

VISTO BUENO DEL O DE LA TUTOR/A DEL TRABAJO FIN DE MÁSTER

El Profesor Andrés M. González Sanfiel, como Tutor del Trabajo Fin de Máster titulado “Análisis del deslinde marítimo-terrestre tras 50 años de aplicación de la Ley de Costas”, realizado por **Dña. Paula Sánchez Pérez**, informa favorablemente el mismo, dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

En cumplimiento de lo previsto en la Guía docente de la asignatura, se propone la calificación de **SOBRESALIENTE (9)**, en atención a la profundidad del tema tratado, sistemática utilizada y consultas jurisprudenciales y bibliográficas realizadas.

En La Laguna, a 23/01/2020.

Fdo.: Andrés M. González Sanfiel

C/ Padre Herrera s/n
38207 La Laguna
Santa Cruz de Tenerife. España

T: 900 43 25 26

ull.es

Este documento incorpora firma electrónica, y es copia auténtica de un documento electrónico archivado por la ULL según la Ley 39/2015.
La autenticidad de este documento puede ser comprobada en la dirección: <https://sede.ull.es/validacion/>

Identificador del documento: 2357112 Código de verificación: s7hlmuek

Firmado por: Andrés Manuel González Sanfiel
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

Fecha: 23/01/2020 08:42:30

Máster en: Abogacía
Facultad de Derecho ULL
Ilustre Colegio Abogados SC Tenerife
Curso: Segundo
Convocatoria: Enero

**ANÁLISIS DEL DESLINDE MARÍTIMO-TERRESTRE TRAS 50 AÑOS DE
APLICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS**

**ANALYSIS OF THE MARITIME-LAND SLOPE AFTER 50 YEARS OF
APPLICATION OF THE COSTS LAW**

Realizado por el alumno/a D. Paula Sánchez Pérez

Tutorizado por el Profesor/a D. Andrés M. González Sanfiel

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

Through this document, a study will be carried out on the maritime land demarcation that takes place with the current Coastal Law, in order to assess whether the regulations have really achieved compliance with their coastal protection purpose. To do this, we will first address the historical change that the term has undergone in recent years and the breadth of administrative powers that this entails, together with the problems generated through certain aspects of the procedure necessary to proceed with its execution. Subsequently, we will analyze the possible relationship between the power to review the limits of public domain and the implication of this practice in various rights that affect individuals, such as legal security in real estate traffic and the legitimate trust of the acquirer. In line with this we will see if, over fifty years since the law was established, these demarcations have really been carried out throughout the national territory or if, on the other hand, it constitutes a discretionary power of the administration to be carried out at ones "convenience." Finally, and following this last statement, we will analyze whether legal exclusion of certain cores of public domain is justified taking into account the principle of imprescriptibility that characterizes them.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

