

EL DESLINDE DE LAS COSTAS.

Marta García Pérez

I. INTRODUCCIÓN.

El 28 de julio de 1988 el Congreso de los Diputados aprobaba la Ley 22/1988, de Costas. Al día siguiente, el de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, entra en vigor, dejando atrás una regulación insuficiente y desfasada privada de la perspectiva medioambiental que imponía la Constitución española de 1978 y que se recogía ya en diversas normas europeas.

Nadie puso en duda, entonces, los encomiables propósitos del legislador, extensamente explicados en la exposición de motivos que acompaña a la Ley¹, pero la discordia estaba servida no sólo por las sospechas de invasión de competencias autonómicas -a las que habría de responder el Tribunal Constitucional tres años después²-, sino, principalmente, por los mecanismos que el texto legal ponía al servicio de la consabida protección del litoral, dando, a veces, giros sorprendentes en la tradición legislativa costera, que tan ineficaz se había mostrado ante el progresivo deterioro de la costa:

“La Ley es, pues, en muchos puntos, profundamente innovadora ... En algunos casos la innovación consiste en restaurar en toda su pureza principios de hondo arraigo en nuestro Derecho histórico pero que habían quedado debilitados en su aplicación. En otros casos, en cambio, se incorporan preceptos y técnicas de nuevo cuño, con los que se trata de dar solución a los problemas derivados de la congestión y degradación del litoral” (exposición de motivos, II).

Fueron muchas y variadas las novedades que introdujo la Ley de Costas (en adelante LC). Entre ellas sorprendió la regulación de la potestad de deslinde, no por desconocida sino por irreconocible: los artículos 11 y siguientes de la LC provocaron desconcierto entre la doctrina por el abrupto cambio de perspectiva que suponía respecto a lo que comúnmente venía entendiéndose por deslinde administrativo. La sorpresa provenía, especialmente de dos cuestiones:

1 “Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración”.

2 Vid. las sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, ésta última respecto al Reglamento de Costas, al que más adelante se hará referencia.

- el valor del acto aprobatorio del deslinde, que más allá de declarar hechos o realidades físicas, declara “la titularidad dominical” a favor del Estado y
- la inversión de la regla consagrada que daba prevalencia a la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, que venía obligando al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria de hacer prevalecer la publicidad del llamado dominio “natural”.

Tan inquietante como las dos cuestiones anteriores resultaba la remisión del artículo 13 LC (y en similares términos el art. 11) a las “características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5” de la propia LC, operación que trasladaba a sede del deslinde administrativo las complicaciones derivadas de una defectuosa definición del dominio público costero. De hecho, gran parte de los contenciosos derivarían, como se comentará, a un análisis de las dependencias afectadas y a la compleja asimilación de las mismas a alguno de los supuestos previstos en los artículos citados.

Cuando menos, la regulación auguraba una segura litigiosidad que se confirmó con el paso de los años. Un simple repaso a las colecciones de jurisprudencia arroja un dato revelador: el copioso volumen de sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo recaídas con ocasión de la aprobación de órdenes ministeriales de deslinde de la costa.

Quince años después de entrar en vigor la normativa costera, la ocasión se pinta inmejorable para la reflexión: las técnicas se han probado, la doctrina las ha calibrado y la jurisprudencia las ha juzgado. Es el momento de valorar la bondad o el fracaso de las herramientas que el legislador creó con la pretensión -veremos si cumplida- de recuperar la franja costera. Y si esa tarea se torna excesiva, al menos podremos confirmar o rectificar los planteamientos iniciales, y, seguro, mantener algún que otro interrogante.

II. LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE DESLINDE:

El haz de facultades de que dispone el titular del dominio público para garantizar su integridad y uso público es amplio y muy variado. Entre ellas, la facultad de deslinde es recogida tradicionalmente en las normas generales y especiales reguladoras de los bienes demaniales, con una finalidad: permitir la identificación física de los bienes, como requisito necesario y previo a cualquier medida de intervención.

Lógicamente, la protección del dominio público requiere conocer exactamente qué bienes lo conforman, dónde finaliza la franja demanial y dónde comienza la propiedad privada. Por eso la Ley de Costas de 1969 ya ordenaba practicar los correspondientes deslindes “para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público” (art. 6.1), de igual forma que la Ley de Costas vigente dispone que “para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes” (art. 11).

Potestad que se atribuye al Estado, titular de la dependencia demanial en virtud de la declaración constitucional prevista en el art. 132.2 CE a cuyo tenor, son bienes de dominio público estatal, “en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. A tales efectos, la LC y su reglamento (RD 1471/1989, de 1 de diciembre, en adelante RLC) disponen un procedimiento administrativo típico, con audiencia de los propietarios afectados e informe de las otras Administraciones territoriales.

La inflexión respecto a la conocida técnica de deslinde civil consiste en sustraer dicha facultad del ámbito jurisdiccional y reconocerla como una potestad administrati-

va, que permite a la Administración, completamente al margen de la intervención judicial, establecer los límites físicos del dominio público³, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondan en defensa de los derechos afectados.

Por su cualidad de potestad administrativa es atribuida por la Ley, con una extensión y unos límites que son reafirmados por una jurisprudencia consolidada: se trata de señalar materialmente los terrenos que pertenecen al dominio público, cuantas veces sea necesario para adecuar la expresión a las definiciones legales que se establezcan en cada momento histórico, sin que en tal operación pueda reconocerse margen alguno de discrecionalidad al sujeto que tiene atribuida la potestad:

“El deslinde administrativo, ya en la Ley 22/1988, de 28 de julio, ya en la Ley 28/1969, de 26 de abril, como antes en el RD de 19 de enero de 1928 o en la Ley de 7 de mayo de 1880, es una *actuación administrativa de materialización física del dominio público, determinando y configurando sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal*; es un acto de imperio de defensa del dominio público que no implica el ejercicio de una potestad discrecional, ni a secas ni con el calificativo de “técnica”, antes al contrario *es una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo*”⁴.

“El deslinde es, pues, un *acto jurídico que señala o indica materialmente los terrenos que pertenecen al dominio público estatal, pero no los crea o los innova*, es decir, el dominio público existe, no porque tal naturaleza se le atribuya al acto de deslinde, dado que la misma se le otorga por la Ley. Se trata, pues, de un *mecanismo que nos dice con certeza los límites concretos de tales bienes públicos*”⁵.

“El deslinde, lógicamente, se practica con referencia al concepto legal de dominio público vigente *en cada momento*, y también en consideración a los conocimientos técnicos y geográficos *de la época*”⁶.

Hasta aquí los puntos de encuentro del deslinde de costas vigente con la regulación anterior. El desencuentro se produce al regular los efectos del deslinde, y es de tal magnitud que ha llevado a la doctrina a afirmar que estamos antes una redefinición de la técnica⁷, cuando a no ante un instrumento nuevo que no coincide sino en el nombre con el que así se denomina en la normativa clásica de dominio público. La clave, el art. 13.1 de la LC:

“El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, *declara la posesión y la titularidad*

3 Vid. la STSJ de Baleares de 20 de junio de 2000, ar. 1469 de 2001, ponente J.I Algorta Hernando: “Como es conocido, en su origen el deslinde es una institución que procede del derecho privado y dimana de los art. 384 del Código Civil y 2061 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se trata de un procedimiento que pertenece al ámbito de la jurisdicción civil, voluntaria o contenciosa, según exista o no oposición. Una inflexión del régimen descrito lo constituye el deslinde administrativo merced al cual tal institución se convierte en una potestad administrativa más, cuyo ejercicio permite a la Administración, completamente al margen de la intervención judicial, deslindar los que considere inmuebles de su propiedad, si bien al mero objeto de concretar su estado posesorio, residenciándose en el ejercicio de la acción reivindicatoria la definitiva decisión sobre el dominio ...”.

4 SSAN de 6 y 20 de octubre de 2000, ar. 312206 y 312410, y 15 de diciembre de 2000, ar. 73518 de 2001, de todas ellas ponente T. García Gonzalo; en idéntico sentido la SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.

5 SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.

6 SAP de Cantabria de 21 de diciembre de 2000, ar. 80394 de 2001, Jur. Civil, ponente M. Martínez Rionda.

7 Cfr. HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de Costas*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 443.

dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”.

Las cursivas pretenden llamar la atención sobre dos aspectos ya señalados: en primer lugar, el acto aprobatorio del deslinde declara “la titularidad dominical” a favor del Estado; en segundo lugar, se invierte la regla tradicional que daba prevalencia a la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad y que obligaba al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria de hacer prevalecer la publicidad del llamado dominio “natural”.

Los tribunales no perdieron la ocasión de poner de manifiesto la profunda transformación de la potestad de deslinde. Es ilustrativa una STSJ de Baleares de 20 de junio de 2000⁸, en la que se estudia la evolución que ha sufrido la técnica del deslinde en materia de costas desde 1969 hasta la actualidad:

“La Sentencia de 11 de noviembre de 1986 (ar. 6249) del Tribunal Supremo aludía a la eficacia del deslinde, de acuerdo con la *normativa anterior a la Ley de Costas 22/1988* en los siguientes términos: “que en lo que se refiere a los efectos jurídicos del deslinde es doctrina de esta Sala: A) Que según tiene declarado este Tribunal (...) en materia de deslinde de la zona marítimo-terrestre es principio general que el mismo *no resuelve más que un problema de límites*, es decir, la determinación de hasta dónde llega aquella zona, *sin que, por tratarse de un mero acto administrativo, pueda ser determinante de declaraciones de propiedad*, ni tan siquiera de posesión, lo que produce que *en manera alguna pueda generar secuencia atributiva del dominio, que únicamente procede decidir en el correspondiente juicio declarativo ante la jurisdicción civil*, que es el actualmente contemplado; y de otra parte, porque la aceptación de un deslinde administrativo, por la naturaleza y efectos expresados, lo único que revela es la existencia de una actividad delimitadora en el exhaustivo ámbito administrativo, pero no una secuencia indeclinable dominical a favor del Estado (...); B) Que no puede convertirse la acción de deslinde administrativo en vía de ejercicio paralelo de una reivindicación al margen de la jurisdicción y competencia de los Tribunales, por *carecer la Administración de la prerrogativa de aprovecharse del deslinde de los bienes de dominio público para elaborar un título jurídico de propiedad a su favor ...*”. Ahora bien ... la Ley de Costas de 1988 (arts. 11 a 17) presenta una importante novedad, no tanto en su trámite, que reproduce el general u ordinario (iniciación de oficio o a instancia de los interesados, suspensión del otorgamiento de concesiones o autorizaciones desde la aprobación inicial, audiencia de interesados, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) como en los efectos de la resolución inicial y final. En efecto, *la Ley 22/1988, alejándose en tal extremo de la mera constatación posesoria, facilita el que por este medio se efectúe una auténtica definición de la propiedad pública de los bienes deslindados* y así su art. 13.1 dispone que “el deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”. Y como quiera que “la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde” (párrafo 2) resulta claro que por esta vía indirecta *la Administración viene revestida de un poder*

8 Cfr. ar. 1469 de 2001, ponente J.I. Algora Hernando.

*semejante al jurisdiccional y sus decisiones habrán de tener fuerza similar a la de las sentencias*⁹, en la medida en que se establece una excepción al art. 1 de la Ley Hipotecaria en cuanto a la salvaguarda por Jueces y Tribunales de los asientos del Registro”.

Poco o nada que ver tiene el deslinde de costas con el que se venía regulando y aún se regula para muchas dependencias demaniales. Bajo ese prisma se hacen las reflexiones que vienen a continuación, con un objetivo predeterminado: comprobar si la novedosa herramienta ha dado los resultados esperados.

1. El objeto del deslinde: la determinación física del dominio público marítimo-terrestre:

Desde antes de entrar en vigor la LC, la doctrina ya intuía, y así lo ponía de manifiesto en los diversos comentarios al Proyecto de ley, que la delimitación legal del dominio público marítimo-terrestre (en adelante DPMT) entrañaba notorias novedades que habrían de complicar su puesta en marcha.

La previsión consciente de una ampliación del litoral¹⁰ destapaba el conflicto ineludible con los derechos adquiridos en la zona costera y anunciaba un grado de litigiosidad en los nuevos deslindes que se ha confirmado sin lugar a dudas.

