍA, La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático, Civitas, Madrid, 1980.
- **P.N.U.M.A.**, El estado del Medio Ambiente 1972-1982, Acme Press, Nairobi, Kenya, 1982.
- **PROUDHON**, Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public, 1 éd., Dijon, 1833-1834; 2 éd. revue par Victor DUMAY, Paris, 1843-1845, 4 Vols.; a nuestros efectos, son de especial interés los Tomos I y III.
- **QUINTANA LÓPEZ**, La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar, en R.A.P. núm. 111, 1986
  - La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente (su tratamiento jurídico), Prólogo de F. SOSA WAGNER, Edit. Montecorvo, Madrid, 1987;
  - Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales, en R.E.D.A. núm. 65, 1990.
- **QUINTANA PETRUS**, Derecho de Aguas, Edit. Bosch, Barcelona, 1989.
- **RECUERO**, Proyecto de Ley de Costas, contra la indefensión del litoral: conserva que algo queda, en R.M.O.P.U. núm. 351, 1988.
- **REMÓN PEÑALVER**, Aspectos constitucionales de la nueva Ley de Puertos, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993.
- **DI RENZO**, I beni degli enti pubblici, Giuffrè Editore, Milano, 1978.
- **REVUELTA BELANDIA**, El Plan Especial del Puerto Autónomo de Bilbao: un proyecto que armoniza el medio ambiente, la calidad de vida y la actividad portuaria, Génova, 1991.
- **RIBERA I BOUN**, La Ley de Costas y los Municipios, en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988.
- **RIVERO**, Droit Administratif, Edit. Dalloz, Paris, 1960.
- **RIVERO YSERN, E.**, La repercusión de la normativa de Centros y Zonas de Interés y su reglamento, en el aprovechamiento, uso y disfrute de los bienes de las Entidades Municipales, en Primer Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo, Madrid, 1966;
  - El Deslinde Administrativo, I.G.O., Universidad de Sevilla, 1967;
  - Concepto, naturaleza jurídica y elementos de deslinde administrativo, en R.A.P. núm. 52, 1967;
  - Las afectaciones y desafectaciones naturales en la zona marítimo-terrestre en el Derecho español, en Estudios Homenaje al profesor López Rodó, Imprenta Nacional del B.O.E., Madrid, 1972, II;
  - Las relaciones interadministrativas, en R.A.P. núm. 80, 1976;
  - El ordenamiento jurídico nuclear y ordenación y gestión del medio ambiente, en R.A.P. núm. 83, 1977.
- **RIVERO YSERN, J.L.**, Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal, en R.E.A.L.A. núm. 228, 1985.
- **ROCA ROCA y VALENZUELA GARCÍA**, El vertido de las aguas residuales, C.E.M.C.I., I.N.A.P., Granada, 1981.
- **ROCA SASTRE**, Derecho Hipotecario, Edit. Bosch, Barcelona, 1968, Tomos II y III.
- **RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ**, La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los planes insulares canarios de ordenación, en R.D.U. núm. 109, 1988;
  - Autonomías y Administración Pública. Reflexiones sobre la Administración Unica, Edit. Praxis, Barcelona, 1996.
- **RODRÍGUEZ DRINCOURT**, Edificios ruinosos en el dominio público estatal de las playas, en R.A.P. núm. 106, 1985.
- **RODRÍGUEZ GARCÍA**, Algunas reflexiones en torno a la influencia de la nueva Ley de Costas en la ordenación urbanística, en B.U. de 1 de septiembre de 1989;

- La Ley de Costas después de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 149/1991, de 4 de julio, en B.U. núm. 6, 1992.
- **RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**, El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección, Madrid, 1999.
