

MADRID, 30 DE SETIEMBRE DE 1882.

TOMO XXX.

NÚM. 18.

SUMARIO

Consideraciones sobre el dominio público marítimo, por M. Bechmann.—Puerto de Barcelona. Memoria sobre los trabajos realizados desde 1.º de Julio de 1870 á 13 de Noviembre de 1881, por D. Mauricio Garran.—Parte oficial.—Obras públicas de Ultramar.—Subastas.—Dirección de Hidrografía.—Noticias varias.—Personal.

CONSIDERACIONES

SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO

POR

M. BECHMANN,

Ingeniero de Puentes y Calzadas

Y

LICENCIADO EN DERECHO.

CAPÍTULO PRIMERO.

GENERALIDADES.

Bajo la denominacion de dominio público se comprende todo aquello que es de uso ó aprovechamiento comun, y que bien sea por su índole especial, ó por el objeto á que se ha destinado, no es susceptible de pertenecer exclusivamente á nadie, estando sometido á la salvaguardia y custodia del Estado, como representante de la nacion.

El dominio público *marítimo* es la parte del dominio público nacional, definida por el indicado calificativo.

El art. 538 del Código civil francés está redactado del siguiente modo: «Los caminos que están á cargo del Estado, los rios navegables y flotables, las costas, playas, riberas, los terrenos formados por accesiones ó aterramientos del mar, los puertos, radas, obras, y en general todas las porciones de territorio que no son susceptibles de ser objetos de propiedad privada, se consideran como formando parte integrante del dominio público.»

Todos los pueblos utilizan libremente el mar para establecer sus mútuas comunicacio-

nes; este uso está consagrado por el derecho internacional, siendo un principio admitido el de que ninguna nacion puede impedir el acceso á otra.

Sin embargo, los Estados cuyo territorio está rodeado por el mar, se han apropiado una zona á lo largo de la costa cuya anchura suele ser generalmente la que determina el alcance del cañon, lo cual implica el aprovechamiento exclusivo de la pesca.

Esta pequeña zona litoral forma parte del dominio público marítimo y por ende del dominio público nacional, y en ella el Estado ejerce derecho de inspeccion y vigilancia como en los puertos, playas, etc.

Nada más racional que la concepcion de la idea del dominio público marítimo: el interés de la navegacion, de la pesca, de la defensa de las costas, y en una palabra, el interés general, exige imperiosamente reservar al uso y aprovechamiento comun lo que la naturaleza misma ha consagrado á ese fin, anulando todas las trabas que suscita el interés particular, y colocarlo bajo la égida tutelar del Estado. Lo mismo puede decirse de todo lo que, por la voluntad del hombre, satisface á necesidades análogas; tales son, por ejemplo, los puertos artificiales con sus dependencias.

En asuntos de derecho hay que procurar la mayor precision en los conceptos, eliminando cuanto tienda á la arbitrariedad, y por lo mismo bajo la denominacion general de dominio público no debe comprenderse sino aquello que por su propia naturaleza ó por su destino especial esté dedicado á un uso público.

Los autores que han escrito sobre esta materia están contestes en no incluir en el dominio público ciertos terrenos que abandona el mar de un modo permanente, ó que aparecen emergentes por la accion de aterramientos continuos y sucesivos, á pesar de establecerlo contrario y expresamente, como ya se ha dicho, el código civil.

La enajenacion de estos terrenos se ha permitido siempre; sobre ellos se han edificado

poblaciones enteras, como, por ejemplo, El Havre, amen de haberse convertido marismas incultas en campos productivos y florecientes.

La redaccion del citado artículo es defectuosa: en él se ha confundido el dominio público con el dominio del Estado.

Esas dos expresiones, que se han considerado como sinónimas en el lenguaje jurídico de la época de la Revolucion y del Consulado, representan dos series de cosas enteramente distintas, que despues se han separado por completo; apareciendo de una parte, todo aquello que no puede comprarse ni venderse y de lo que el Estado es más bien administrador que propietario, y de otra, lo que el Estado posee como un simple particular, lo que es susceptible de entrar en el dominio privado, y que puede enajenar, por lo tanto; en una palabra, los *bienes nacionales*.