En un elevado número de contenciosos, la impugnación del deslinde versa sobre la discrepancia respecto a la “naturaleza” de las dependencias incluidas en el DPMT. Qué se entienda por playa, berma o duna es una pieza esencial dentro del proceso de calificación que entraña el deslinde. De ahí también que la actividad probatoria sea necesaria, decisiva y concluyente respecto de la corrección o incorrección del límite interior del demanio costero fijado.

9 En torno a esta idea, también se señala: “... teniendo en cuenta que por disposición expresa de la Ley el deslinde atribuye la titularidad de los terrenos calificados como demaniales al Estado ... sin necesidad -contra lo dispuesto en la anterior Ley de Costas de 26 de abril de 1969- de ejercicio de acción alguna por parte de la Administración, la impugnación tiene una naturaleza casi de acción reivindicatoria que exige la plena identificación en demanda de los bienes reclamados” (SAN de 17 de marzo de 2000, ar. 276049, ponente A. Roldán Herrero).

10 La Exposición de Motivos de la LC no deja lugar a dudas: “son fallos graves de la vigente legislación ... la escasa definición de zona marítimo-terrestre y de playa, que no llega a cubrir la realidad natural ... la presente Ley se propone ... establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de terrenos al dominio público, ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esa calificación demanial ... “. Los tribunales han sido receptivos a la intención del legislador de ampliar la zona de DPMT: “Y si como venimos sosteniendo es intencionalidad clara del legislador, la de preservar el ecosistema y garantizar la regeneración de los áridos, tan importante para el equilibrio ecológico del litoral que *esta finalidad debe ser tenida en cuenta al interpretar el alcance de los conceptos de la Ley*, se infiere de la propia Exposición de Motivos, donde se dice que “los áridos son un recurso escaso (...)” ... “ (SAN de 21 de junio de 2002, ar. 49781, ponente F. Benito Moreno). “*La Ley de 22/1988, de 28 de julio, de costas, entra en vigor con una concepción distinta y más amplia de la regulación del DPMT, con el claro propósito de establecer una clara definición de zona marítimo-terrestre que llegue a cubrir la realidad*. Con absoluta contundencia se hace constar en su exposición de motivos: (...)”. Se trata, en definitiva, de introducir una *concepción distinta de la regulación del dominio público, acorde con la realidad física, que posibilite la adopción de eficaces medidas legales de conservación y recuperación de la zona costera* ... En suma, desde la entrada en vigor de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 quedan “irresistiblemente” incorporados al dominio público aquellos espacios que reúnan las características físicas enumeradas en sus artículos 3 y 4, con posibilidad, por parte de la Administración, de recuperación posesoria de oficio, cediendo, incluso, los legítimos derechos de propiedad adquiridos válidamente conforme a la anterior legislación y que se transmutan en un derecho concesional” (SAP de Cantabria de 21 de diciembre de 2000, ar. 80394 de 2001, ponente M. Martínez Rionda).

A. La determinación del DPMT en la LC:

La descripción del DPMT en la LC se realiza en sus artículos 3, 4 y 5, con distinta habilitación y también diferentes consecuencias.

a) El artículo 3 de la LC: la afectación constitucional.

El artículo 3 pretende recoger las dependencias demaniales afectadas por la Constitución cuando declara en su art. 132.2 que son bienes de DPMT estatal en todo caso “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económico-exclusiva y la plataforma continental”¹¹.

El legislador ordinario se encuentra, respecto a estas dependencias, vinculado por la Constitución (MEILÁN GIL¹²), vinculación que se agota en su necesaria inclusión dentro del DPMT pero que le permite escoger los criterios definitorios que considere más convenientes, tal y como ha dispuesto el TC en su sentencia 149/1991, respecto al art. 3.1.a) de la LC:

“La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formará parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero como es evidente no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalidades plausibles de la Ley impugnada, no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, *es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes*” (F.J. 2.A).

Llama la atención la recuperación por el legislador de la expresión “ribera del mar”, como término omnicompreensivo de la zona marítimo-terrestre y las playas, y la mención de las “aguas interiores” junto al mar territorial, cuando tal concepto no procede del artículo 132.2 al que invoca la cabecera del precepto.

Pero quizá lo más destacable del precepto sea la incorporación de espacios al DPMT mediante la ampliación de los conceptos de zona marítimo-terrestre y de playa, con las referencias al alcance de las olas “en los mayores temporales conocidos” (en lugar de los “ordinarios” a que se refería la Ley de 1969) como criterio definidor del límite interior de la zona marítimo-terrestre, o con la inclusión de las dunas, por poner algunos ejemplos llamativos.

Podría tratar de buscarse una nota común a todas las dependencias recogidas en el art. 3 de la LC. Ésta sería su consideración de DPMT “natural” -en el sentido físico de lo que ofrece la naturaleza- por contraposición al dominio público “artificial” -en que resulta decisiva la mano del hombre-. Pero incluso esta aproximación es relativa, pues las definiciones de la LC y del RLC incluyen circunstancias naturales y artificiales al delimitar los conceptos, como en el caso de las dunas, “formadas por la acción del mar o del viento marino, *u otras causas naturales o artificiales*”, o el caso de “los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas”, a los que el art. 6.2 del RLC equipara los “naturalmente inundables” cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales.

¹¹ “... en el caso de que [el bien] reúna las características naturales para merecer tal concepto, la calificación de un bien como integrante del DPMT deriva del art. 132 de la Constitución...” (SAN 18 de febrero de 2000 ar. 83370, ponente J.M. Álvarez-Cienfuegos Suárez).

¹² Cfr. “El dominio público natural y la legislación de costas”, *RAP* nº 139, 1996, pág. 46.

La jurisprudencia resulta decisiva en el proceso de concreción del DPMT natural. Su estudio arroja datos tranquilizadores unas veces, perturbadores otras, respecto a los conceptos más controvertidos del art. 3 de la LC.

Casi siempre, la actividad judicial consiste en la observación de la realidad y la constatación de las características naturales de los tramos litigiosos. Es el caso de la STS de 20 de diciembre de 2002¹³, que se adentra en el concepto legal de “berma” (art. 4.c del RLC¹⁴) y concluye, a la vista de la realidad física del tramo, que el terreno de la litis no es tal:

“... efectivamente, se trata de una superficie plana o casi plana que sigue en un escarpe, pero tal configuración del terreno para ser demanio público marítimo-terrestre debe ubicarse en una playa con el tipo de arenas sueltas, gravas o guijarros propios de una playa y ser ese escarpe consecuencia del efecto de las olas, y de lo que se deduce en autos es que ese desnivel del terreno seguido de una superficie plana pudiera ser eso, un escarpe seguido de una berma, pero *lo cierto es que se encuentra cubierto por una superficie vegetal que hace que, como antes se ha expuesto, no sea concluyente su carácter de playa ni mucho menos que sea efecto de las olas, deduciéndose que no hay base fáctica para concluir que se esté ante una playa* al amparo de lo regulado en el art. 3.1.b) en relación con el art. 4.c) del Reglamento”.

O de la SAN de 6 de octubre de 2000¹⁵, en la que el terreno litigioso se declara dunar a la vista de las evidencias de su desplazamiento o movilidad (art. 4.d RLC¹⁶):

“... las dunas son móviles *atendida su propia naturaleza*, pues mientras van creciendo se mueven en la dirección del viento, y ello porque los granos de arena suben por la pendiente de barlovento para caer en la de sotavento, de este modo si vemos una duna que no esté fijada, como puede estarlo fundamentalmente por vegetación o por edificaciones podemos concluir que es móvil y que seguirá siéndolo hasta tanto se fije. Consecuencia de ello es que el mejor modo de sacar del dominio público terrenos que pueden estar invadidos por dunas, es fijarlas artificialmente, y en la demanda la parte actora reconoce que esto debe ser precisamente lo acaecido en el terreno deslindado, ya que existe una barrera artificial constituida por pinos piñoneros, plantados en su día por los anteriores propietarios de la finca con intención probablemente de frenar su avance ... Si observamos el Plano de unidades geomorfológicas del Estudio Geomorfológico Complementario, vemos por las curvas de nivel cómo hasta la zona en que se ha pretendido fijar mediante repoblación con pinos, todo el terreno está ocupado por montañas de arena en alturas que llegan a aproximarse a los 20 metros, y cuyo desplazamiento no ofrece dudas. Detrás de la zona vegetal aparecen parcelas casi rectas, correspondiente a relieves suaves, y en consecuencia no se dan los grandes montones de arena.- La inamovilidad predicada en la demanda no puede mantenerse en consecuencia en la superficie existente hasta la zona repoblada, presentándose la duna móvil. Más aún, estimamos que la inmovilidad no se da ni siquiera en la zona ocupada por los pinos y posterior, pues *no se constata que hayan dejado de desplazarse las dunas*, tal como venía ocurriendo antes de la

13 Cfr. ar. 1231 de 2003, ponente M. Campos Sánchez-Bordona.

14 “Se entenderá por berma la parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje”.

15 Cfr. ar. 312206, ponente T. García Gonzalo.

16 “Se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino”.

buscada fijación. Ejemplo de ello aparece claro en algunas fotografías, del mismo tomo, así la número 20 en que *las plantas no llegan a detener los montes de arena*; la 31, en que *la arena ha llegado a enterrar el tronco del pino*, o la 37, en que *aparece enterrado el árbol hasta la copa*, etc. ...¹⁷.

No puede decirse lo mismo de la SAN de 22 de diciembre de 2000¹⁸, en la que, desvirtuadas las primitivas características naturales del terreno, se declara su carácter demanial¹⁹:

“ ... De las fotografías anteriormente mencionadas se desprende en fin, que dichos aparcamientos y centro comercial constituyen una invasión del DPMT que *ha desvirtuado las primitivas características naturales del terreno, pero no su naturaleza demanial*. La Sala tras examinar el proyecto, y en concreto el plano 2 y el reportaje fotográfico al que se remite la justificación del deslinde llega a la conclusión de que el mismo resulta ajustado a derecho, pues *no le ofrece duda alguna que nos hallamos ante dunas, sobre las que se ha llevado a cabo la explanación de terreno ocupado por centro comercial y aparcamientos*, resultando aplicable el art. 3.1.b) de la vigente Ley de Costas ... “.

Un último ejemplo, tal vez el más ilustrativo de la mezcla de criterios naturales y artificiales en la determinación del DPMT. Al definir la “zona marítimo-terrestre” se incluyen “en general, los terrenos bajos *que se inundan* como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar” (art. 3.1.a) de la LC), descripción que permitiría, sin lugar a dudas, constatar la presencia de agua de mar en la superficie o en el subsuelo en cada tramo deslindado. El RLC rompe con el criterio “natural” y extiende la zona marítimo-terrestre a aquellos terrenos “*naturalmente inundables*, cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes” (art. 6.2 RLC), introduciendo un elemento artificial en la determinación del DPMT.

Podría dudarse de la legalidad del precepto reglamentario, por incorporar al dominio público terrenos que no estarían incluidos de acuerdo con la interpretación literal del art. 3.1 a) de la Ley. Pero lo cierto es que los tribunales ya equiparaban los “terrenos inundados” a los “naturalmente inundables” al interpretar el concepto de zona marítimo-terrestre del la Ley de Costas de 1969. Es el caso de la STS de 14 de octubre de 2002²⁰, haciendo referencia a la sentencia de instancia:

“La sentencia de instancia ... interpreta la definición de la zona marítimo-terrestre recogida en el art. 1.2 de la Ley de 1969 en el sentido de que, cuando en él se utiliza la expresión “que baña el mar en su flujo y reflujo”, ha de entenderse también en condicional: “que bañaría el mar”, de no mediar obras intermedias. La imprescriptibilidad del demanio le lleva a ese entendimiento que enlaza con

17 Sobre el art. 4.d) del RLC, vid. la STS de 20 de octubre de 2003, ar. 8243, ponente J.E. Peces Morate: “ ... la circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, que, en este caso, ha sido la determinante de su delimitación como DPMT, al tratarse, según declara probado la Sala de instancia en la sentencia recurrida, de *una de las mayores acumulaciones de arenas litorales en esa zona del Mediterráneo*, por lo que resulta plenamente aplicable al tramo deslindado lo dispuesto en los arts. 3.1.b de la LC 22/1988, y 4.d de su Reglamento ... si, como en este caso, *se ha demostrado que constituye una importante acumulación de arenas litorales*, debe incluirse dentro del DPMT”.