- **RODRÍGUEZ MORO**, Competencias concurrentes en el ámbito local, Conferencia pronunciada en el III Curso de Estudios de Administración Local de Peñíscola, 1961;
  - Problemas que origina la adecuada ordenación de las playas y su mejor utilización por el público, en R.E.V.L. núm. 148, 1966;
  - Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo-terrestre, en R.A.P. núm. 52, 1967;
  - La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, en R.E.V.L. núm. 157, 1968, trabajo recensionado por L. MARTÍN-RETORTILLO en R.A.P. núm. 56, 1968, e incluido en El Vía Crucis de las Libertades Públicas y otros ensayos rescatados, Edit. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976;
  - La competencia municipal en la zona marítimo-terrestre, en R.E.V.L. núm. 162, 1969;
  - Las licencias municipales de obras en la zona marítimo-terrestre, en R.E.V.L. núm. 184, 1974;
  - La instalación de hamacas, sombrillas, toldos, etc., en las playas, en R.E.V.L. núm. 205, 1980;
  - La licencia municipal de obras en la zona marítimo-terrestre, en R.E.V.L. núm. 210, 1981;
  - La intervención municipal en la instalación de puertos deportivos, en R.E.A.L.A., 1985.
- **RODRÍGUEZ OLIVER**, Ley de Costas y propiedades particulares, en R.E.D.A. núm. 6, 1975.
- **RODRÍGUEZ DE SANTIAGO**, ¿Inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria primera de la Ley de Costas?, en A.D.C., julio-septiembre 1989.
- **ROJO**, Titularidad jurídica de los fondos marinos: la arena es mía, en R.M.O.P.U. núm. 355, 1988;
  - El espacio recuperado (Delimitadas las zonas de servidumbre costeras), en R.M.O.P.U. núm. 371, diciembre 1989.
- **ROMERO HERNÁNDEZ**, Régimen urbanístico de la construcción de Puertos Deportivos, en R.A.P. núm. 120, 1989.
- **ROSADO PACHECO**, La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (Una reflexión sobre el concepto de obra pública), en el Libro Homenaje al prof. J.L. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989.
- **ROSELLÓ I VERGER**, Aspectos geográficos y legales de la transformación del litoral mediterráneo, Ponencia presentada en el Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- **ROVERSÍ MONACO**, Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución Española, en la Constitución Española de 1978. Estudio sistemático, Edit. Civitas, Madrid, 2 edic., 1981.
- **RUBIALES TORREJÓN**, Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial, en D.A. núm. 182, 1979.
- **RUBIO LLORENTE**, Ponencia española, en El bloque de la constitucionalidad, Cuadernos Civitas-Universidad de Sevilla, Madrid, 1991;
  - La forma del poder (Estudios sobre la Constitución), C.E.C., Madrid, 1993.
- **RUIZ-HUERTA CARBONELL**, Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?, en R.E.P. núm. 81, 1993.
- **RUIZ OJEDA**, La reforma del régimen jurídico de las ocupaciones de bienes demaniales y el problema de las garantías de los acreedores en la financiación privada de infraestructuras y equipamientos públicos en Francia, en R.A.P., 1997;
  - Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos, Edit. M. Pons-S.P.I.C.U.M., Madrid, 1999.
- **RUIZ OJEDA y GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS**, Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a su Reglamento de desarrollo parcial (doctrina, jurisprudencia y concordancias), prólogo de A. SÁNCHEZ BLANCO, Edit. Civitas, Madrid, 1996.
- **SABLIÈRE**, Les établissements publics industriels et commerciaux doivent-ils être propriétaires d'un domaine public?, en C.J.E.G., 1984;
  - A propos de quelques arrêts récents: réflexions sur les critères et le régime de la domanialité publique, en C.J.E.G., 1989;

- Les servitudes sur le domaine public, en C.J.E.G., 1991.
- **SAENZ DE BURUAGA**, Sentido de la ordenación del territorio en la España actual, en E.T. núm. 7, 1982.