Mediante el presente trabajo realizaré un estudio sobre la regulación del deslinde marítimo-terrestre en la actual Ley de Costas con el fin de valorar si realmente la normativa ha conseguido el cumplimiento de su fin de protección del litoral. Para ello, abordaremos en primer lugar el cambio histórico que ha sufrido el término en los últimos tiempos y la amplitud de las facultades administrativas que ello comporta, unido a los problemas que generan determinados aspectos del procedimiento necesario para proceder a su ejecución. Posteriormente, analizaremos la posible relación entre la potestad de revisar los límites del dominio público y la implicación de esta práctica en diversos derechos que afectan a los particulares, como la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y la legítima confianza del adquirente. En esta línea, veremos si realmente estos deslindes se han llevado a cabo en todo el territorio nacional tras más de cincuenta años desde la entrada en vigor de la ley o, si por el contrario, constituye una potestad discrecional de la Administración que lleva a cabo a su "conveniencia". Finalmente y siguiendo esta última afirmación, analizaremos si la exclusión legal de determinados núcleos del dominio público está justificada teniendo en cuenta el principio de imprescriptibilidad que los caracteriza.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. CONTENIDO, EFECTOS Y NATURALEZA JURÍDICA.....	6
2.1 Contenido y efectos.....	6
2.2 Evolución histórica de la naturaleza jurídica del deslinde.....	10
3. OTROS EFECTOS.....	14
4. PROCEDIMIENTO.....	18
5. LA POSIBILIDAD DE REVISIÓN DEL DESLINDE MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL TRÁFICO INMOBILIARIO.....	24
5.1 La problemática ampliación jurisprudencial de los supuestos de revisión del deslinde marítimo-terrestre.....	25
5.2 La revisión del deslinde y su vinculación con la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y la legítima confianza del adquirente.....	28
5.3 La falta de protección del derecho de propiedad y la insuficiencia de las concesiones como método indemnizatorio.....	32
5.4 La naturaleza del deslinde y su posible vinculación con la revisión de los límites del dominio público.....	37
6. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL DESLINDE.....	39
6.1. La desigualdad en la práctica del deslinde marítimo-terrestre.....	39
6.2 La insuficiencia de los deslindes practicados en España.....	43
6.3 El informe Auken.....	48
6.3.1 Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas.....	50
7. EL DESLINDE LEGAL.....	51
7.1 Los núcleos excluidos del dominio público y los principales motivos de su desafectación.....	52
7.2 El “ataque” al principio de imprescriptibilidad de los bienes públicos.....	55
8. CONCLUSIONES.....	57
9. BIBLIOGRAFÍA.....	59

1. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, de modificación de la Ley 22/1988, de Costas, aspiraba conseguir el definitivo equilibrio entre la protección del litoral costero y el otorgamiento de una mayor seguridad jurídica a los particulares, solucionando los problemas de la normativa anterior. Sin embargo, ni la ampliación de los plazos de duración de las concesiones, ni la exclusión de determinados núcleos consolidados del dominio público, entre algunas de las modificaciones adoptadas, han conseguido reducir el enorme poder que la ley ejerce sobre los particulares, especialmente en su derecho de propiedad. Todo ello desde que el legislador optó, ya en el año 1988, por atribuir a las Administraciones la posibilidad de adquirir la propiedad de los bienes deslindados y rectificar las inscripciones, generando una imparable presión social que ha llevado a la creación de numerosas plataformas de afectados defendiendo sus derechos, llevando incluso al Parlamento Europeo a pronunciarse sobre el contenido de la norma.

Para entender mejor la repercusión de su contenido: Imaginemos pues, que un particular adquiere un bien privativo legítimamente de acuerdo con la legislación anterior o, de igual modo, por la legítima confianza que le genera su válida inscripción en el Registro de la Propiedad. Posteriormente y tras la práctica del deslinde, la Administración sería la nueva titular del bien pudiendo hacerlo constar así registralmente y el antiguo propietario se convertiría ahora en concesionario. Teniendo en cuenta ello, ¿sería suficiente una concesión como *justiprecio* para el particular?, ¿tienen alguna validez las inscripciones registrales practicadas? Si a el supuesto anterior se le suma, además, que el deslinde inicialmente practicado no es correcto por mero “*error*” administrativo y abarca también a las viviendas colindantes, que pudieron disponer libremente de sus bienes bajo la creencia de que al no incluirlos anteriormente tenían carácter privativo, ¿qué sentido tienen las previsiones que hace el legislador para asegurar que un bien no posee carácter demanial previstas en el artículo 15 si las mismas se destruyen con las modificaciones de los límites?, ¿tienen alguna relevancia de cara a garantizar una mayor seguridad jurídica?.

En definitiva, si tenemos en cuenta la insuficiencia práctica de la Ley que, tras más de cincuenta años desde su promulgación, permite que sigan existiendo numerosos territorios sin deslindar y otros tantos tampoco recuperados, unido a la incorporación del nuevo Anexo en la que se excluyen *ex lege* doce núcleos territoriales del dominio público marítimo terrestre, nos hace plantearnos si realmente la nueva norma pretende responder a esa necesidad de protección del litoral o si, por el contrario, esta protección depende más de intereses ajenos y distintos a los que predica la ley.