18 Cfr. ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.

19 No se trata del supuesto recogido en el art. 4.5 de la LC, que declara de DPMT “los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa”, porque tales terrenos, con arreglo a la legislación anterior, no se incluían en el DPMT.

20 Cfr. ar. 8755, ponente P.L. Murillo de la Cueva.

el art. 2 del Reglamento aprobado por el Decreto 1088/1980, de 23 de mayo, el cual cuando dice “terreno bajo ... que se inunda periódicamente por las mareas ...”, también debe interpretarse como “que se inundaría naturalmente” de no existir barreras artificiales. Solución ahora contemplada expresamente por el Reglamento de la Ley de 1988, aprobado el 1 de diciembre de 1989, al desarrollar el art. 3.1.a) de la Ley, en su art. 6.2”.

En la sentencia comentada, referida al deslinde de las Salinas de Calpe, la dialéctica se centró, en gran medida, en valorar si el precepto reglamentario permite incorporar al DPMT terrenos que perdieron sus características naturales a lo largo de los años setenta, por la construcción de una carretera, paseos marítimos, rellenos de tierras y urbanizaciones. Los recurrentes sostuvieron que el RLC hace referencia a cierto tipo de obras de contención que no incluyen las realizadas en las Salinas del Calpe:

“A su criterio, en lugar de extraer de él [se refiere al art. 6.2 del RLC] la conclusión a la que llega la Sentencia de que las Salinas son DPMT en cuanto que terrenos naturalmente inundables cuya inundación por efecto de las mareas ha sido impedida por medios artificiales, esto es la carretera y las construcciones, procede otra distinta con arreglo a la cual no cabe llegar a ese resultado. Precisamente, el sentido propio de esta disposición ciñe el alcance de la expresión “otros sistemas semejantes” que utiliza a obstáculos de naturaleza similar a los muros, terraplenes y compuertas mencionados expresamente por ella y veda la interpretación extensiva seguida por la Sentencia que incluye aquí obras como un paseo marítimo, dos calles, dos líneas de edificación y una autovía”.

El TS declara la conformidad a derecho de la Orden Ministerial recurrida, confirmando la declaración de la Sala de instancia de que

“estamos ante terrenos que reúnen las características físicas exigidas, sea por la Ley de 1969 y su reglamento, sea por la de 1988 y su reglamento, para la zona marítimo-terrestre pues, *debido a su situación y a su cota, se inundarían, como se inundaban en otro tiempo, de no ser por la intervención humana que ha opuesto barreras físicas que lo impiden*. Siendo esto así, se trata de bienes de dominio público, en cuanto tales imprescriptibles por mandato del art. 132.1 de la Constitución, no deslindados en 1971, por lo que procede deslindarlos ahora para protegerlos y preservarlos adecuadamente, como quiere la Ley de Costas...”.

Pero el TS se pone a salvo del posible absurdo que esta doctrina podría provocar en alguna ciudad costera en las que por la situación y la cota toda ella sería DPMT²¹:

“... la solución adoptada por la Sentencia está pensada para las circunstancias concretas que se dan en las Salinas de Calpe, las cuales encuentran acomodo en las reglas jurídicas que disciplinan esta cuestión. En otras palabras, la aplicación del contenido normativo de las disposiciones legales y reglamentarias se ha hecho a la vista del ámbito sobre el que se proyectan y de la naturaleza de la controversia, buscando la solución que en Derecho le corresponde. Y ese ámbito está configurado por las singulares características de las Salinas, bien diferentes de las que presentan los terrenos ganados al mar en cualquier ciudad costera. Puede, pues, decirse que *los hechos, la realidad física, en este caso, requieren un entendimiento de la norma adecuado a ellos y, por eso, circunscrito al supuesto contemplado*. Por tanto, pensando en el que aquí nos ocupa, una

21 Estoy pensando en la mía, A Coruña, cuya geomorfología permitiría la demanilización de casi todo el núcleo urbano.

vez sentado que la incomunicación con el mar de un terreno bajo contiguo a su ribera se ha producido artificialmente, cabe concluir que es aplicable el art. 6.2 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, en los términos en que la Sala de instancia lo ha hecho...”.

La lectura de la sentencia provoca cierto desasosiego. “Entendimiento de la norma circunscrito al supuesto contemplado”. ¿Quiere decirse que se interpreta así en este caso, pero que puede ser interpretado de modo distinto ante otras realidades físicas?. ¿Cuál es el alcance que debe darse al art. 6.2 del RLC y a su expresión “inundación impedida por otros sistemas semejantes”? El principio de seguridad jurídica se resiente, sin duda.

b) Los artículos 4 y 5 de la LC: la afectación legislativa.

El propio art. 132.2 de la CE dispone que son bienes de dominio público estatal “los que determine la Ley”, habilitando al legislador ordinario a disponer el carácter demanial de aquellas categorías o grupos de bienes que se consideren necesarios para “la determinación, protección, utilización y policía del DPMT y especialmente de la ribera del mar”, tal y como ha señalado el TC en su sentencia 149/1991 al juzgar la constitucionalidad del art. 4 de la LC:

“... el precepto ... ha de considerarse dictado en virtud de la facultad que la misma [la Constitución] concede al legislador para determinar los bienes que integran el dominio público. *Aunque esa facultad no aparece acompañada, en el art. 132.2 que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas.* En el presente caso la finalidad perseguida es, claro está, la de “la determinación, protección, utilización y policía del DPMT y especialmente de la ribera del mar”, que es la explícitamente proclamada en el art. 1 de la Ley impugnada ... Aquellas determinaciones se refieren en todo caso a tierras que han formado parte del lecho marino (apartados 1 y 2) o que quedan cubiertos por él (3) o que han estado integrados en la zona marítimo-terrestre o son prácticamente indiscernibles de ella (apartados 4, 5 y 6), o se incorporan a ella en virtud de un negocio jurídico (apartados 7 y 8) o, por último, están ocupados por obras que son parte del dominio público estatal por afectación (apartados 9, 10 y 11)” (F.J. 2.B)”.

Haciendo uso de aquella habilitación, el legislador optó por ampliar la zona demanial a espacios de muy diverso tipo.

En unos casos, se incluyen terrenos que por sus características naturales o físicas podrían haberse contemplado junto con los previstos en el art. 3 de la Ley, como “los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de DPMT, hasta su coronación”, “los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa”, o “los islotes en aguas interiores y mar territorial” (art. 4 LC).

En otros casos, son razones de oportunidad las que justifican la afectación, pues no es posible encontrar en los bienes características físicas o naturales que los identifique con el litoral, como “los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera”, o “los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de DPMT que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión”, o “las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio” (art. 4 LC).

Finalmente, se dispone el carácter demanial de “las islas que estén formadas o se formen por causas naturales en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas”, pero el criterio físico o natural cede cuando “sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter” (art. 5 LC).

Como se expondrá más adelante, la distinción entre las dependencias incorporadas al DPMT por reunir ciertas características naturales o físicas y aquéllas otras que se incluyeron por la *voluntas legislatoris* al margen de su naturaleza podría tener especial relevancia a la hora de establecer los efectos del deslinde. A modo de adelanto, la idea que se baraja es la posibilidad de que la fuerza máxima de la potestad de deslinde, que supone atribuir la titularidad dominical al Estado, sólo se proyecte cuando se tope con bienes que reúnan las aludidas “características físicas” de los artículos estudiados.

B. La prueba de la demanialidad:

Insiste la jurisprudencia en que “el deslinde administrativo, ya en la Ley 22/1988, de 28 de julio, ya en la Ley 28/1969, de 26 de abril, como antes en el RD de 19 de enero de 1928 o en la Ley de 7 de mayo de 1880, es una actuación administrativa de materialización física del dominio público, determinando y configurando sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal; es un acto de imperio de defensa del dominio público que no implica el ejercicio de una potestad discrecional, ni a secas ni con el calificativo de “técnica”, antes al contrario es una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo”²².

Así las cosas, la actividad probatoria adquiere un notable protagonismo, primero en el procedimiento administrativo de deslinde, luego en sede jurisdiccional. A la Administración del Estado le corresponde motivar suficientemente la resolución administrativa de deslinde, como han reconocido los tribunales, resultando un elemento esencial la Memoria justificativa o los estudios e informes técnicos que obren en el expediente:

“Tan importante potestad de la Administración, comprensible dada la importancia para los intereses públicos de los bienes demaniales, debe, una vez que se concreta en una resolución administrativa, incorporar una motivación suficiente *en la que los estudios y prescripciones técnicas constituyen presupuesto necesario para garantizar la validez de los actos de la Administración*” (SAN de 10 de diciembre de 1999²³).

“... hemos de partir de la *Memoria justificativa, documento esencial* y que en este caso (por desgracia no es siempre tan completo), aparece redactado con una seriedad digna de encomio y por profesionales universitarios ajenos a la Administración actuante ...” (SAN de 17 de marzo de 2000²⁴).

22 SAN de 6 y 20 de octubre de 2000, ar. 312206 y 312410, y 15 de diciembre de 2000, ar. 73518 de 2001, de todas ellas ponente T. García Gonzalo; en idéntico sentido la SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.

23 Cfr. ar. 4801, ponente J.M. Álvarez-Cienfuegos Suárez.

24 Cfr. ar. 276049, ponente A. Roldán Herrero.

Pero, sin duda, la actividad probatoria más intensa recae sobre el interesado²⁵, que deberá probar cumplidamente que los terrenos incluidos en la línea de deslinde no son pertenencias demaniales:

“... el desacuerdo con el hecho no debe parapetarse en fuertes imputaciones retóricas o en la mera invocación de derechos dominicales, sino en una *diligente actividad probatoria que evidencia la errónea actuación administrativa* y así lleve cumplidamente al ánimo de la Sala el convencimiento de que la concreta porción de terreno ribereño ocupado por los recurrentes no es pertenencia demanial ...” (SAN de 6 y 20 de octubre de 2000)²⁶.

En alguna ocasión, sin embargo, los tribunales han declarado nulo un deslinde sin prueba en contrario. Así, la STS de 20 de diciembre de 2002 (ar. 1231 de 2003, ponente M. Campos Sánchez-Bordona) legitima la actuación de la Sala de instancia, al anular el acto de deslinde sin tener prueba en contrario, infringiéndose, a juicio del Abogado del Estado, la presunción de validez del acto administrativo en relación con la carga de la prueba y con la necesidad de que exista una prueba en contrario (art. 57 de la Ley 30/1992 y 1250 y 1251 del Código civil), siendo las palabras del TS las siguientes:

“Por un lado, no es totalmente cierto que el tribunal sentenciador se haya basado tan sólo en las mismas pruebas que constaban en el expediente administrativo (los planos a él incorporados y la documental fotográfica), pues en autos se practicó, y por dos veces, un reconocimiento judicial que también fue valorado por la Sala de instancia. Por otro lado, incluso admitiendo que dicha Sala se hubiera apoyado tan sólo en los documentos incorporados al expediente, ante la falta de precisión de las observaciones obtenidas en el reconocimiento judicial, es claro que *el órgano jurisdiccional puede apreciar aquellas pruebas documentales en sentido contrario o, al menos, diverso del que haya deducido la Administración*. Al extraer las consecuencias apropiadas de su valoración diversa del mismo material probatorio, *la Sala está sin duda legitimada para anular el acto administrativo por considerar que los hechos determinantes de éste fueron indebidamente apreciados*. Tal razonamiento jurídico, traducido en la consecuencia anulatoria correspondiente, es *coherente con la función jurisdiccional de controlar la actuación administrativa*; y en esa misma medida, cuando un órgano de esta jurisdicción considera, razonadamente, que un determinado acto administrativo contiene defectos que determinan su nulidad, la presunción de validez que asiste a aquel acto queda desvirtuada sin que ello implique, en contra de lo que mantiene el Abogado del Estado, que el órgano judicial vulnere el art. 57 de la Ley 30/1992 ... No existe, por tanto, un problema de carga de la prueba, sino una apreciación diferente del único material probatorio existente ...”.