- **SAÍNZ MORENO**, Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Edit. Civitas, Madrid, 1976;
  - Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico, en R.E.D.A. núm. 8, 1976;
  - Sobre el interés público y la legalidad administrativa (España), en R.A.P. núm. 82, 1977;
  - La cláusula de precario en la autorización para tender líneas eléctricas sobre dominio público, en R.E.D.A. núm. 21, 1979;
  - La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados, en R.A.P. núm. 89, 1979;
  - Constitución Española: trabajos parlamentarios, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, 4 Vols.;
  - La participación del ciudadano en la Administración Pública, Madrid, 1980, recensionado por SÁNCHEZ MORON en R.A.P. núm. 92, 1980;
  - Autonomía local y legitimación para recurrir, en R.E.D.A. núm. 31, 1981;
  - Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre (art. 132.2 de la Constitución), en R.A.P. núm. 99, 1982;
  - Comentario al artículo 132 de la Constitución, en Comentarios a las Leyes Políticas, dirigidos por Oscar ALZAGA VILLAAMIL, Constitución Española de 1978, R.D.Públ., 1985, Tomo X;
  - Término municipal y dominio marítimo, en R.A.P. núm. 112, 1987;
  - Bienes de las Entidades Locales, en Tratado de derecho Municipal dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. II;
  - El subsuelo del dominio público local, en Municipios y redes de servicios públicos, Edit. Pont de Pedra, 1990.
- **SAÍNZ DE VICUÑA**, El cumplimiento del Derecho comunitario europeo por parte de las Comunidades Autónomas, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984.
- **SALA ARQUER**, La desafectación de los bienes de dominio público, I.N.A.P., Colección de Estudios Administrativos núm. 29, Madrid, 1979;
  - Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio, Madrid, 1980;
  - Comunidades Autónomas y Dominio Público, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. IV.
- **SALAS HERNÁNDEZ**, El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones del Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial, en Descentralización administrativa y organización política, obra colectiva dirigida por S. MARTÍN-RETORTILLO, Edit. Alfaguara, Madrid, 1973, Vol. II;
  - Régimen jurídico administrativo de la energía eléctrica, Studia Albornotiana, Zaragoza, 1977;
  - Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña, en R.E.V.L. núm. 204, 1980;
  - El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en R.V.A.P. núm. 5, 1982;
  - Estatutos de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes de Armonización, en R.A.P. núm. 100-102, 1983, Vol. I, y en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1984, Vol. I.
- **SALVADOR**, La Marina Mercante y su incidencia en la Ley de Costas, en Urbanismo Marítimo. Incidencia de la nueva Ley de Costas (AA.VV.), Edit. Complutense, Madrid, 1991.
- **SALVADOR ARTOLA**, El demanio y el plan. Instrumentos para el uso y conservación de las marismas, en R.L.L. núm. 2969, año XIII, 27 de marzo de 1992.
- **SÁNCHEZ**, Por una geografía del turismo de litoral. Una aproximación metodológica, en E.T., C.E.O.T.M.A., núm. 17, 1985.
- **SÁNCHEZ AGESTA**, Decisiones políticas de una planificación, en la obra colectiva Planificación, Vol. I, edición de la obra alemana «Planung» preparada por G ARIÑO ORTIZ y A. GALLEGO ANABITARTE, I.E.A., Madrid, 1974;
  - El sistema político de la Constitución española de 1978, Edit. Tecnos, Madrid, 1980.

- **SÁNCHEZ-BELLA CARSWELL**, Comentarios al Proyecto de Ley de Costas, en Urbanismo COAM, núm. 4, 1987.