2. CONTENIDO, EFECTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DESLINDE

2.1. Contenido y efectos

La clasificación legal que consagra nuestro texto constitucional en su artículo 132.2 en la que otorga “*en todo caso*” la consideración de bienes de dominio público a la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, supone no solo una novedad a la hora de atribuir directamente por parte de nuestra norma suprema el carácter demanial de los referidos bienes sino que, además, abre la vía para que la Administración ponga en práctica el correspondiente procedimiento de deslinde. Mediante la atribución de la propiedad de determinados bienes a la Administración se pretende conservar el patrimonio natural que se ha visto gravemente afectado por el impacto sobre el medio marítimo de la acción de los particulares, preocupándose tanto por salvaguardar el medio natural desde una perspectiva de futuro, como por recuperar situaciones perjudiciales que tuvieron lugar con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. Es, por ello, que la principal finalidad de la actual Ley de Costas, según la STS de 17 febrero 2004 (rec. nº 3560/2001) “*no fue sólo la de conformar hacia el futuro una regulación eficaz para la protección de dominio público marítimo-terrestre, sino la de imponer un remedio activo frente a las situaciones consumadas del pasado, en defensa de unos bienes constitucionalmente protegidos (art. 132 CE)*”.¹

¹ Preámbulo Ley de Costas de 1988, modificado por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral.

En cuanto a la conceptualización del término deslinde, instrumento esencial para poder conseguir la protección deseada por la ley, hay que tener en cuenta que su contenido y naturaleza han ido variando progresivamente a lo largo del tiempo. En sus orígenes, el acto de deslinde se encontraba integrado dentro del ámbito del Derecho Privado, concretamente en los artículos 384-387 del Cc, en los que se refieren a él como una facultad derivada del derecho de propiedad.² Desde esta perspectiva civil, se define el deslinde como integrante del contenido de la posesión, originada por la propiedad o por los demás derechos reales sobre bienes inmuebles (art. 384 Cc.) que conlleven posesión de la finca por el titular.³ Podía pedir el deslinde de un terreno, no sólo el dueño del mismo sino, además, quienes tuvieran constituido sobre él algún derecho real de posesión para su uso y disfrute.

Es, posteriormente, cuando el referido concepto adquiere una dimensión administrativa. VILLARINO SAMALEA entiende que es posible aplicar el contenido del deslinde civil pero con determinados matices, definiéndolo *“como aquella potestad de que goza la Administración para resolver un problema de límites entre una finca propiedad de una persona jurídico pública y otra u otras colindantes de propiedad particular”*⁴.

GUAITA Y SERRANO GUIRADO coinciden en plasmar únicamente el carácter práctico del deslinde al considerarlo como instrumento que *“define con contornos precisos y provisionales la posesión...”* e imponiéndole como objetivo principal la delimitación (en referencia a los montes públicos) del dominio público.⁵

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, RIVERO YSERN propone una definición del término, refiriéndose a él como *“La institución administrativa que, mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas, declara los límites*

² RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a. P., *“El dominio público marítimo terrestre titularidad y sistemas de protección”*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 236.

³ DÍEZ -PICASO L., GULLÓN A., *Sistema de derecho civil* (7^a edición), Tecnos, 2001.

⁴VILLARINO SAMALEA, G., *“El deslinde de la zona marítimo terrestre: problemas prácticos”*, Revista Vasca de Administración Pública a, N^o 44, 1, 1996, p. 286

⁵ RIVERO YSERN, E., *“Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo”*, Revista de Administración Pública, N^o 052, 2000, p. 211.

*entre los bienes de la Administración y los de los particulares, satisfaciendo de esta forma la facultad de exclusión dimanante del Derecho de propiedad”.*⁶

Actualmente, la Real Academia Española define la expresión “deslinde de costas” como aquel “*deslinde que tiene por objeto la delimitación de la zona de dominio público de las zonas limítrofes con el mar*”, definición de la que podríamos destacar su carácter escaso y ambiguo, pues se limita a hacer referencia al objetivo del procedimiento sin tener en cuenta ni las características ni el contenido que comporta el derecho. Para ello, debemos acudir a la vigente Ley de Costas, en la que ya en su artículo 11 se atribuye a la Administración del Estado la potestad para la práctica de los “*oportunos deslindes*” con el objeto de determinar el dominio público marítimo-terrestre. Es el artículo 13 del citado texto legal el que concreta su contenido, pues permite a la Administración del Estado la declaración de la posesión y la titularidad dominical a su favor, sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados, definición de la que podemos extraer las siguientes notas características:

- a) Competencia: Le corresponde a la Administración General del Estado su determinación por imperativo constitucional (132.2 CE).
- b) Finalidad: Tiene como principal finalidad la delimitación de las zonas de dominio público limítrofes al mar.
- c) Contenido del derecho: El procedimiento de deslinde comporta, no sólo la declaración de posesión en favor del Estado, sino también la atribución de la titularidad dominical a favor del mismo.
- d) Principales efectos: Prevalencia del dominio público frente a los bienes demaniales inscritos en un primer momento por los particulares.

Si bien actualmente la LC se refiere al deslinde en los anteriores términos, su contenido no siempre ha sido así, pues poco a poco se han ido otorgando mayores facultades a las Administraciones Públicas en el ejercicio de su derecho. Se propone el procedimiento de deslinde como instrumento para recuperar los espacios afectados a lo largo del

⁶ RIVERO YSERN, E., “*Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo*”, Revista de Administración Pública, Nº 052, 2000, ob. cit. p. 211.

tiempo por el uso ciudadano, eliminando la propiedad privada en el dominio público y garantizando su recuperación⁷, de modo que se ha priorizado la protección del espacio marítimo-terrestre y el adecuado disfrute del dominio público frente al posible derecho de propiedad que pueda “*arreatarse*” a los particulares.

Esto ha permitido configurar el deslinde como un instrumento vital y necesario para que, un bien que ha sido definido por ley de manera genérica como “*bien demanial*”, realmente lo sea con carácter material, gracias a la práctica por la Administración del oportuno deslinde.

De esta demanialidad genérica e importancia del procedimiento de deslinde habla el Tribunal Constitucional en su STC 233/2015, 5 de Noviembre de 2015 (FJI) en la que establece que la clasificación de bienes pertenecientes al demanio natural que efectúa nuestro texto constitucional en su artículo 132.2, “*se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una **afectación singular**, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas (...)*”, de manera que la incorporación de un bien al dominio público no supone un acto de apropiación por parte de los poderes públicos, “*sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato*”.

Es esa “*afectación singular*” a la que se refiere el TC la que requiere la práctica del procedimiento de deslinde, sirviendo como único instrumento y método por el que un bien, que antes era propiedad privada, pase a pertenecer a la categoría de “*dominio público*”, siendo esa demanialidad ejecutada no sólo porque así se determine por imperativo legal, sino porque la administración ha llevado acabo el oportuno procedimiento de deslinde que permite que ese bien incluido en una “*categoría genérica en virtud de unas características*”, pase a ser de titularidad administrativa.

⁷ TORRES ALFOSEA, F.J., “*Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)*”, *Investigaciones geográficas*, nº 52, 2010, Instituto de Geografía, p. 167.

2.2 Evolución histórica de la naturaleza jurídica del deslinde

Para analizar el régimen y naturaleza jurídica del deslinde en la presente Ley de Costas de 1988, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, es preciso tener en cuenta el tratamiento que a este procedimiento le otorga la anterior regulación, concretamente la establecida en la Ley 28/1969, de 26 de abril.

Es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, la variación progresiva del propio concepto y naturaleza del término, cuya construcción jurisprudencial y doctrinal ha ido atribuyendo a las Administraciones Públicas mayores facultades a la hora de ejercer su potestad de deslinde, no entendiéndose con la nueva Ley como un acto meramente declarativo y posesorio⁸, sino como un procedimiento que, llevado a la práctica por parte del órgano competente, otorga plena titularidad del mismo a la Administración, sin necesidad de acudir a los Tribunales civiles para que éstos declaren la titularidad y toma de posesión a su favor.⁹

El artículo sexto de la Ley de Costas del año 1969, concretamente en su apartado tercero, ya indicaba la naturaleza que se le atribuía al deslinde tras la promulgación de la Ley, pues el mismo habla de la “*atribución de la posesión, consecuencia del deslinde*”, de modo que se afirma su carácter de acto administrativo meramente posesorio. Esta facultad de disposición quedará vedada a todas aquellas fincas y derechos que se encuentren inscritos en el correspondiente Registro de la Propiedad y, por tanto, amparados en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio todo ello de poder ejercitar las oportunas acciones judiciales.