25 La diligencia exigible al recurrente debe medirse ya en la propia demanda, en la que se exige la adecuada identificación de las fincas afectadas: “No puede pedirse tácitamente que la Sala “bucee” en el expediente para localizar las propiedades y menos aun cuando en fase probatoria se pide (y aporta) un plano general al que en conclusiones no se hace la menor referencia y en el que aparece la Salina de T. ocupando más de nueve millones de metros cuadrados de donde se dice segregadas las fincas del actor con más de cien mil metros cuadrados de superficie. Esta misma imprecisión lleva a la demanda a hablar de que “una parte de la propiedad” se integra en el dominio público y “otra parte” (y se repite en conclusiones) se ve afectada por el régimen de servidumbres, sin decirnos en momento alguno dónde, cuándo y cómo, entre qué hitos hemos de fijar nuestro análisis revisor, y no corresponde a la Sala suplir las deficiencias expositivas de la demanda ni ir más lejos de donde la misma ha querido o sabido llegar” (SAN de 17 de marzo de 2000, ar. 276049, ponente A. Roldán Herrero).

26 Cfr. ar. 312206 y 312410, ponente T. García Gonzalo, y, en idéntico sentido SAN de 21 de junio de 2002, ar. 49781, ponente F. Benito Moreno.

Los medios de prueba son muy variados, dependiendo de las peculiaridades de los tramos afectados. En ocasiones, basta un anexo fotográfico para que los tribunales, aplicando los *criterios de la sana crítica*²⁷, se pronuncien sobre el carácter demanial o no demanial de los bienes:

“... si se observa el anexo fotográfico, se verá que con claridad las zonas ubicadas delante de la valla en donde se han colocado los hitos son sencillamente playa, pues en ellos se aprecia con nitidez la existencia de arenas finas, con vegetación escasa, que no impide que corra la arena; convicción que se ratifica si se observa la foto aérea en color obrante en el expediente. Y que se extiende hasta el hito M-7-38, pues con claridad se aprecia la continuidad de la estructura geológica de la zona” (SAN de 21 de junio de 2002²⁸).

“La elocuencia del reportaje fotográfico en el anejo 4 de la memoria y las fotos generales de la zona que también obran en el expediente resultan tan elocuentes que sólo con una cuidada prueba pericial que demostrara manipulaciones de las mismas o adulteraciones en los negativos, o que, pese a su existencia, las características del terreno eran ajenas al carácter de duna que les reconoce la Administración, podría llevar a una estimación del recurso. De este modo, era carga de la parte que se opone al acto de la Administración el desvirtuar lo que resulta casi evidente, y al no hacerse, la impugnación no puede prosperar” (SAN de 15 de diciembre de 2000.²⁹

En otras ocasiones es necesario presentar estudios técnicos, como el geomorfológico con realización de catas:

“Obra en autos estudio geomorfológico con realización de catas que concluye que los terrenos objeto de litigio es una superficie arenosa ocupada por depósitos de playa y mantos eólicos arenosos ...” (SAN de 11 de octubre de 2002).³⁰

Por último, la prueba pericial debe ser rigurosa, presentarse como imparcial y respetando el principio de contradicción:

“Procede señalar, al respecto, que el poco riguroso informe pericial no explica la metodología que le ha llevado a obtener tal conclusión, pese a que, en el mismo informe el propio perito reconoce la complejidad de la pericia; no parece conveniente, por tanto, descartar la existencia de una presumible interacción entre la cadena dunar y el conjunto de los elementos que integran el entorno litoral” (SAP de Cantabria de 21 de diciembre de 2000³¹).

“... los demandantes no han aportado pruebas que puedan considerarse bastantes para desvirtuar aquéllas. En concreto, no cabe reconocer al documento aportado como documento nº 5 de la demanda ... el valor probatorio que pretende atribuirle dicha parte recurrente, pues, lejos de tratarse de un dictamen emitido con las garantías de imparcialidad y contradicción propias de una prueba pericial, se trata de realidad de un documento-informe ya aportado en vía administrativa, por lo que ya pudo ser tenido en cuenta y valorado por la

27 SAN 18 de febrero de 2000 ar. 83370, ponente J.M. Álvarez-Cienfuegos Suárez.

28 Cfr. ar. 49781, ponente F. Benito Moreno.

29 Cfr. ar. 73518 de 2001, ponente T. García Gonzalo; en idéntico sentido SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.

30 Cfr. ar. 25320, ponente M. García Fernández-Lomana.

31 Cfr. ar. 80394 de 2001, ponente M. Martínez Rionda, Jur. Civil.

Administración, que recoge el parecer del Ingeniero de Caminos D. M.S.S., sin que los demás litigantes hayan tenido intervención alguna en la designación de dicho técnico ni en la formulación de las cuestiones sobre las que debía informar ni posibilidad de solicitarle aclaraciones” (SAN de 3 de noviembre de 2000³²).

C. El contenido necesario del acto de deslinde:

La línea de deslinde debe fijar el límite interior del DPMT, el punto de contacto entre las dependencias demaniales y las que no lo son “tierra adentro”. Además, señala el RLC que “cuando el mencionado límite interior no coincida con el de la ribera del mar, se fijará en el plano, en todo caso, el de esta última, además de aquél”. La razón es clara: el límite interior de la ribera del mar constituye el referente a partir del cual se fijan las servidumbres de tránsito, protección y la zona de influencia³³.

El TS tuvo la ocasión de plantearse esta cuestión, a propósito de la impugnación de un deslinde en el que, entre otras cosas, se alegaba por los recurrentes que no se había fijado junto a la línea de DPMT la de la ribera del mar pese a no ser coincidentes una y otra:

“El proceder de la Administración se aparta abiertamente de lo dispuesto en el artículo 26 del RLC, en el que la propia Administración (sic), con toda lógica, estableció que en el procedimiento de deslinde se ha de “reflejar con precisión el límite interior del DPMT así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél”. No obstante, en el caso enjuiciado, aun reconociendo la Orden impugnada que en algunos puntos la línea del DPMT no coincide con la de la ribera del mar, aprueba el deslinde dejando para un momento ulterior la delimitación de la ribera del mar, lo que genera una manifiesta indefinición, con la consiguiente inseguridad, respecto de las zonas de servidumbre y de influencia, que se miden desde el interior de la ribera del mar, según se dispone por los artículos 23 y 30 de la LC ... de modo que, al ignorarse en este caso los puntos en que existe coincidencia entre una y otra línea, se desconoce si los predios colindantes con la delimitación practicada han de soportar o no alguna clase de servidumbre legal u otras limitaciones, lo que explica la advertencia que en su día formuló el Jefe de la Demarcación de Costas, al señalar que, mientras tanto no se aprobase la línea de la ribera del mar, se produciría un vacío legal con la consiguiente inseguridad jurídica ante la petición de planos, certificados o cualquier otra documentación en que intervenga la zona de servidumbre ... *se ha incurrido en manifiesta infracción no sólo del citado art. 26 del Reglamento de la LC sino de lo dispuesto en los arts. 3, 4, 11, 13, 21, 23, 27, 28 y 30 de la LC, ya que la falta de definición de la ribera del mar impide la correcta aplicación de estos preceptos, lo que indudablemente ha de conllevar la anulación de la Orden ministerial recurrida, que expresamente deja para un momento posterior la delimitación de la ribera del mar en los puntos no coincidentes con la línea del DPMT, creando la aludida inseguridad para los titulares de los terrenos colindantes con el DPMT y que, a su vez, constituye una conculcación del principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Constitución*” (STS de 29 de julio de 2003)³⁴.

32 Cfr. ar. 71790 de 2001, ponente E. Calvo Rojas.

33 Cfr. HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de costas*, Tecnos, 1995, pág. 442., pág. 298. Así lo ha confirmado la jurisprudencia. La AN, en sentencia de 14 de junio de 2002 (ar. 49775) expresa que : “ ... donde se fije la ribera del mar ... es una cuestión de la que se derivan ciertos efectos, como es la fijación de la servidumbre de protección ...” (FJ. II).

34 Cfr. ar. 7115, ponente J. E. Peces Morate.

2. La operación de deslinde de las costas:

A. La eficacia del acto aprobatorio del deslinde:

Como se ha repetido, la potestad de deslinde atribuye a la Administración facultades sobre el dominio público consistentes en facilitar la delimitación de los terrenos que gozan de las características demaniales sin necesidad de tener que pedir auxilio jurisdiccional, como sucedería para deshacer la confusión de límites entre fincas de titularidad privada.

La Administración titular del demanio puede, mediante acto administrativo, deslindar los bienes de dominio público. Dicho acto de deslinde será inmediatamente ejecutivo y ejecutorio, poniéndose a disposición de aquélla la potestad de recuperación de oficio de los bienes deslindados.

Tradicionalmente se afirmó, y así lo respaldó el TS, que la potestad de deslinde encontraba su freno o límite natural en las propiedades privadas protegidas por el Registro de la Propiedad. De tal manera que el deslinde no desconociera, so pena de nulidad, la presunción de legalidad que se deriva del artículo 34 de la Ley Hipotecaria (en adelante LH) a favor de la propiedad inscrita en el Registro. Siendo así que pesaba sobre la Administración del Estado la carga de interponer acción reivindicatoria frente a los titulares inscritos, en sede civil, donde debían discutirse las cuestiones de propiedad. La posición del Estado venía fortalecida exclusivamente en el aspecto probatorio, al afirmar la jurisprudencia que pesaba sobre el particular demandado la prueba de que el bien objeto de la litis era de propiedad privada³⁵.

La Ley de Costas de 1988 ha dado un giro copernicano en la naturaleza, finalidad y eficacia del deslinde. Como dice la SAN de 13 de octubre de 2000³⁶:

“En este sentido procede recordar que la naturaleza, finalidad y efectos del deslinde ha experimentado un sustancial cambio. Así, para la anterior Ley de Costas, Ley 28/1969, de 26 de abril, el acto de deslinde tenía por finalidad (art. 6) determinar y configurar los bienes definidos como DPMT en los arts. 1, 1.3 y 5, con el consiguiente y único efecto de atribuir la posesión y ello con respeto a la figura del tercero hipotecario (art. 34 de la Ley Hipotecaria). Por el contrario, en la vigente Ley de Costas (Ley 22/1988, de 29 de julio) *el deslinde no se encamina tan sólo a determinar y configurar bienes que integran la definición legal de zona marítimo-terrestre, de forma que sus efectos consisten en, tras constatar la existencia de bienes con las características físicas de los arts. 3, 4 y 5, declarar la posesión y propiedad a favor del Estado, sin que pueda prevalecer inscripción registral alguna*. Así el acto administrativo de deslinde es título suficiente para rectificar situaciones registrales contradictorias, es título bastante para inmatricular, y aquellos bienes amparados en el art. 34 de la Ley Hipotecaria, quedan sometidos (Disposición Transitoria Primera 2^a) al nuevo régimen general de la Ley 22/88, legalizándose los usos existentes mediante concesión pero con sometimiento a los efectos depuradores de la Disposición Transitoria 4^a, eso sí, dejando a salvo las acciones civiles de los afectados. De tal forma que ya no jugará el art. 34 de la Ley Hipotecaria como límite al ejercicio de la potestad de deslinde, límite que incluso motivaba en la antigua normativa

35 Vid. sobre los efectos del deslinde en la Ley de Costas de 1969 la monografía de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. *El deslinde de las costas*, Madrid, Marcial Pons, 1994.

36 Cfr. ar. 312302, ponente T. García Gonzalo.

la revocación de actos de deslinde en esta jurisdicción si los actos inscritos, además, gozaban ya del amparo de una sentencia”.

Son muchas las voces que se han alzado para poner de manifiesto la abusiva regulación recogida en el art. 13.1 de la LC. Al menos, si se aplica a todas las dependencias demaniales reguladas en los artículos 3, 4 y 5 de la LC.³⁷

Cabe una interpretación del precepto respetuosa con su tenor literal y, al mismo tiempo, razonable y coherente con la existencia de ciertas *realidades físicas o naturales* necesitadas de un “plus” de protección, como pretendió poner de manifiesto el constituyente al referirse en el art. 132.2 de algunos bienes en particular.