- **SÁNCHEZ BLANCO**, El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario: su incidencia sobre el medio ambiente urbano, en R.A.P. núm. 82, 1977;
  - Sobre la delimitación de las vías urbanas, en R.A.P. núm. 86, 1978;
  - La afectación de bienes al dominio público, I.G.O., Sevilla, 1979;
  - Recursos y aprovechamientos hidráulicos, en R.E.D.A. núm. 34, 1982;
  - Usuario e intereses generales en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales, en R.E.D.A. núm. 45, 1985;
  - Los derechos de participación, representación y acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva política, en R.E.D.A. núm. 46, 1985;
  - La vertebración Comunidades Autónomas-Administración Local: la estabilidad del mapa autonómico en el conflictivo caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en Organización Territorial del Estado (Administración Local), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1985, Vol. III;
  - Ajustes territoriales en las Comunidades Autónomas. Derechos institucionales y derechos de las comunidades sociales. La S.T.C. 99/1986, relativa al Condado de Treviño, en R.V.A.P. núm. 16, 1986
  - La participación como coadyuvante del Estado Social y Democrático de Derecho, en R.A.P. núm. 119, 1989;
  - Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (aguas, minas, montes), en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol IV;
  - La actividad negocial de las Administraciones Públicas (El marco de las instituciones centrales y su proyección en la Comunidad Autónoma de Andalucía), en R.A.A.P. núms. 5 y 7, 1991;
  - El sistema económico de la Constitución Española (Participación institucional de las autonomías territoriales y dinámica social en la economía), Edit. Civitas-S.P.I.C.U.M., Madrid, 1992;
  - La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo y la Resolución del Parlamento Europeo sobre una política concertada de ordenación del territorio, en R.E.A.L.A. núms. 255-256, 1992;
  - Los derechos de los ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas, en R.A.P. núm. 132, 1993;
  - El Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994 (Acuñaación de conceptos, articulación de directrices y metodología socioeconómica), Primera Parte, en R.A.A.P. núm. 15, 1993;
  - Aproximación a la L.R.J.A.P.P.A.C. (Exposición de Motivos y Título I), Edit. Aranzadi/Colegio de Abogados de Málaga, Pamplona, 1993;
  - Metodología socioeconómica en Andalucía: la práctica de las Instituciones autonómicas andaluzas en la aplicación del principio de cohesión socioeconómica en la Unión Europea, en R.A.A.P. núm. 18, 1994;
  - Voz Pesca, en Enciclopedia Jurídica Civitas, Madrid, 1995, Vol. III, p. 4875
  - La apertura a la negociación con los ciudadanos de los procedimientos en el ámbito económico, en obra colectiva La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/1992, I.V.A.P., Oñati, 1995;
  - Convergencia interadministrativa en la acción pública sobre el territorio. A propósito del Dictamen de la Comisión de Expertos sobre urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, en R.A.P. núm. 139, 1996
  - La Ley de Aguas española de 1985 y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en R.E.D.A. núm. 96, 1997
  - Legislación administrativa de Andalucía: ordenación del territorio y urbanismo, Edit. Comares/S.P.I.C.U.M., Granada, 1997
  - Legislación administrativa de Andalucía: litoral y puertos, Edit. Comares/S.P.I.C.U.M., Granada, 1997.
- **SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA**, La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro, en R.A.P. núm. 111, 1986;

- La futura política ambiental de la Comunidad Europea, en R.D.U. núm. 101, 1987;
- El Cuarto Programa de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente (1987-1992), Comunicación presentada al Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente celebrado en el seno de II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 28-30 de septiembre y 1 de octubre de 1987, Actas publicadas por el I.V.A.P., Oñati, 1988.
- **SÁNCHEZ DE LAMADRID**, Estudio de jurisprudencia sobre reivindicación y deslinde en zona marítimo-terrestre, en R.L.L., Febrero 1988;
- Un nuevo paso jurisprudencial en la contemplación de la zona marítimo-terrestre, R.L.L. núm. 2362, de 17 de noviembre de 1989;
- Comentarios a la Ley de Costas, Copicentro, Málaga, 1989.