⁸ Sentencia de 22 de noviembre de 1956: “*La jurisdicción contencioso-administrativa es incompetente para hacer declaraciones respecto de derechos de carácter civil, como es el de propiedad...*”.

Porque la declaración de quienes sean los legítimos propietarios de esas fincas solo compete a los Tribunales del orden Civil.”

Sentencia de 22 de mayo de 1961: “*Hacer declaraciones sobre derechos de propiedad particular es facultad propia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria*”.

⁹ GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S., “*El deslinde de las costas*”, Marcial Pons, Madrid, 1995, ob. cit. pp. 21 y 22.

Esto implica, por tanto, que la ejecución del deslinde por parte de la administración supondría, únicamente, la adquisición del derecho de posesión y no de propiedad, obstaculizando su ejercicio el otorgamiento de la posición de supremacía a los derechos de los propietarios inscritos.

Lo anterior es también corroborado por la jurisprudencia del momento, así, la Sentencia de 22 de mayo de 1961 establece que: *“Los deslindes administrativos de esta clase de zonas no resuelven más que un problema de límites, es decir, la determinación de hasta dónde llegan éstos, sin poderse hacer declaraciones sobre derechos de propiedad particular, porque tal facultad es propia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.”* Lo que confirma a su vez la Sentencia de 12 de noviembre de 1962 : *“Que no prejuzgando el deslinde administrativo otra cosa que la posesión de la zona deslindada en favor de la Administración, pero no la propiedad que puedan alegar terceros...»”*.¹⁰

La doctrina también es unánime a la hora de atribuirle un carácter posesorio al deslinde. GARRIDO FALLA, además de entender el deslinde como una operación que prejuzga la extensión de una propiedad administrativa, al materializarla,¹¹ considera que el deslinde declara con carácter definitivo un estado posesorio, dejando que los tribunales ordinarios determinen la propiedad del bien de dominio público¹². Reitera esta postura SERRANO GUIRADO que, además de entender el deslinde como una mera declaración de posesión, discrepa de lo anterior al otorgar unos efectos provisionales al acto administrativo del deslinde,¹³ entendiendo que son los Tribunales ordinarios los competentes en el conocimiento y declaración definitiva tanto de la posesión del bien en cuestión, como de la titularidad del mismo.

¹⁰ GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, I., *“Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre”*, *Revista de administración pública*, Nº 43, 1964, p. 239.

¹¹ RIVERO YSERN, E., *“Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo”*, *Revista de Administración Pública*, Nº 052, 2000, ob. cit. p. 211.

¹² GARRIDO FALLA, F., *“Tratado de Derecho Administrativo”*, vol. II, Madrid, 1983, p. 423.

¹³ SERRANO GUIRADO, E., *“El procedimiento administrativo en los deslindes de montes públicos”*, *Revista de Administración Pública*, Nº 2, 1950, p. 11.

Esta línea doctrinal no es sustentada actualmente, pues fue tras la Ley de Costas del año 1988 cuando se otorgó plena eficacia a la autotutela administrativa mediante su artículo 13, al consagrar la posibilidad por parte de la Administración, no solo de la declaración posesoria del bien, sino también de la “*declaración de titularidad 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.*” Supone, por tanto, que la aprobación del deslinde marítimo terrestre tiene plenos efectos jurídico- reales sobre la propiedad y sobre las rectificaciones de los bienes inscritos por los particulares en los correspondientes registros,¹⁴ por lo que podemos afirmar que la protección registral que otorga la inscripción en el Registro de la Propiedad de un determinado bien, teniendo en cuenta el principio de legalidad de los asientos del registro que gozan, *erga omnes*, de presunción de exactitud y validez¹⁵ queda destruida con el acto administrativo que conlleva el procedimiento de deslinde, al predicar del predominio las facultades de disposición de la administración frente a la inscripción anterior a la declaración de dominio público de los bienes.¹⁶