Los terrenos á que ántes se hizo referencia son *bienes nacionales* y forman parte del dominio del Estado.

Las costas ó fronteras del mar, los puertos, abras y radas con sus dependencias, forman ó constituyen exclusivamente el dominio público marítimo.

Con este carácter se entregan al uso y aprovechamiento comun: cualquiera puede ejercitar el derecho de pasearse, lavar ropas, bañarse, extraer agua, materiales, etc., y en resúmen, usar de ellos con tal que no irroge perjuicio alguno al interés general. El Estado no interviene sino para mantener en sus justos límites el ejercicio de estos derechos, impedir los abusos y reprimir cualquier tentativa de usurpacion.

El carácter esencial de cuanto concierne al dominio público, es el de no poder ser susceptible de prescripcion ni de compra-venta: se refiere á cosas de suyo imprescriptibles é inalienables.

La segunda condicion ó cualidad afecta de un modo absoluto á ciertos objetos de dominio público, y sólo relativamente á otros; en razon á que el orden natural, en que se funda el uso y aprovechamiento comun de aquéllos, es invariable, mientras que el orden civil, por que se rigen éstos, es accidental y mutable. La autoridad que ha establecido el uso público de un terreno, por ejemplo, puede tambien constituir en objeto de comercio susceptible de compra-venta, suprimiendo previamente el servicio á que estaba destinado; pero si le enajenase ó concediese sin cumplir este requisito, aquella cualidad persis-

tiría constituyendo un vicio fundamental del contrato de concesion que la haría completamente ineficaz.

Lo mismo puede decirse respecto al carácter de prescriptibilidad.

Por lo tanto, ni la posesion no interrumpida ó continua, durante un cierto número de años, ni la venta misma, pueden invocarse como creadoras de un derecho exclusivo sobre un objeto perteneciente al dominio público; la venta sería nula é inútil el alegar la prescripcion.

Sin embargo, el Estado, que ejerce y reglamenta la inspeccion y vigilancia del dominio público, tiene el derecho de designar tal ó cual parte de él á servicios determinados; las concesiones para establecimientos balnearios, pesquerías, etc., son aplicaciones de este derecho.

De igual manera y con igual título autoriza ó impide, segun las circunstancias, la extraccion de materiales y productos en las diversas partes del dominio público marítimo, fija las condiciones que han de satisfacerse al efecto, etc.

Estas concesiones ó autorizaciones que otorga no son sino actos administrativos, medidas de policia y conservacion, y no implican en modo alguno la anulacion del carácter de *inalienable* del objeto en cuestion, ni suponen al Estado *propietario*, sino *gerente* ó *administrador* de cuanto se refiere al dominio público.

Al ejercer el dominio público el Estado, ejecuta un acto de soberanía y no de propiedad.

En su consecuencia los productos del dominio público no pertenecen al Estado, son de cualquiera, del primer ocupante: el agua del mar, los peces, hierbas marinas, y tambien la arena y guijarros de las orillas del mar, se encuentran en ese caso.

En tésis general el Estado no vende los productos del dominio público.

Cualquiera puede recoger agua del mar; los pescadores no se puede decir que sean deudores al Estado por la pesca que del mar extraen; las hierbas marinas están abandonadas á los habitantes del litoral; y si recientemente se han establecido tributos sobre la recoleccion de esos variados productos del dominio público, no ha sido, ni se debe considerar, como precio de aquéllos, sino como de derechos fiscales ó contribuciones que gravan tales aprovechamientos.

CAPÍTULO II.

LÍMITES NATURALES DEL DOMINIO PÚBLICO
MARITIMO.

Estando sometido el dominio público marítimo á un régimen especial, es indispensable definir bien sus límites.