La tesis la adelantaba MEILÁN GIL en 1996:

“El uso multívoco y variado, explícito o implícito del demanio natural en la propia LC hace que la función y el valor que se da al deslinde no sea apropiado para todas las dependencias del DPMT.

Según el art. 13.1 LC el deslinde constata la existencia de las características físicas relacionadas en los arts. 3, 4 y 5 y al hacerlo declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado. El vuelco de esta regulación del deslinde -que tiene como precedente la declaración administrativa de monte vecinal- es espectacular, con su prevalencia, además, sobre las inscripciones en el Registro de la Propiedad.

Esta constatación tiene sentido -independientemente del juicio valorativo que merezca- en relación con bienes definidos físicamente que no admitan excepciones. Cuando eso no ocurra y entren en juego cuestiones de índole jurídica la regulación que hace la LC, sin distinguir, resulta abusiva, minusvalorando un principio de interés general como es la seguridad jurídica. El problema es de primera magnitud porque, en definitiva, el DPMT se juega en la práctica del deslinde”³⁸.

La opinión cualificada expuesta permite retomar la idea que avanzamos páginas atrás: los efectos del deslinde deberían ser distintos dependiendo de las características de los bienes afectados. De tal modo que la eficacia cualificada que se predica en el art. 13.1 (el deslinde declara la posesión y la titularidad dominical del Estado) se produjese sólo en el caso de que los bienes deslindados reuniesen alguna de las características físicas o naturales descritas en los arts. 3, 4 y 5 de la LC en desarrollo del art. 132.2 de la CE.

La interpretación literal de los artículos 11 y 13.1 respalda esta posibilidad. Si se leen con detenimiento ambos artículos se observa entre ellos una diferencia esencial, que no es causal: la referencia a las “características” de los bienes va acompañada, sólo en el caso del art. 13, de la expresión “físicas”. La razón es clave: el art. 11 reconoce la potestad de deslinde y se refiere con carácter general y en toda su extensión a las “características de los bienes ... conforme a lo dispuesto en los arts. 3, 4 y 5 de la presente Ley”, en tanto que el art. 13.1 restringe los efectos declarativos de la propiedad estatal derivados del deslinde a *aquél en que se hayan constatado “las características físicas relacionadas en los arts. 3, 4 y 5”*.

En conclusión, los efectos del deslinde comprendidos en el art. 13 sólo deberían producirse cuando se trate de dependencias demaniales que tengan las características físicas indiscutibles de la demanialidad. En otro caso, la constatación física no ofrece dato alguno que permita “declarar” la titularidad dominical del Estado frente a títulos inscritos, que

³⁷ Vid. el análisis de la cuestión expuesto extensamente en la monografía de M. P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *El DPMT: Titularidad y sistemas de protección*. Marcial Pons, 1999, pags. 265 y ss.

³⁸ Cfr. op. cit., pág. 46.

debería ventilarse ante la jurisdicción civil mediante la acción reivindicatoria interpuesta por el Estado, como venía siendo tradicional bajo la vigencia de la Ley de Costas anterior³⁹.

B. La heterogeneidad de la costa:

En el marco regenerador de la costa española puesto en marcha con la LC, el deslinde se concibe como una herramienta esencial. De ahí que se encomendara a la Administración del Estado la práctica de los oportunos deslindes, tanto en zonas no deslindadas como en aquellas otras ya deslindadas si el anterior deslinde resultaba incorrecto, incompleto o insuficiente.

Tras la entrada en vigor de la LC, las actuaciones de deslinde no se hicieron esperar, y con especial intensidad a partir del año 1994 se sucedieron las órdenes ministeriales que deslindaban, tramo a tramo, las costas españolas⁴⁰. La realidad se mostraba muy diversa, y junto a parajes por deslindar existían otros deslindados desde tiempos remotos en los que la línea interior del dominio público apenas alcanzaban a señalar las zonas de playa y marítimo-terrestre. Al trabajo ímprobo de campo se le sumó la dificultad que planteaba el reconocimiento físico de las nuevas parcelas demaniales previstas en los arts. 3 y siguientes de la LC y la existencia incontestable de enclaves privados en el DPMT.

El legislador de 1988 hizo frente a situaciones muy diversas, merecedoras de tratamientos singulares, que podrían resumirse en los siguientes: terrenos por deslindar completamente (a), espacios deslindados parcialmente conforme a la Ley de Costas de 1969 (b), deslinde completado durante la vigencia de dicha Ley pero insuficiente a la vista de los nuevos criterios de determinación del DPMT (c) y, finalmente, terrenos que requieren nuevo deslinde por haberse producido una transformación sobrevenida de los espacios afectados (d).

a) Deslinde inexistente:

De acuerdo con el apartado tercero de la Disposición Transitoria Primera de la LC, se procederá a la práctica de los deslindes “en los tramos de costa en que el DPMT no esté deslindado”, cuya aprobación “surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras”⁴¹.

En estos casos, deberá ser indemnizada la privación de derechos en los términos previstos en la Disposición Transitoria Primera de la LC, según ha declarado en TC en su sentencia 149/1991 (F.J. 8.B.d)⁴²

39 ¿Qué características físicas reúne un terreno incorporado al dominio público por un concesionario (art. 4.7 LC)? ¿Hasta dónde se fijará la línea del DPMT? ¿Y si un tercero invoca títulos registrales inscritos que amparan su propiedad en terrenos supuestamente cedidos por el concesionario al dominio público? ¿Cuáles son los efectos del deslinde en tales casos? ¿Qué aspecto físico tienen los terrenos ganados al mar para incluirse dentro de la línea del DPMT? ¿Prevalece el deslinde frente a los títulos registrales cualquiera que sea la apariencia de la finca deslindada?.

40 A día de hoy, según datos de la página oficial del Ministerio de Medio Ambiente (<http://194.224.130.163/costas/img/dominio/deslindes.jpg>), el porcentaje de costa deslindada supera el 50%. En unas zonas ese porcentaje desciende considerablemente (Cantabria: 10,80%; A Coruña: 24,59%) y en otras zonas ronda el 100% (Lugo: 100%; Barcelona: 94,6 %). Mucho me temo que los porcentajes ofrecidos no lo son de deslindes firmes y definitivos, sino de deslindes aprobados, pendientes muchos de ellos, en tramos considerables, de su confirmación o anulación por los tribunales, que en ocasiones, según revela el estudio de la jurisprudencia, ordenan la práctica de nuevos deslindes por falta de motivación o de justificación del carácter demanial de las zonas deslindadas.

41 Las obras e instalaciones ilegales quedan sujetas a lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta, apartado 1, de la LC y duodécima del RLC.

42 Vid. *infra* el apartado relativo a “Las compensaciones”.

b) Deslinde parcial realizado conforme a la Ley de Costas de 1969:

El mismo régimen jurídico resulta aplicable a los casos en que se hubiera practicado un deslinde parcial. La misma Disposición Transitoria Primera (apartado tercero) se refiere a los tramos de costa en que el DPMT esté parcialmente deslindado “a la entrada en vigor de la presente Ley”.

El RLC aclara que el deslinde se considera “parcial” cuando no se hubieran incluido en él todos los bienes calificados como dominio público según la Ley de Costas de 1969. La nota de parcialidad se atribuye, como se ve, al deslinde realizado conforme a la normativa anterior a la LC: contempla aquellos tramos en que se practicaron los oportunos deslindes conforme a la Ley de Costas de 1969 pero no se incluyeron todos los bienes que, conforme a dicha Ley, debieran haberse incluidos⁴³. Las dependencias afectadas por el nuevo deslinde, por tanto, reúnen la característica de ser terrenos de dominio público conforme a la normativa anterior, pero no deslindados. Por eso los deslindes que procedan se equiparan, en cuanto a su régimen jurídico, a los supuestos de deslinde inexistente, antes expuesto.

c) Deslinde completo conforme a la Ley de Costas de 1969:

Distinto es el caso de las zonas deslindadas completamente de acuerdo con la Ley de Costas de 1969. Las situaciones a las que se enfrenta el legislador de 1988 son varias y con distintas soluciones.

- En algunos casos, el deslinde practicado con arreglo a la normativa de costas anterior se mantiene tal cual, porque se ajusta a los nuevos elementos determinantes del DPMT.

- En contadas ocasiones, se detecta la presencia de enclaves privados reconocidos por sentencia judicial firme en la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial.

En tal caso, la controvertida Disposición Transitoria, apartado primero, dispone que sus titulares “pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del DPMT, mediante una concesión por treinta años prorrogables a otros treinta, sin obligación de abonar canon. Los enclaves privados recuperados al DPMT serán incluidos en el deslinde que se practique para adaptar la nueva realidad a la LC vigente.

- En otros casos, los más, es necesario practicar un nuevo deslinde para adecuarlo a las características de los artículos 3, 4 y 5 de la LC. De acuerdo con la Disposición Transitoria Primera, apartado cuarto, “los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación” quedan sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esa misma Transitoria, es decir, sus titulares pasarán a serlo de un derecho de ocupación y aprovechamiento del DPMT por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon⁴⁴.

43 La jurisprudencia así lo ha entendido: “... sobre la justificación para efectuar nuevo deslinde cuando la zona estaba ya deslindada ... viene propiciado en muchos casos por el poco rigor de la Ley 28/1969 de Costas, de modo que aun cuando el art. 1.1, por poner un ejemplo, declaraba de dominio público las playas, los deslindes se limitaban en la práctica a delimitar los linderos de la zona marítimo-terrestre (art. 1.2) en contra de lo dispuesto en el art. 6; con la consecuencia de que nos encontramos vigente la nueva Ley con verdaderas playas u otras pertenencias que ya antes eran demanio natural precisamente por la coyuntura de no estar deslindadas completamente ...” (SAN de 22 de diciembre de 2000 y 14 de junio de 2002, ar. 73660 de 2001 y 49775, ponente F. Benito Moreno; en idéntico sentido SAN de 15 de diciembre de 2000, ar. 73518 de 2001, ponente T. García Gonzalo).

44 Vid. el régimen especial para terrenos sobrantes, ganados al mar e islotes en la Disposición Transitoria Segunda de la LC. Sobre los terrenos sobrantes, vid. la SAN de 20 de octubre de 2000, ar. 312410. Vid. también la STS de 24 de octubre de 2003, ar. 7937, que inaplica la Disposición Transitoria Sexta, párrafo 3 del RLC en la redacción que le dio el RD 1112/1992, de 18 de septiembre.

- Finalmente, del deslinde anterior a la LC pueden haber resultado excluidas dependencias que, revistiendo características físicas de dominio público, están preservadas por títulos registrales amparados en el art. 34 LH.

Para adecuar el deslinde a la prevalencia de la demanialidad frente a las inscripciones registrales que proclama la vigente LC, la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, dispone que tales terrenos “quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la Disposición Transitoria Cuarta”. Al tiempo que se declara la preferencia de sus titulares, durante un período de diez años, para “la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos”. Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquéllos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

d) Deslinde por alteración sobrevenida de la configuración del DPMT:

Por último, el art. 12.6 de la LC recoge una regla pro futuro, previendo alteraciones de la configuración del DPMT “por cualquier causa”: retirada del mar o invasión de nuevos terrenos, adquisición de bienes colindantes para su incorporación al DPMT, creación de playas artificiales, terrenos ganados al mar ... En todos estos casos, es preciso realizar deslindes, donde no existieran, o modificar los existentes. Con algunas particularidades:

- Cuando se trate de “terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa” (apartado 3 del art. 4 de la LC), será necesaria la práctica de un nuevo deslinde (art. 27.2 RLC).
- Será necesario practicar deslindes con carácter previo a la desafectación de los terrenos recogidos en los apartados 5 y 10 de la LC (art. 18.2 LC), es decir, cuando se haya declarado expresamente la innecesariedad de terrenos deslindados como DP que hayan perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre o la innecesariedad de las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima construidas por el Estado y de los terrenos afectados al servicio de las mismas (art. 27.2 del RLC en relación con el art. 18.1 LC).
- Bastará con “rectificar el deslinde existente” cuando se trate de incluir en el DPMT los terrenos a que hacen referencia los apartados 7 y 8 del art. 4 LC, es decir, los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de la concesión de DPMT que les haya sido otorgada y los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al DPMT (art. 27.3 RLC).
- Igualmente, sólo será necesaria una “rectificación” del deslinde existente para incluir los terrenos del Patrimonio del Estado colindantes con el DPMT o emplazados en su zona de influencia que hayan sido afectados al uso propio del dominio público por resultar necesarios para la protección o utilización de dicho dominio (art. 27.3 RLC en relación con el art. 17 LC).