Por tanto, lo relevante de esta nueva redacción no se encuentra únicamente en el otorgamiento de una naturaleza jurídica de acto declarativo posesorio y de titularidad dominical al acto administrativo de deslinde, sino que se trata de una declaración que implica, a su vez, la creación, modificación y extinción de una situación subjetiva de

¹⁴ ALONSO MAS, M^a. J., “*La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima*”, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), p. 76.

¹⁵ Véase artículos 1, 34 y 38 de la Ley Hipotecaria y Resolución de la DGRN de 19 de junio de 2015.

¹⁶ El Tribunal Constitucional ha otorgado plena constitucionalidad a estas afirmaciones en la STS 149/1991 (FJ II, apartado D) que dispone: “*Tampoco rinde cuenta exacta del contenido real del precepto que ahora estudiamos la caracterización del acto aprobatorio del deslinde como un acto dotado de la firmeza propia de las Sentencias judiciales e invulnerable al control jurisdiccional. Que esto no es así lo evidencia el inciso final del apartado 2.º del artículo, en donde se reconoce, de modo quizás innecesario, el derecho de los afectados por el deslinde a ejercer las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que podrán ser objeto de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad y que, sin duda, podrán seguirse tanto en la vía contencioso-administrativa, como en la civil, aunque sólo a estas últimas se refiere el art. 14 (no impugnado) de la misma Ley(...)*”

otros sujetos y de la propia Administración,¹⁷ creando no solo derechos para la Administración encargada de dictar el referido acto administrativo, sino también extinguiendo los de los restantes sujetos que los tenían inscritos a su favor.¹⁸

Es esta declaración de derechos la que determina, además, la naturaleza constitutiva del acto administrativo de deslinde, una novedad a la concepción anterior defendida por reiterada doctrina, mediante la cual el deslinde era un acto meramente declarativo de posesión¹⁹, declarando únicamente el carácter constitutivo en supuestos tasados del derecho francés.²⁰

Pese al argumento anterior, el TS sigue manteniéndose en la negativa a la hora de reconocer ese carácter constitutivo del deslinde. Para el Supremo, es la ley la que determina el carácter demanial de un terreno, limitándose, el deslinde, *a constatar una realidad*²¹, y así lo reitera en la STS 9 de Febrero de 2012 al establecer textualmente

¹⁷ El Tribunal Supremo en su STS de 21 de mayo de 2008 concreta tanto el contenido como la naturaleza jurídica del deslinde, al señalar que: *“el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre (...) tiene eficacia declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él; es equivalente a un título de dominio; comporta la incorporación de los expresados bienes al dominio público marítimo-terrestre, es título hábil para solicitar la anotación preventiva del dominio público; permite la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes y la rectificación de los asientos contradictorios afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanza a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 LH (desaparece la conservación de sus derechos que les confería la Ley de Costas de 1969, art. 6.3); y se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada(...)*

¹⁸ GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S., *“El deslinde de las costas”*, Marcial Pons, Madrid, 1995, ob. cit. p. 25.

¹⁹ VÍCTOR MENDOZA OLIVAN, *“El deslinde de los bienes de la Administración”*, p. 130.

²⁰ GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S., *“El deslinde de las costas”*, Marcial Pons, Madrid, 1995, ob. cit. p.22.