Ya se ha indicado que por el orden natural comprende las riberas del mar, los puertos naturales, abras, bahías, calas y radas.

Con los nombres de puertos naturales, bahías, calas, etc., se designan ciertas porciones de mar limitadas por las tierras, y en las que la configuracion de las de las costas ó del fondo, en orientacion más ó menos ventajosa y demás circunstancias, las hacen útiles para el abrigo y seguridad de las embarcaciones durante los temporales.

No importa que haya cierta vaguedad en su definicion; porque bien sea por la parte del mar ó por la de tierra, lindan con zonas de dominio público. Lo que importa es precisar los límites interiores de las costas, pues en ellos es donde el dominio público marítimo se encuentra en contacto con la propiedad particular y donde son de temer conflictos entre el Estado y los particulares; para cuya resolucion, sin lastimar ni los derechos privados ni el interés general, hay necesidad de apoyarse en reglas claras é inmutables.

El derecho romano decía: «est autem littus maris quatenus hibernus fluctus máximus excurrit».

Las ordenanzas de la Marina del siglo XVII (1681) definían de este otro modo los límites del mar del lado de las tierras: todo cuanto el mar cubre y descubre durante las mayores mareas equinociales ó hasta donde alcanzan las olas en el mes de Marzo.

No hay concordancia absoluta entre ambas definiciones. Segun el sábio jurisconsulto Merlin, la primera podría aplicarse al Mediterráneo y al Océano la segunda; pero ni una ni otra constituyen una base legal en que pueda apoyarse la Administracion: son únicamente reglas generales que puedan servir de guía para marcar el límite interior del dominio público marítimo.

A ellas hay que acudir ante todo para la resolucion de algun caso dudoso.

Supongamos, por ejemplo, que no se trata

de una playa tendida, en la que las olas se extiendan sin obstáculo describiendo la línea sinuosa correspondiente al indicado límite, sino de una costa escarpada que se hunda en el mar y cuyo pié esté bañado por las aguas.

¿Cuál sería el límite en cuestion? ¿Sería todo el escarpe ó talud de acceso difícil, si no imposible, en el que rompen las olas recubriéndole de espumas?

En tales condiciones la circunstancia de no ser el escarpe susceptible de constituir propiedad privada, induce á extender hasta la parte superior del mismo la zona de dominio público.

Pero la regla general establecida se opondría á esta solucion, y por lo tanto, el dominio público no debe abarcar sino el pié del escarpe hasta donde alcanzara el nivel del agua en las mayores mareas equinociales ó el oleaje en los temporales de Marzo; lo demás podrá ser considerado como propiedad del dueño del prédio superior, el que podría ejercitar los derechos correspondientes.

Si dicho escarpe, socavando por la accion de las olas, se desprendiera, el límite del dominio público quedaría modificado por este hecho, y las rocas desprendidas no entrarían en tal dominio sino hasta donde quedasen recubiertas por las expresadas mareas ó hasta donde alcanzasen las olas, pudiendo el resto considerarse como perteneciente á su primitivo dueño.

Otro ejemplo. Sobre algunos puntos del litoral se encuentran colinas de menuda arena, llamadas dunas, que generalmente forman líneas paralelas y que por la accion de los vientos se modifican continuamente y avanzan hácia el interior de las tierras. En tanto que no se fijan por medio de plantaciones especiales, no pueden utilizarse; conservan una excesiva movilidad y constituyen un sério peligro para las heredades colindantes.

No pudiendo ser en tales circunstancias objetos de comercio, podrán considerarse como formando parte integrante del dominio público?

De ningun modo. Segun la regla general, acaba la playa en donde se detiene la mayor marea equinocial, y si más allá de ese límite no existe propiedad privada, esos terrenos, esas dunas, son del dominio del Estado; hienes nacionales susceptibles de prescripcion y compra-venta y sometidos al régimen ordinario de la propiedad.