La expresión “rectificación” referida al deslinde puede inducir a confusión: se trata sin duda de la potestad administrativa de modificar la “línea de deslinde” sobre los planos, incluyendo las nuevas dependencias, pero dicha modificación debe venir precedida del consiguiente procedimiento, pese a la confusión que genera el RLC cuando señala que en tales supuestos “será suficiente con rectificar el deslinde existente” (art. 27.3). ¿Qué

significa “será suficiente”? ¿Acaso que no es necesario tramitar un procedimiento ordinario de modificación del deslinde? Parece ser eso. Ahora bien, nunca significará ausencia de procedimiento o falta de contradicción, siendo necesario cuando menos un mínimo trámite, que conlleve la audiencia de los interesados (el concesionario, en su caso, los propietarios colindantes con la nueva línea de deslinde propuesta, etc.).

Por lo demás, el precepto analizado (art. 12.6 LC) no debe entenderse como que la Administración sólo dispone de la facultad de modificar el deslinde existente cuando se haya alterado la configuración del DPMT. Ya hemos analizado otros supuestos en que es preceptivo el deslinde, pero además ya ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto el TS, ante las alegaciones de afectados que cuestionaban las facultades de la Administración para proceder al deslinde sin que se hubiese alterado la configuración del DP “por no haberse producido un hecho físico determinante de un cambio morfológico”, siendo necesario, a juicio de los recurrentes, acudir al procedimiento de revisión de oficio de actos (previsto en el art. 103 de la LPAC) en todos los demás casos, contestando el TS que:

“El procedimiento de deslinde ... tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el DPMT viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que *resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos ... pues con el deslinde no se persigue la revisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico sino la determinación del DPMT a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la LC; y ello cuantas veces fuese necesario, ...* por lo que no cabe argüir, para impedir el deslinde, la existencia de otro practicado anteriormente” (STS 14 de julio de 2003⁴⁵).

“Este último motivo de casación [infracción de los artículos 54 y 102 de la Ley 30/1992] no puede prosperar porque *se basa en un erróneo significado del deslinde, que no puede confundirse con los actos administrativos firmes declarativos de derechos, ya que aquél no es sino un procedimiento para constatar las características físicas, relacionadas en los arts. 3, 4 y 5 de la LC, determinantes de la condición, definida legalmente, de DPMT de unos terrenos, por lo que, de concurrir aquéllas, procede incoar dicho procedimiento de deslinde cualquiera que sea el momento en que se hubiese practicado el anterior y aunque no se hubiera producido alteración física o morfológica determinante del cambio de su configuración ni modificaciones legislativas en la definición de los bienes de dominio público sino meros errores u omisiones en los ya realizados*” (STS de 29 de julio de 2003)⁴⁶.

45 Cfr. ar. 6261, ponente J.E. Peces Morate.

46 Cfr. ar. 7115, ponente J.E. Peces Morate. Existen otras sentencias que insisten en dicha línea argumental: “... el procedimiento de deslinde puede incoarse de oficio o a petición de los interesados no sólo cuando por cualquier causa, física o jurídica, se haya alterado la configuración del DPMT, sino *cuando aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no refleja con exactitud las características físicas de los bienes, ya sea para incluirlos en el DPMT o para excluirlos de él, sin que para ello se precise una previa declaración de lesividad ni acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos de la Administración, según la regulación contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992, ya que el deslinde es un procedimiento especial para revisar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada la delimitación del DPMT ...*” (SSTS de 14 y 22 de julio de 2003, ar. 6261 y 5678); “... basta la constatación de que una porción de terreno puede reunir las características de alguno de los

C. Las compensaciones:

En los recursos de inconstitucionalidad planteados en su día contra la LC y su RLC tuvo un enorme protagonismo la posible violación del art. 33.3 de la CE, según el cual “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”. Argumento que resultó central respecto a la Disposición Transitoria Primera de la LC, en sus diversos apartados, a los que se acaba de hacer referencia, al negarse por los recurrentes su legitimidad constitucional por no prever indemnización alguna a favor de los propietarios de terrenos colindantes con el dominio público que se vieron limitados por la nueva regulación de las costas.

Tal argumento se ha repetido con frecuencia en las impugnaciones singulares de las órdenes ministeriales aprobatorias de los deslindes, lo que ha permitido a los tribunales recuperar y aplicar la doctrina establecida por el TC en su STC 149/1991, de 4 de julio, y en particular la contenida en el Fundamento jurídico 8. Las palabras del TC son claras:

“Que *no cabe hablar de inexistencia de indemnización* es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada *ope legis*, por la privación del título dominical. La relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecían tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esa norma (D.T. 1ª .2 del Reglamento General) al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el *quantum* de la indemnización” (FJ. 8.B.a).

La jurisprudencia se ha hecho eco de la doctrina constitucional. Valga como ejemplo la SAN de 13 de octubre de 2000, que sistematiza las diferentes modalidades compensatorias recogidas en las Disposiciones Transitorias de la LC y su reglamento:

“Se denuncia también en la demanda conculcación del art. 33.3 de la Constitución, con lo que entramos en el capítulo de las compensaciones.

supuestos de los artículos 3 a 5 de la Ley de Costas y que no esté incluido en el expresado dominio, para que proceda incoar el nuevo ... En cuanto a la *denunciada vulneración de los actos propios* si, como decíamos anteriormente, el deslinde es una actuación administrativa de materialización física del dominio público, determinando y configurando sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal, tratándose de una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo, se desprende que la teoría de los actos propios no puede servir de base a los efectos de que se declare que no pertenece al dominio público algún terreno que por su naturaleza se halla incluido en el mismo, cuestión distinta es si ha podido sufrir el principio de seguridad jurídica y la consiguiente reparación de daños” (SAN de 15 de diciembre de 2000, ar. 73518 de 2001, ponente T. García Gonzalo). En los casos de las letras b), c) y d) antes descritos, un deslinde nuevo sustituye al anterior. En tales casos, puede haber bienes que se incluyan en el DPMT, lo mismo, que puede haber otros que resulten excluidos. Sobre esta última circunstancia ha tenido ocasión de declarar la AN en su sentencia de 20 de octubre de 2000 (ar. 312410, ponente T. García Gonzalo): “La afirmación contenida en la resolución de que el deslinde realizado con posterioridad no anula éste sino que lo completa no puede compartirse ... esa operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo, se hace atendiendo a las circunstancias que presenta el terreno *en el momento en que se practica*, y en cuanto modifica la anterior delimitación la anula”.

Como hemos dicho, el deslinde es un acto declarativo del dominio lo que implica transferir la propiedad; de esa forma se ha sostenido que la peculiaridad del deslinde en la Ley 22/1988 radica en ese efecto, estableciéndose unas medidas compensatorias, que fueron declaradas constitucionales por la Sentencia 149/91 del Tribunal Constitucional, señalando que allí donde se dé, determinará la aplicación de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias de la Ley y esas disposiciones se refieren, *primero*, a quienes hubieren obtenido declaración de propiedad de su predio enclavado en el demanio marítimo-terrestre mediante sentencia firme, obviamente a consecuencia de un deslinde y posterior ejercicio de acciones civiles por la Administración (DT Primera 1); *segundo*, a quien tuviere la consideración de tercero hipotecario (art. 34 de la Ley Hipotecaria) y por haberlo así reconocido la Administración al realizar un deslinde al amparo de la Ley 28/1969 (art. 6.3) no hubiere podido ésta ocupar ese terreno (DT Segunda, 2); *en tercer lugar*, aquellos terrenos de propiedad privada ubicados fuera del dominio público conforme a un deslinde anterior pero que quedan ya dentro de él en virtud de un nuevo deslinde realizado conforme a las definiciones de la Ley 22/1988 (DT Primera, 4); y *en cuarto lugar* los predios privados ubicados en tramos no deslindados o que lo estén parcialmente en cuyo caso se deslindará con los efectos del art. 13 aun cuando estuvieren ocupados con obras (DT Primera, 3).

Para los tres primeros supuestos, la Ley 22/88 anuda fórmulas de compensación como es la conversión de la propiedad en concesión con plazos especiales, preferencia para obtener determinados derechos de ocupación o exención en el pago de canon; y para el cuarto supuesto el fundamento jurídico 8.B d) señala que “la interpretación sistemática del precepto evidencia que también en estos casos deberá ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores”, es decir, DT Primera 1 en relación con el apartado 4 y 2; y así continúa señalando que la laguna legal, que se advierte, se completa en consonancia con el art. 33.3 de la CE “por el Reglamento, que en sus Disposiciones Transitorias Tercera 4 y Cuarta, dispone que esas situaciones reciban el mismo tratamiento que las contempladas en el apartado 4 de esa misma Disposición Transitoria Primera de la Ley ... Esta disposición patentiza, en consecuencia, que la norma que ahora analizamos puede ser interpretada de manera conforme a la Constitución y que puede ser mantenida, pese al silencio de su texto, siempre que sea interpretada en este sentido.

De este modo que *se articula todo un régimen de compensación de la expropiación deducida por imperativo tanto legal como constitucional*, régimen el diseñado por la STC 149/1991 sobre criterios análogos ciertamente complejos, estableciéndose vías compensatorias capaces de cubrir la amplia casuística que puede darse, y cuya existencia elimina la interrogante sobre su inconstitucionalidad” (SAN, de 13 de octubre de 2000⁴⁷).

47 Cfr, ar. 312302, ponente T. García Gonzalo. En sentido similar se pronunció en otra ocasión la AN: “... basta la constatación de que una porción de terreno puede reunir las características de alguno de los supuestos de los artículos 3 a 5 de la Ley de Costas y que no esté incluido en el expresado dominio, para que proceda incoar el nuevo, y ello al margen de la magnitud de los perjuicios que de tal actuación se derive para los afectados, quedando en todo caso la cuestión referida al capítulo de las indemnizaciones, hallándonos en estos supuestos ante una expropiación con singularidades en cuanto a la determinación de las medidas compensatorias recogidas en la Ley 22/1988, que fueron declaradas constitucionales por Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional, que estableció que allí donde se dé, determinará la aplicación de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias de la Ley; de modo que se articula todo un régimen de compensación de la expropiación deducida por imperativo tanto legal como constitucional,

Cuestión distinta es si la indemnización contemplada en la normativa costera es considerada adecuada o suficiente. Desde un punto de vista abstracto, el TC salva la constitucionalidad de las transitorias, pero abre una vía a posibles impugnaciones singulares:

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

La aplicación de esa doctrina al supuesto que ahora nos ocupa no permite concluir, como los recurrentes sostienen, que la norma sea inconstitucional. La singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada, de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público, hacen imposible entender que la indemnización ofrecida, dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno, no represente, *desde el punto de vista del juicio abstracto* que corresponde a este Tribunal, un *equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares*.

De otro lado, y con ello entramos en el análisis de la supuesta violación del derecho a la tutela judicial efectiva, *nada impide, naturalmente, que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo*” (FJ. 8.B.a).

Las últimas palabras del TC, destacadas en cursiva, abren nuevas y dificultosas posibilidades que habrá que explorar cuando los deslindes ganen firmeza y comiencen las conversiones de los títulos: ¿existe la posibilidad de impugnar el acto de conversión individual por insuficiencia del justiprecio?; ¿tal vez se trata de exigir una indemnización complementaria por responsabilidad derivada del funcionamiento normal de los servicios públicos?. La doctrina ha hecho algunas observaciones al respecto⁴⁸, pero no

régimen el diseñado por la STC 149/1991 sobre criterios analógicos ciertamente complejos, estableciéndose vías compensatorias capaces de cubrir la amplia casuística que puede darse, y cuya existencia elimina la interrogante sobre su inconstitucionalidad” (SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno).