- **SÁNCHEZ MORÓN**, El principio de participación en la Constitución española, en R.A.P. núm. 89, 1979;
- La participación del ciudadano en la Administración Pública, C.E.C., Madrid, 1980;
- La distribución de competencias y las relaciones administrativas entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, en Organización Territorial del Estado (Administración Local), D.G.C.E., I.E.F., Madrid, 1985, Vol. III;
- Transformación y pérdida futura del contenido de la propiedad privada sobre las aguas: sobre algunos aspectos del régimen transitorio de la nueva Ley de Aguas, en R.E.D.A. núm. 46, 1985;
- La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local, en Tratado de Derecho Municipal, edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. I;
- Planificación hidrológica y ordenación del territorio, en R.A.P. núm. 123, 1990;
- Participación, neocorporativismo y administración económica, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. V;
- La coordinación administrativa como concepto jurídico, en D.A. núms. 230-231, 1992;
- Racionalización administrativa y Organización territorial, en R.E.D.C. núm. 40, 1994;
- Discrecionalidad administrativa y control judicial, Edit. Tecnos, Madrid, 1994;
- El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, en R.A.P. núm. 137, 1995
- Los bienes públicos (AA.VV.), Edit. Tecnos, Madrid, 1997.
- **SÁNCHEZ TERRY**, Los faros españoles: historia y evolución, M.O.P.U., Madrid, 1986.
- **SANDEVOIR**, La notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public, en A.J.D.A., 1966.
- **SANS BUIGAS**, La situación jurídica de la zona marítimo-terrestre, en R.M.A.L., Barcelona, 1951.
- **SANTAMARÍA PASTOR**, La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, I.E.A., Madrid, 1972;
- La teoría de la responsabilidad del Estado legislador, en R.A.P. núm. 68, 1972;
- Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845), I.G.O., Universidad de Sevilla, 1973;
- Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales, en R.E.D.A. núm. 34, 1982;
- La teoría del órgano en el Derecho Administrativo, en R.E.D.A. núms. 40-41, 1984;
- Fundamentos de Derecho Administrativo, Edit. C.E.U.R.A., Madrid, 1988, Tomo I.
- **SANTAMARÍA PASTOR**, **ORDUÑA REBOLLO** y **MARTÍN-ARTAJÓ**, Documentos para la historia del regionalismo en España, I.E.A.L., Madrid, 1977.
- **SANTAMARÍA PASTOR** y **PAREJO ALFONSO**, Derecho Administrativo: la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Edit. C.E.U.R.A., Madrid, 1989.
- **SANTOLAYA MACHETTI**, Descentralización y cooperación, I.E.A.L., Madrid, 1984.
- **SANZ LARRUGA**, O réxime de competencias sobre pesca marítima. Referencia especial a Galicia, E.G.A.P., Santiago de Compostela, 1995.
- **SANZ PAREJA**, Medidas e instrumentos para una política de ordenación integral de los espacios litorales, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Noviembre 1981, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- **SANZ RUBIALES**, El contencioso interadministrativo (litigios entre Administraciones públicas territoriales), prólogo de J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1993
- Ley de Costas y Turismo, en III Jornadas de Derecho y Turismo, Fundación Cultural Santa Teresa, Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León, Avila, 8-10 de noviembre de 1996.
- **DEL SAZ CORDERO**, Aguas subterráneas, aguas públicas, Marcial Pons, Madrid, 1990.

- SCHMITT, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, posteriormente recogida en su libro *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Edit. Duncker & Humblot, Berlin, 1958;
- La defensa de la Constitución, Prólogo de P. DE VEGA GARCÍA, Edit. Tecnos, Madrid, 1983.
- SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Costas, B.O.C.G. Congreso, Serie A, núm. 65, de 17 de diciembre de 1987, Documentación núm. 65, Febrero, 1988.
- SEOANE, Turismo náutico en España, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Noviembre 1981, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- SERAFINI, Problemática urbanística relativa alle zone costiere italiane, Giuffré Editore, Milano, 1986.
- SERRA Y RAVENTÓS, Breve comentario a la Ley de Costas, en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988.
- SERRANO GUIRADO, Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico), S.G.T. del Ministerio de la Vivienda, núm. 20 de la Serie «Conferencias, Discursos y Estudios Monográficos», Madrid, 1965.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Teledetección y ordenación del territorio, en R.V.E.A. núm. 4, 1986.
- SIMONIAN-GINESTE, L'avenir du principe de l'inalienabilité du domaine public, en Rev. Dr. Inm. núm. 11, 1989.