²¹ ALONSO MAS, M^a. J., *“La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima”*, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), ob. cit. p. 83.

que: “*De manera que los espacios enumerados en el artículo 132.2 se integran en el dominio público del Estado; y el deslinde, que tiene carácter declarativo y no constitutivo, se limita a establecer el ámbito del dominio público marítimo-terrestre “ateniéndose a las características físicas de los bienes que lo integran(...). Esto supondría, por tanto, que el Tribunal considera que la atribución del carácter demanial que establece la Constitución a determinados bienes ya implicaría la declaración del bien como tal y, de este modo, el deslinde no constituiría *ex novo* esta nueva situación jurídica, lo que justificaría, a su vez, la posibilidad de revisión o modificación de los límites del deslinde al constatarse su existencia por imperativo legal.*

Sin embargo, este mero carácter declarativo que se predica del deslinde sería cuestionable si realizamos un análisis del contenido del artículo 13 de la LC, pues el mismo supone no solo una “declaración” de derechos (de propiedad y posesión) en favor de la Administración de Estado, tal y como determina la norma, sino que implica la creación de nuevas situaciones jurídicas y la modificación y extinción de otras ya existentes mediante la posibilidad de inscribir y alterar las previsiones registrales en favor de los poderes públicos, más concretamente la Administración del Estado.

Es por este motivo, que reducir la naturaleza del acto administrativo que comporta el deslinde a un mero acto declarativo, rompe con su consideración de instrumento necesario, básico y esencial, así como requisito *sine qua non* para que, un bien que antes era meramente declarado como “bien de dominio público” si lo miramos desde un plano teórico, pase a ser de plena titularidad y, por tanto, ocupación parte de la administración.

3. OTROS EFECTOS

La protección del dominio público que predica la Ley de Costas en todo su articulado, se traduce en una preocupación por el legislador en abarcar no sólo los posibles problemas futuros que puedan surgir y a los que le sería de aplicación el vigente texto legal, sino que también efectúa, mediante un *cuidadoso régimen transitorio*,²² la adaptación a esta nueva normativa de las situaciones anteriores a la promulgación de la

²² Véase la Exposición de Motivos (apartado IV) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ley. Se centra, además, en tratar aquellos supuestos en los que existen bienes de dominio público inscritos en favor de los particulares, de manera que también despliega sus efectos a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor.

Esto lo hace mediante la Disposición Transitoria Primera, en virtud de la cual se otorga un derecho de ocupación a las viviendas ancladas en dominio público, previa solicitud de una concesión, cuando hayan sido declaradas de propiedad privada por una sentencia judicial firme “*anterior a la entrada en vigor de la presente ley*.”²³

Los apartados siguientes realizan, de igual forma, mención a hechos “*anteriores a la vigencia de la presente ley*”, pero en estos últimos casos refiriéndose supuestos en que se trate de terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al estar inscritos en el registro correspondiente, relativos a los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, o a los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta Ley pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquélla para los distintos bienes.

El legislador pretendió abrir una vía para que, en todos estos casos, el particular pueda proteger los derechos sobre los bienes integrados en zonas marítimo terrestres que mantendrían su propiedad al amparo del artículo 6.3 de la Ley de Costas, todo ello mediante el establecimiento de un sistema de concesiones *ex lege* por un determinado plazo de tiempo.

Sobre la constitucionalidad del apartado 2 y 3 de la referida disposición transitoria se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, tanto en lo relativo a la falta de concreción de la fecha de “*entrada en vigor de esta ley*” como en relación al tiempo de duración del

²³ A estos efectos, la disposición transitoria primera (párrafo primero) dispone: “(...) *los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha(...)*”

derecho de ocupación que adquiere el particular en los supuestos descritos anteriormente, unido a la excesividad de sus prórrogas.

En el primer supuesto, la parte recurrente destaca la inseguridad jurídica que provoca la indeterminación de la fecha de entrada en vigor de la ley a la que se refiere, ocasionando dudas sobre si *el diez a quo* para el cómputo del plazo comienza a contar desde la entrada en vigor del texto original redactado en el año 1988 o, si por el contrario, se refiere a la modificación efectuada con la Ley 2/2013, *“por más que pueda interpretarse que la solución procedente es la primera”*. Según esta misma parte y, tratándose del supuesto contrario y la modificación se aplicara a partir del año 2013, se originarían *“situaciones de ocupación y aprovechamiento irregulares del dominio público que podrían alcanzar una duración bastante superior a los cien años, superior al instituto tradicional de la prescripción inmemorial y, en todo caso, superior al plazo máximo concesional establecido con carácter general en la legislación de patrimonio de la Administración General del Estado”*.