En algunos casos la aplicacion de la regla general, no basta para resolver las dudas que pueden ofrecerse, y hay necesidad de recurrir á otras consideraciones, á hechos, á observaciones locales, al estudio de fenómenos naturales, etc., para llegar á establecer los verdaderos límites de la zona de dominio público.

En la desembocadura de los rios, aunque las riberas del mar deben comprender en general toda la extension cubierta por sus aguas, la autoridad competente ha fijado los límites del dominio público agua abajo del punto en que deja de hacerse sensible la accion de las mareas. El régimen marítimo cesa de ordinario agua abajo tambien de ese punto y la marea se propaga aún en la parte fluvial del cáuce, en donde las aguas se van convirtiendo de saladas en salobres y dulces, y en la que no se nota ni la vegetacion ni los aluviones marítimos. Sería inadmisibile extender por una aplicacion literal del precepto general, las riberas del mar hasta el interior de las tierras. La composicion del agua no es por sí sola una circunstancia determinante, y el expresado limite en las desembocaduras de los rios no coincide con la línea de demarcacion de las aguas saladas.

Análogamente pudiera decirse respecto de ciertas obras ejecutadas por el hombre. No deben servir de criterio en esta materia los fenómenos físicos sino en cuanto puedan establecer diferencias entre el régimen fluvial y el marítimo.

La Administracion, atendiendo al conjunto de hechos naturales observados y á los caracteres distintivos del suelo marítimo, debe prefiar en las desembocaduras la parte que se refiere al dominio público.

Cuando un rio corre entre márgenes casi paralelas y desagüa en una extensa bahía, el régimen marítimo comienza desde el punto del desagüe; tal sucede en el Vilaine y Orne.

Pero el caso se presenta raras veces bajo una forma tan sencilla; y si no se tiene en cuenta nada más que los fenómenos naturales, el problema aparece indeterminado.—Entonces, y sólo entonces, hay que recurrir á otro género de consideraciones relativas al interés administrativo; al de la navegacion, policia de los puertos, etc.; así ha ocurrido respecto al Loire, en cuya desembocadura se ha designado, como perteneciente al dominio público, la vasta ex-

tension denominada gran rada de Saint Nazaire.

La referida regla general tampoco se aplica á los lagos de agua salada; y á veces, á pesar de la naturaleza de sus aguas y de tener con el mar una comunicacion directa y permanente, no se han considerado pertenecientes al dominio público marítimo, á causa de que las circunstancias indicadas no son determinantes de tal carácter; así es que, reuniéndolas tambien las marismas, no por eso dejan de poder ser objeto de propiedad particular.

En semejante materia hay que proceder con parsimonia y con la mira de respetar los derechos particulares y legítimos; conviene distinguir si las aguas del mar se internan en las tierras por una invasion natural y progresiva, ó si se trata de obras ejecutadas y costeadas por particulares para modificar un estado posesorio; en este último caso los lagos y lagunas, artificialmente formados, no podrían considerarse comprendidos en la zona de dominio público.

(Se continuará.)

PUERTO DE BARCELONA.

La REVISTA ha insertado todas las Memorias anuales que la Junta de Obras del Puerto de Barcelona ha publicado, cumpliendo lo prescrito en el Reglamento por el cual se rige desde el año 1870, en cuya fecha se organizó, para dar cuenta del progreso y del adelanto que han ido teniendo aquellas importantes obras, de los proyectos que se han estudiado y aprobado, y de los principales accidentes, vicisitudes y obstáculos que se han presentado en la marcha de las indicadas obras. Estas memorias comprenden desde el año 1870 al de 1881, inclusive.

En Marzo de 1881 dispuso el Gobierno que se procediese á la nueva eleccion de las Juntas de los puertos conservando su anterior organizacion con ligeras modificaciones. La Junta que dejó la administracion de la del puerto citado, y cuya gestion había desempeñado durante todo el tiempo ántes señalado, creyó de su deber reseñar, aunque de una manera breve y condensada, lo más importante en que había debido fijar su atencion durante los doce años que llevaba de existencia, y publicó á este objeto una