48 Vid. GOMEZ Y DIAZ-CASTROVERDE, J.M., “Problemas de interpretación de la LC desde la perspectiva judicial”, en *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP, Santiago de Compostela, 1992, pág. 153: “En realidad, tal posibilidad, rechazada según debe reconocerse de la STC 149/1991 la responsabilidad dimanante del Estado-legislador, habría de reconducirse al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración derivado del artículo 106.2 de la Constitución, en relación con los artículos 121 a 123 LEP, 135 a 138 de su Reglamento y 40 y 41 LRJAE, con fundamento en el funcionamiento normal de los servicios públicos; pero ello es procedimiento completamente al margen del estrictamente expropiatorio, en el que el justiprecio ha de comprender el total de las partidas indemnizatorias correspondientes al afectado. Hay otra posibilidad, y quizás tenga cabida dentro de la sentencia

hay muestras en la jurisprudencia que nos permitan conocer qué posibilidades reales ofrecen las palabras del TC. En alguna ocasión, se planteó a propósito de la impugnación de un deslinde la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, con la pretensión de obtener una indemnización compensatoria de lo que el recurrente consideraba “daños injustos”, a lo que la AN respondió:

“... es difícil hablar de responsabilidad patrimonial cuando la propia Ley 22/1988 regula y prevé en el art. 13.1 que el acto de deslinde produce un efecto traslativo en la propiedad y, en todo caso, en cuanto que siendo la antijuridicidad un requisito del instituto de la responsabilidad patrimonial “ex” art. 139 de la Ley 30/1992, si se ejercita una potestad prevista en la Ley, se hace conforme a esa Ley y con las consecuencias que la Ley prevé, es claro que el particular tiene que soportarlas, luego el acto de deslinde genera no un daño antijurídico sino jurídico” (SSAN de 5 de noviembre de 1999 y 29 de noviembre de 2002⁴⁹).

3. El procedimiento de deslinde:

La LC y particularmente su RLC regulan el procedimiento administrativo de deslinde, con algunas novedades interesantes y ciertos interrogantes que ha ido despejando la jurisprudencia en los últimos años.

A. Iniciación:

El deslinde se incoará de oficio o a petición de persona interesada (art. 12.1 LC).

Con carácter previo a la incoación, el Servicio Periférico de Costas elevará al Ministerio de Medio Ambiente una propuesta, que contendrá plano de *delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección*, acompañada de fotografías y datos resultantes de la confrontación sobre el terreno (art. 20.3 RLC). A la vista de dicha propuesta, el Servicio Periférico de Costas ordenará, si lo estima procedente, la incoación del expediente (art. 20.4 RLC)⁵⁰.

mencionada, consistente en entender, en cada caso concreto, que se ha producido una relevante privación de las facultades próximas al derecho de propiedad, con una insuficiente contrapartida, promoviendo así cuestión de inconstitucionalidad”.

GARCÍA DE ENTERRÍA sugiere la vía de juicios singulares, en los que discutir la justicia de las indemnizaciones fijadas legislativamente. Cfr. “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la LC”, *RAP* nº 41, 1996, pág. 147.

A favor de la tesis de la responsabilidad, BARNES VAZQUEZ, J., “Ley de Costas y garantía indemnizatoria”, *Revista Andaluza de Administración Pública* nº 2, 1990, pág. 116. Vid. MIRALLES GONZÁLEZ, I., *Domínio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Cuadernos Civitas, 1992, pág. 107 y ss., para quien finalizado el plazo de la concesión los titulares podrían accionar -aunque la norma expresamente no se lo reconozca- para conseguir una indemnización que suponga la satisfacción del valor de las acciones por ellos efectuadas (en tanto no son propietarios y las realizaron de buena fe). No tanto, en definitiva, del valor o precio de estimación de la tierra que ni les perteneció ni les pudo pertenecer, pero sí de lo que por incorporación o destinación ha quedado unido a la tierra, aunque su fin último pueda ser la demolición, y que no haya quedado debidamente compensado por la concesión.

49 Cfr.ar. 26088, ponente M. García Fernández-Lomana.

50 Como tal “delimitación provisional” que es, los bienes incluidos en la línea inicial no adquieren la condición de dominio público. Los tribunales tuvieron que matizar, en algún caso, el significado de este trámite y los efectos sobre las fincas afectadas y sus propietarios. Un ejemplo es la STSJ de Baleares de 20 de junio de 2000 (ar. 1469, ponente J.I. Algora Hernando): Frente a la pretensión de la Abogacía del Estado de que la aprobación provisional del deslinde legitimaba la potestad sancionadora de la Administración aplicando sanciones como si se tratase de terrenos de DPMT (“aunque a efectos de posesión y de propiedad -por no haber aprobación definitiva- pueda continuar vigente el anterior deslinde”), la Sala entiende que “en la medida en que... los terrenos donde se construyó no pueden ser tenidos todavía por demaniales, es claro que no procede estimar aquella infracción grave, de los arts. 90 y 91.2.b), imputada [ejecución no

El TS ha reconocido la importancia del acto de incoación del deslinde, porque introduce pesadas limitaciones sobre el derecho de disposición de los titulares de las fincas afectadas, lo que le lleva a calificarlo como acto de trámite recurrible de modo autónomo:

“ ... el acto por el que se acordó la iniciación del procedimiento de deslinde, si bien no predetermina su resultado final, no es un mero trámite desde el momento en que, por imperio de la Ley (artículos 12 y ss. de la Ley 22/1988, de Costas) conlleva unos determinados efectos sobre la propiedad de los bienes afectados por el procedimiento en cuestión y supone la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el DPMT y en la zona de servidumbre de protección ... De ahí que deba considerarse recurrible tal resolución administrativa para que, por medio de su revisión jurisdiccional, sea posible corregir los eventuales vicios que pudieran aquejarla y evitar las situaciones de indefensión que, de otro modo, podrían producirse para los titulares de los derechos afectados ... El alcance de la revisión jurisdiccional que sobre ella cabe hacer en este momento ha de ser coherente con su naturaleza de acto inicial de una secuencia de actuaciones a concluir en el futuro con un alcance que sólo al final se determinará. Es decir, ha de circunscribirse al respeto de los requisitos que han de observarse para la incoación del procedimiento de deslinde, sin extenderse más allá de la comprobación de su concurrencia ni entrar en consideraciones sobre el propio deslinde, aún por practicar, ni sobre cuestiones ajenas al mismo, como todo aquello que se refiera a derechos de propiedad, concesionales o de otro tipo” (STS de 18 de noviembre de 2002⁵¹).

Entre los citados efectos de la providencia de incoación del deslinde merece destacar los siguientes:

- a) La anotación preventiva de la incoación de expediente de deslinde: el Servicio Periférico de Costas podrá, en todo caso, una vez iniciado el expediente de deslinde, solicitar del Registro competente que extienda anotación preventiva acreditativa de la existencia de aquél en las fincas que pudieran resultar afectadas por el mismo; si las fincas no estuviesen inscritas, la anotación preventiva se tomará, además, por la falta de previa inscripción (art. 23.3 RLC).
- b) La realización o autorización, incluso en terreno privado, de trabajos de toma de datos y apeos necesarios sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente (art. 12.3 LC)⁵².
- c) La suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el DPMT y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse la providencia de incoación del expediente de deslinde acompañada de plano en

autorizada de obras e instalaciones en el DPMT], sino que debe calificarse de leve, de conformidad con el art. 91.3 [omisión de actuaciones que fueran obligatorias conforme a la Ley de Costas], precisamente por esa omisión o incumplimiento de la obligación de obtener la autorización correspondiente, que la entidad actora no obtuvo, a pesar del conocimiento que tenía de la suspensión de autorización decretada”.

51 Cfr. ar. 10086. Vid. en idéntico sentido la STS de 31 de diciembre de 2002, ar. 1433 de 2003, del mismo ponente que la anterior, S. Menéndez Pérez.

52 Vid. al respecto la STS de 31 de diciembre de 2003, ar. 219 de 2004, ponente S. Menéndez Pérez, en la que se reconoce que la Administración está apoderada para entrar en la propiedad privada (cfr. art. 12.3 de la LC), dejando a salvo el derecho del interesado de ser resarcido de los daños que se le causen, siempre a salvo de las resultas del deslinde; ahora bien, dice el Tribunal, “el resarcimiento debe reclamarse autónoma e independientemente de lo que es el núcleo del deslinde ... siempre ante la Administración primero y no directamente a la Sala” (FJ. 2º).

que se delimite provisionalmente la superficie estimada de aquél y de ésta (art. 12.5 LC). Se exceptúan de la suspensión las obras de emergencia para prevenir o reparar daños debidamente autorizadas por la Administración del Estado (art. 12.7 LC) previa presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinen (art. 21.4 RLC)⁵³.

Sin duda, la incoación del expediente de deslinde confiere al titular del DPMT importantes potestades administrativas. Pero en los precisos términos establecidos en la LC y su RLC, que se han analizado. La cuestión no es baladí, y ha propiciado la declaración del TS en una sentencia nada tranquilizadora de 13 de octubre de 2003 (ar. 8144, ponente: J.E Peces Morate), que merece algún comentario. El recurrente sometía a la consideración del Alto Tribunal si la Administración del Estado, hasta tanto no se aprobara definitivamente un deslinde, tenía competencias para actuar o intervenir en la zona de protección, aunque se hubiese iniciado un nuevo expediente de deslinde que provisionalmente incluía ese suelo dentro del DPMT⁵⁴. El TS hace un análisis del contenido de la potestad de intervención de la Administración del Estado una vez incoado el procedimiento de deslinde, en los siguientes términos:

“... de la aplicación concordada de lo dispuesto en los arts. 12.3 y 5 de la LC 22/1988, de 28 de julio y 21 de su Reglamento ... se deduce que, una vez incoado el expediente de deslinde, la Administración del Estado *ostenta las atribuciones necesarias* para la efectividad del mismo y para ello precisamente se publica la nueva delimitación con carácter provisional tanto de la zona de DPMT como de la zona de servidumbre de protección con la *finalidad de evitar cualquier actuación que pueda impedir o dificultar la eficacia del expediente de deslinde incoado*, de modo que, conforme a lo establecido en el art. 21.3 del mencionado Reglamento de la LC, no se pueden realizar dentro del perímetro provisionalmente señalado por la Administración del Estado como superficie de DPMT obras sin la autorización de ésta, que sólo puede permitir aquellas que sea imprescindibles para prevenir o reparar daños, de modo que, al haberse levantado el precinto de unas instalaciones clausuradas dentro de la superficie delimitada como zona de DPMT, *la única Administración competente para intervenir y actuar es la Administración del Estado que tramita el expediente de deslinde ...*” (F.J. Segundo).

La Sentencia hace un planteamiento inquietante. Por de pronto amplía notablemente el contenido de la ya de por sí intensa potestad de la Administración del Estado prevista en el art. 21 del RLC: lo que en el Reglamento se perfila como potestad de autorización de obras de emergencia para prevenir o reparar daños y la obligación de suspender el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el DPMT y en su zona de

⁵³ El RLC remite al procedimiento previsto en el art. 9.5 del RLC, y éste al recogido en el art. 36 de la LC y 78 del RLC.

⁵⁴ “En el único motivo de casación invocado se alega por la entidad recurrente que, al declararse en la sentencia recurrida la competencia de la Administración General del Estado para dictar el acto impugnado, se ha conculcado por la Sala de instancia lo dispuesto en el art. 21 del Reglamento de Costas y la doctrina recogida en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, del TC, ya que las instalaciones, objeto de precinto y desmantelamiento, no estaban ubicadas en zona de DPMT, según el último deslinde aprobado por Orden ministerial de 30 de julio de 1969, sino en la zona de veinte metros de protección, a la que no se extiende la competencia de la Administración del Estado pues las actuaciones sobre ella corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma ..., sin que a tal distribución competencial afecte la circunstancia de haberse aprobado por la Administración del Estado una línea provisional de deslinde que incluía el terreno donde se levantaban las referidas instalaciones como DPMT, pues lo cierto es que, hasta tanto no se aprobase definitivamente el nuevo deslinde, el suelo ocupado por las instalaciones precintadas formaba parte de la zona de protección y no del DPMT, estando dicho suelo clasificado como urbano por las Normas Subsidiarias de Planeamiento ...” (Cdo. Primero de la STS citada).

servidumbre de protección, se transforma en una suerte de potestad policial genérica y absoluta, que le lleva a firmar que *la única Administración competente para intervenir y actuar es la Administración del Estado que tramita el expediente de deslinde ...*” (F.J. Segundo).