- SOLÉ TURA, La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías, en A.D.Po., Barcelona, 1983.
- SOLER GAYA, Normas Técnicas sobre Obras e Instalaciones de Ayudas a la Navegación, D.G.P.C., M.O.P.U., Madrid, 1986.
- SOPENA GIL, La aplicación de las leyes fiscales españolas en la plataforma marítima continental o zona económica exclusiva, en R.E.D.I. núm. 41, 1984.
- SORIANO GARCÍA, Sanciones de plano: su vigencia, en R.E.D.A. núm. 26, 1980;
- Reglamentos y Directivas en la Jurisprudencia Comunitaria, Edit. Tecnos, Madrid, 1988;
- La participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder exterior y la ejecución autonómica de la legislación comunitaria, en Libro Homenaje al prof. VILLAR PALASÍ, Edit. Civitas, Madrid, 1989;
- Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. IV.
- SOSA WAGNER, El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución Española, en D.A. núm. 182, 1979;
- Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas, en R.E.D.A. núm. 38, 1983;
- La autonomía municipal, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. III;
- Comentario al art. 10 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en Comentarios a dicho Estatuto dirigidos por R. BOCANEGRA SIERRA, I.E.A.L., Madrid, 1987;
- Manual de Derecho Local, Edit. Tecnos, Madrid, 1987;
- Los principios del nuevo Régimen Local, en Tratado de Derecho Municipal, Edit. Civitas, Madrid, 1988, Vol. I;
- La Autonomía Local, en Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, Madrid, 1991, Vol. IV;
- La gestión de los servicios públicos locales, Edit. Civitas, Madrid, 2 edic., 1995.
- SOSA WAGNER y BOCANEGRA SIERRA, Tribunal de Cuentas y Autonomías Territoriales, en R.E.D.A. núm. 30, 1981.
- SOSA WAGNER, y DE MIGUEL GARCÍA, Las competencias de las Corporaciones Locales, I.E.A.L., Madrid, 1985.
- STERN, Die öffentliche Sache, en V.V.D.St.R.L. núm. 21, 1962.
- SUÁREZ DE VIVERO, La costa de la Ley de Costas, en C.E.U.M.T. núm. 106-107, 1988;
- Las aguas interiores en la ordenación del litoral, I.T. U. R., M. O. P. T., Madrid, 1992.
- SUAY RINCÓN, El Derecho Administrativo sancionador: perspectiva de reforma, en R.A.P. núm. 111, 1986;
- Sanciones administrativas, Studia Albornotiana, Zaragoza, 1989;
- SUÑÉ LLINAS, Comunidades Autónomas y urbanismo: situación actual y perspectivas, en R.D.U. núm. 106, 1988.

- **SUYKENS**, La administración y dirección de los puertos europeos, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993.
- **TAVERNIER**, Les accès à la mer en Actes du colloque organisé les 25, 26, 27, septembre 1986 à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier per la Société Française pour le droit de l'environnement, en La Loi Littoral, Collection Droit et Economie de l'environnement 49, rue Héricart, Paris.
- **TOLIVAR ALAS**, El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, I.E.A.L., Madrid, 1981.
- **TOMÁS Y VALIENTE**, El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Edit. Tecnos, Madrid, 1988;
  - El marco político de la desamortización en España, Edit. Ariel, Barcelona, 1989;
  - Códigos y Constituciones (1808-1978), Alianza Editorial, 1989;
  - El Tribunal Constitucional y la organización territorial del Estado, en la obra colectiva Organización Territorial del Estado, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993.
- **TORNOS MÁS**, Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español, en R.A.P. núm. 91, 1980;
  - El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica, en R.E.D.A. núm. 29, 1981;
  - La relación entre la ley y el reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional, en R.A.P. núms. 100-102, 1983, Vol. I.
  - Las Conferencias Sectoriales, en Administración y Constitución: el principio de cooperación, en D.A. núm. 240, 1994.
- **TORNOS MÁS, AJA, FONT I LLOVET, PERULLES MORENO y ALBERTÍ ROVIRA**, Informe sobre las autonomías, Edit. Civitas, Madrid, 1988.
- **TORRE NIETO**, Los contratos celebrados en los puertos: clases, perfección, elementos y ejecución, en Comentarios a la nueva Ley de Puertos (AA.VV.), Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993.
- **TORRES I ESTRADA**, El régimen sancionador de la Ley de Costas, en R.J.C. núm. 3, 1994;
  - El dominio público marítimo-terrestre, en R.J.C. núm. 4, 1995.
- **TORRES DEL MORAL**, Principios de Derecho Constitucional Español, Edit. Atomo, Madrid, 1986, Tomo II;
  - Constitucionalismo histórico español, Atomo Ediciones, Madrid, 1988.
- **TORRES RIESCO**, Propuestas para una política de ordenación del territorio en España, en E. T. núm. 8, X-XII, 1982.
- **TRAPERO BALLESTERO**, Posibilidades de ordenación y protección del medio litoral en España, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982; El paseo marítimo, elemento urbano y la defensa del litoral, en C.y T. núm. 76, 1988;
  - El paseo marítimo, elemento clave de la ordenación territorial, en Urbanismo COAM núm. 4, 1988;
  - Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral, en R.D.U. núm. 117, 1990.
- **TRILLA ARRUFAT**, La oferta de uso y la protección del espacio litoral, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, Noviembre 1981, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- **TROYA PANDURO y BERNUES**, Humedales españoles en la lista del Convenio de Ramsar, Edit. I.C.O.N.A., Madrid, 1990.
- **ULLOA ALLONES**, Competencia de los Ayuntamientos en las zonas portuarias, en R.D.A.F. núm. 4, La Coruña, 1963.
- **UREÑA ÁLVAREZ**, La protección del medio marino en España, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1986;
  - Aspectos jurídicos del Anteproyecto de la Ley de Costas, Ponencia presentada en el Seminario sobre la Ley de Costas, Facultad de Ciencias del Mar, Universidad Politécnica de Canarias, Las Palmas, 1987.
- **VALENZUELA RUBIO**, La incidencia de los grandes equipamientos recreativos en la configuración del espacio turístico litoral: la costa de Málaga, en Coloquio Hispano-Francés sobre Espa-

- cios Litorales, Noviembre 1981, Servicio de Publicaciones Agrarias, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
- **DE LA VALLINA VELARDE**, Régimen jurídico-administrativo del servicio telefónico, I.E.A., Madrid, 1971;
    - Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado autonómico, en R.E.V.L. núm. 213, 1982;
    - I problemi del controllo, en Le Regioni núm. 5, 1985.
  - **VANDELLI**, El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, Prólogo de GARCÍA DE ENTERRÍA, trad. de LÓPEZ RAMON y MURILLO DE LA CUEVA, I.E.A.L., Madrid, 1982.
  - **VEDEL**, Préface à l'ouvrage de J. F. DENOYER, L'exploitation du domaine public, L.G.D.J., Paris, 1969;
    - Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, en Mélanges René Chapus. Droit Administratif, Montchrestien, Paris, 1992.
  - **VERA FERNÁNDEZ-SANZ**, El derecho a edificar mediante licencia en el dominio marítimo, XLVII Seminario de investigación sobre problemática jurídico-administrativa y municipal sobre la zona marítimo-terrestre, I.E.A.L., Pamplona, 1975;
    - La autorización para construir en las riberas del mar y la jurisdicción contencioso-administrativa, en R.E.D.A. núm. 12, 1977;
    - La legalización de ocupaciones sobre zona marítimo-terrestre, en R.E.D.A. núm. 18, 1978;
    - La ordenación de playas y otros espacios costeros, en R.E.D.A. núm. 27, 1980.
  - **VERA FERNÁNDEZ-SANZ, MARTÍNEZ ESCUDERO** (ponentes) y **RODRÍGUEZ MORO** (moderador), XXXII Seminario de Investigación sobre Problemática Jurídico-Administrativa de la Zona Marítimo-Terrestre y las Playas, en Seminarios y Simposios de Investigación, 1972, I.E.A.L., Madrid, 1973.