A mi juicio, es preciso hacer algunas puntualizaciones:

- Primero, que las demás Administraciones no tengan nada que hacer una vez que se incoa el expediente de deslinde no es razonable, y además se contradice frontalmente con la propia normativa de costas. El art. 22.1 del RLC dispone que en la solicitud de informe que el Servicio Periférico de Costas remite a los Ayuntamientos afectados durante la tramitación del expediente “se incluirá la *petición de suspensión cautelar* del otorgamiento de licencias de obra en el ámbito afectado por el deslinde” (art. 22.1.b). Como se ve, la Administración del Estado no suspende, sino que solicita la suspensión de quien es el titular de esa competencia. Razonable. Por tanto, no es cierto que la “única” Administración competente sea la del Estado.
- Segundo, el art. 12.5 de la LC dispone la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el DPMT y en su zona de servidumbre de protección, pero no dice nada sobre el titular de tal competencia, que vendrá por tanto determinado por la legislación aplicable y no por la presencia de un “futurible” título de DPMT (recuérdese que estamos ante una delimitación provisional previa a la aprobación del deslinde)
- Tercero, como reiteradamente afirma la jurisprudencia, el DP no es un título atributivo de competencias; tanto más si ni siquiera existe todavía la necesaria publicatio sino una delimitación provisional de lo que parece ser DPMT.
- Cuarto, ¿en qué quedan las palabras del TC sobre las competencias de las Administraciones públicas sobre la servidumbre de protección?:

“La previsión debe reputarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado, y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Corresponderá, pues, ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las CCAA o, en su caso, a los Ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal ... cuya infracción podrá ser eventualmente corregida por la jurisdicción correspondiente ...” (STC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 3 D d).

B. Tramitación:

De acuerdo con lo establecido en el art. 22.2 del RLC, el Servicio Periférico de Costas procederá simultáneamente a:

- a) La publicación del anuncio de incoación del expediente en el boletín oficial de la provincia, en su propio tablón de anuncios y en un diario de los de mayor circulación en la zona, con el fin de que, en el plazo de un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y la de servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas.
- b) La solicitud de informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento, remitiéndoles a tal efecto copia de los planos de emplazamiento y delimitación

provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección. Transcurrido el plazo de un mes sin que se reciba el informe se entenderá que es favorable.

- c) Petición al Ayuntamiento de suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obra en el ámbito afectado por el deslinde. Esta petición se hará en la misma solicitud del informe a que se refiere la letra anterior.
- d) Petición al Ayuntamiento o al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de la relación de los titulares de las fincas colindantes, con su domicilio respectivo y posterior remisión de la relación al Registro de la Propiedad pasa su conformidad. Se entenderá otorgada conformidad al cabo de quince días desde la remisión al Registro sin haberse recibido contestación de éste.

Obtenida la información relativa a los titulares de las fincas colindantes, se procederá al apeo (22.3 RLC): el Servicio Periférico de Costas citará sobre el terreno con una antelación mínima de diez días, conjuntamente o agrupados por tramos del deslinde, a los titulares individuales o a los representantes de las comunidades de propietarios cuando estuvieran constituidas, para mostrarles la delimitación provisional del dominio público sobre el terreno. Del acto de apeo podrá levantarse acta donde se hará constar la conformidad o disconformidad de los asistentes, a quienes se les concederá un plazo de quince días para formular alegaciones y proponer motivadamente una delimitación alternativa⁵⁵.

Una vez realizadas las actuaciones descritas, el Servicio Periférico de Costas formulará el proyecto de deslinde (art. 24 RLC⁵⁶). Si supone modificación sustancial de la delimitación provisional realizada previamente, se abrirá un nuevo periodo de información pública y de los Organismos anteriormente indicados, así como audiencia de los propietarios colindantes afectados (art. 25 RLC).

C. Terminación:

El expediente de deslinde, con el proyecto y el acta de replanteo, será elevado al Ministerio para su aprobación mediante Orden Ministerial (art. 24.3 RLC).

La Orden deberá reflejar con precisión el límite interior del DPMT así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél. Además se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes (art. 26.1 RLC).

La Orden se notificará a los interesados que hayan comparecido en el expediente, así como a la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento y al Registro de la Propiedad.

La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el DPMT y en su zona de servidumbre de protección (art. 12.5 in fine LC).

Además, llevará implícita la cancelación de las anotaciones preventivas practicadas en el Registro con motivo del deslinde, relativas a fincas que no hayan resultado incluidas en el DPMT en virtud de aquél (art. 28.3 RLC).

⁵⁵ En repetidas ocasiones, la jurisprudencia ha tenido que pronunciarse sobre las consecuencias de omisión del trámite de apeo en la realización de un deslinde, coincidiendo en señalar que “no es más que una irregularidad no invalidante, si no causa una situación de indefensión real, material” (STS de 31 de diciembre de 2003, ar. 219 de 2004, ponente S. Menéndez Pérez, y la que allí se cita de 5 de noviembre de 2003, ar. 8028).

⁵⁶ Este precepto recoge el contenido obligatorio del proyecto de deslinde: memoria, planos, pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento y presupuesto estimado.

El amojonamiento se hará mediante la colocación de hitos que permitan identificar sobre el terreno la línea perimetral del deslinde. Cuando lo aconsejen las circunstancias físicas, los hitos se sustituirán por otras señales o referencias que hagan posible la identificación del dominio público (art. 28.4 RLC).

La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (art. 13.2 LC).

Asimismo, será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso, los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial (art. 13. 2. LC y 29 RLC⁵⁷).

III. A MODO DE BALANCE:

Han pasado quince años desde la entrada en vigor la Ley 22/1988 y parece buen momento para hacer balance.

¿Es la regeneración del litoral una asignatura pendiente?

No se trata de simplificar el grave problema que entraña la degradación de la costa, ni presuponer que regenerar la franja litoral pueda ser tarea a corto plazo. Pero hay datos que hacen dudar de que se llegue a buen puerto por este camino.

La doctrina se ha esforzado en sopesar la nueva regulación del deslinde de costas bajo la idea de un instrumento cuyo fin pareciera legítimo -la recuperación de la costa al uso público-, aunque irrealizable porque el mismo derecho transitorio de la LC prolonga la situación actual de los enclaves “usurpados”, rindiéndose ante la llamada “demanialidad ocupada” (GONZÁLEZ-VARAS)⁵⁸.

HORGUÉ BAENA hizo en su día una valoración realista del resultado del deslinde que habría de llevarse a cabo bajo los auspicios de la LC de 1988⁵⁹. Dice la autora que coexisten dos regímenes jurídicos distintos en la costa: un régimen general -para las escasas dependencias donde los elementos nocivos que justificaron la promulgación de la LC no se produjeron con la gravedad que reclamaba la reforma- y un régimen singular, para espacios -la mayoría- donde sí se daban esos elementos nocivos al amparo de los cuales el legislador justificó muchas de sus drásticas medidas, en los que precisamente las medidas drásticas no se aplican porque el propio legislador acepta la pervi-

57 Este último precepto regula el procedimiento de rectificación de las inscripciones registrales que resulten contradictorias con el deslinde.

58 GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., op.cit., pág. 133, habla de “demanialidad ocupada” en los siguientes términos: “La solución armónica o el punto de equilibrio entre la demanialidad, por una parte, y la justicia respecto de los afectados por tal demanialidad es difícil. En cualquier caso, la necesidad de compensar en justicia a los antiguos propietarios de las zonas costeras conduce a la decepción de que las claras declaraciones de demanialidad de la nueva Ley de Costas (especialmente arts. 7, 8 y 13) no puedan llegar más que a significar una “demanialidad ocupada”. La zona demanial no va a poder ser desalojada de sus ocupantes, ya que éstos, al resultar beneficiados por las disposiciones transitorias, mantienen la posesión; con ello, el paisaje de las costas no cambia”.

59 Cfr. op. cit. pag. 445 y ss.

vencia de situaciones consolidadas (al menos temporalmente) previstas en el derecho transitorio de la LC.

Decía MEILÁN en el trabajo citado a lo largo de estas páginas que “una vez más se revela la artificiosidad de la solución y el contrasentido del legislador. Lo que se interpreta como mandato de la Constitución se traduce en el caso comentado en una vinculación para la Administración a seguir manteniendo durante treinta años el terreno en las mismas condiciones que antes de la Constitución. La aplicación, sin más, del instituto expropiatorio, hubiera obviado los problemas y dudas que acaban de referirse. Bien es verdad que la solución adoptada permite a la Administración ser mucho más económica”⁶⁰.

El paso de los años no ha hecho más que agravar estas afirmaciones. La práctica totalidad de los deslindes ha sido impugnada, al menos en los tramos a que se refiere HORGUÉ cuando alude al régimen singular de la LC. La lentitud de la justicia ha provocado que quince años después de entrar en vigor la Ley comiencen a ganar firmeza algunas de las operaciones de deslinde realizadas al amparo de los artículos 11 y siguientes. Y aún en este último caso, el resultado no habrá sido la desposesión de los detentadores privados, por el juego de unas transitorias que, bajo el parámetro de la economicidad, favorecieron el *status quo* frente a la recuperación del uso común, público y gratuito de la costa.

A partir de ese momento, empezará otro largo camino: el de la transformación de la propiedad en concesión, allá donde la AN o el TS haya confirmado la corrección de la línea de deslinde y se hayan visto afectadas propiedades privadas o títulos anteriores. Veremos a dónde nos llevan las más que probables impugnaciones de las resoluciones por las que “de oficio” deban otorgarse las correspondientes concesiones una vez que el deslinde adquiera firmeza⁶¹, que retrasará, todavía más, la vuelta del DPMT a su “natural” destino público⁶².

No resulta difícil llegar a la conclusión de que el sistema de protección previsto en la LC no es coherente: si los usos a que estaba siendo sometida la costa eran de tal gravedad que legitimaron una regulación tan incisiva como la prevista en el texto legal, la solución no debiera pasar por autorizar o legalizarlos por plazos que pueden llegar a ser de sesenta años. Si la costa resiste esa utilización privativa, a lo mejor es que o esos usos no son tan perjudiciales para la costa o que la publicación de las titularidades era innecesaria para llegar a los objetivos alcanzados⁶³.

Bajo este manto de pesadumbre, el deslinde administrativo parece una técnica artificial pero pragmáticamente rentable: sobre el papel, la franja litoral se amplía nota-

60 Op. cit., pág. 40.

61 Recuérdese que de acuerdo con la Disposición Transitoria, apartado cuarto, de la LC, el plazo de un año para la solicitud de la concesión se computa “a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde”, y que pasado ese plazo la Administración la otorgará de oficio. Es razonable pensar que se haya acordado la suspensión de la ejecución de los deslindes impugnados y que dicho otorgamiento se produzca una vez que el deslinde haya ganado firmeza en vía judicial.

62 Dice HORGUÉ en las conclusiones finales de su monografía que “esta larga demora en la aplicación plena de la Ley no hace arriesgado aventurar, incluso, que pudiera promulgarse una normativa en sentido contrario a la que hoy se ha dispuesto en un período menor del necesario para su consolidación real, con lo cual esta Ley de Costas puede figurar en la Historia como más estruendosa que eficaz”, op. cit., pág. 446.

63 “Consideremos que la Administración no debe tener tanta prisa en hacerse con la posesión o con la titularidad registral, si después resulta que va a respetar la posesión del “usurpador” en calidad de concesionario durante sesenta años”, cfr. PARADA VÁZQUEZ, en el prólogo a GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, op. cit., pag. 12).

blemente, el dibujo de la costa se perfecciona y el dominio público se ensancha; sobre el suelo, los espacios degradados se mantienen, la regeneración entra en un largo letargo y sólo los más longevos podrán llegar a percibir resultados.

Volviendo al principio: la regeneración del litoral es una asignatura pendiente.