  - **VERA JURADO**, El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público, en R.A.P. núm. 109, 1986;
    - La disciplina ambiental de las actividades industriales, Edit. Tecnos/S.P.I.C.U.M., Madrid, 1994.
  - **VERA REBOLLO**, Turismo y urbanización en el litoral alicantino, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Alicante, 1987.
  - **VERGARA BLANCO**, La teoría del dominio público: estado de la cuestión, en R.D.Públ. núm. 114, 1988.
  - **VERGER**, Télédétection et aménagement des espaces littoraux, Ponencia presentada en el Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales, S.G.T. del M.A.P.A., Madrid, 1982.
  - **VERNET GÓMEZ**, El archipiélago de Cabrera: compatibilización de las garantías medioambientales con los intereses de la Defensa Nacional, en obra colectiva Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos dirigida por F. LÓPEZ RAMON, Edit. Kronos, Zaragoza, 1995.
  - **VILLAR EZCURRA**, Régimen jurídico de las aguas minero-medicinales, Edit. Montecorvo, Madrid, 1980;
    - La eficacia territorial de las normas, en R.E.D.A. núm. 26, 1980.
  - **VILLAR PALASÍ**, Concesiones administrativas, Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, 1942, Vol. IV;
    - La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo, R.A.P. núm. 3, 1950;
    - Naturaleza y regulación de la concesión minera, en R.A.P. núm. 1, 1950;
    - Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado, en R.A.P. núm. 16, 1955;
    - La intervención administrativa en la industria, I.E.P., Madrid, 1964;
    - Conferencia pronunciada en el Centro de Formación de Funcionarios en el curso 1965-66, intitulada: El mito y la realidad en las disposiciones aclaratorias, I.E.A., Madrid, 1966;
    - Apuntes de Derecho Administrativo, tomo X de Dominio público, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1966-67;
    - Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas, Madrid, 1968;
    - Problemática de la Historia de la Administración, publicado en la obra colectiva Actas del I Symposium de Historia de la Administración, I.E.A., Madrid, 1970;
    - Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986.
  - **VILLARINO SAMALEA**, El deslinde de la zona marítimo-terrestre: problemas prácticos, en R.V.A.P. núm. 44-I, 1996.

- VIÑAS COMAS, Competencia municipal en las zonas marítimas, en R.M.A.L., Barcelona, 1948.
- VIRGA, Diritto Amministrativo, Giuffrè Editore, Milano, 1983, Tomo I;
  - Diritto Amministrativo. Atti e ricorsi, Giuffrè Editore, Milano, 1987.
- VIVER I PI-SUNYER, Materias competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional, Edit. Ariel, Barcelona, 1989, Capítulos II y III;
  - Soberanía, autonomía, interés general...y el retorno del jurista persa, en R.V.A.P. núm 25, 1989.
- WEBER, Die öffentliche Sache, en V.V.D.St.R.L. núm. 21, 1962.
- WEIL, Derecho Administrativo, trad. de L. RODRÍGUEZ ZUÑIGA, Nota Preliminar de L. MARTÍN-RETORTILLO, Cuadernos Civitas, Madrid, 1986;
  - Droit Administratif, P.U.F., París, 16 ed., 1994.
- WITTING, Das öffentliche Eigentum, en D.V.B1., 1969.
- ZAMBONINO PULITO, La Ley de puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Recurso de inconstitucionalidad, en R.A.A.P. núm. 14, 1993
  - Exigencia de reserva de ley para el establecimiento de los ingresos percibidos por la Administración por la utilización del dominio público y por la prestación de determinados servicios públicos (S.T.C. 185/1995, de 14 de diciembre), en R.A.A.P. núm. 28, 1996
  - Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, Vol. Quarto (I mezzi dell'azione amministrativa), Giuffrè Editore, Milano, 1958, Vol. I.