Defiende esta parte el carácter excesivo de las prórrogas, provocando una situación de privatización del litoral mediante el trámite de concesiones y no cumpliendo con la finalidad de principal de la ley de costas, que no es otra que la protección del litoral, teniendo como principales 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.”*²⁴

El Tribunal Constitucional ha resuelto esta cuestión mediante la STC 233/2015 de 5 de noviembre, afirmando la plena constitucionalidad de la modificación efectuada en el año 2013 en la Disposición Transitoria Primera, al entender que este artículo no supone el otorgamiento de una mayor prioridad e importancia a los intereses privados frente a los públicos. No se da, con ello, una excesiva duración de las concesiones superando el estándar europeo, sino que pretende favorecer a quiénes, bajo el régimen anterior, no

²⁴ Véase Exposición de motivos Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (apartado primero).

podieron beneficiarse de un derecho de ocupación. De esta manera, se configura una medida que coloca a éstos últimos en una posición de igualdad respecto a aquellos a los que sí se les aplicó esta regla.

Lo referido se pone de manifiesto en la STEDH de 29 de marzo de 2010 en el caso Depalle vs. Francia, en el que, a pesar de tratarse de una concesión de un plazo superior a un siglo, el bien en cuestión no pierde el carácter demanial que lo caracteriza ni la posibilidad de que en un futuro pueda pertenecer materialmente al dominio público. Esto supondría un argumento más a favor de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en relación con la validez de los plazos de las prórrogas y la seguridad jurídica que el legislador pretende determinar con ellas.²⁵

Sin embargo, y pese a la reforma efectuada en el año 2013 con la que se pretende dotar de mayor seguridad jurídica a los propietarios de los derechos sobre los bienes afectados por la ley mediante el establecimiento de un sistema de concesiones de mayor duración, unido a la posibilidad de solicitar una prórroga extraordinaria que se extienda hasta los 75 años (una diferencia considerable en comparación con los 30 años que se disponía inicialmente), siguen siendo muchos los organismos que consideran excesiva la duración de estos derechos de ocupación, entendiendo que se abusa de una de las principales finales que predica esta nueva regulación, que pretende “*compatibilizar la protección del espacio natural con actividades económicas que generen empleo y riqueza*”.

Un ejemplo de este conflicto de intereses entre el beneficio para el turismo derivado de los establecimientos hoteleros instalados en zonas que integran el dominio público marítimo - terrestre y la protección del medio ambiente y de las zonas costeras que permitan un uso responsable del mismo por todos los particulares, hace que el Ministerio sobre Transición Ecológico se posicione en favor de la excesividad de las prórrogas y se muestre reacio a la aplicación de esta nueva regulación, concretamente en el caso del Hotel Oliva Beach, propiedad de la compañía Riu, en las Dunas de Corralejo (Fuerteventura), que obtuvo una concesión en el año 1992, que con la nueva

²⁵ BALZA AGUILERA, J., GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ M.J. y PICÓ BARANDIARÁN, E., “*La reforma de la Ley de Costas*”, Actualidad Jurídica Uría Menéndez, ob. cit. p.98.

modificación de la ley en el año 2013 pidió una prórroga de 75 años más, lo que supone una duración total de casi 120 años usando el dominio público marítimo terrestre y, por consiguiente, predominando el interés económico que genera a la protección y conservación del medio ambiente. A esto se le une la solicitud por parte del hotel de ampliar sus instalaciones, convirtiendo determinadas zonas de dominio público en uso privativo para la cadena hotelera.

Este hecho, de producirse, incumpliría la legislación actual pues, si bien en un primer momento la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, mostrándose más benevolente con los particulares y, realizando una interpretación extensiva del artículo 6 de la ley de costas, permitió la realización de obras de mejora (no de ampliación) a los propietarios de las viviendas cuya situación administrativa está pendiente de resolución ante los tribunales,²⁶ esto no implica la realización de una interpretación arbitraria que beneficie a determinados colectivos y empresas amparándose en la citada finalidad de compatibilización entre la protección del medio ambiente y la generación de riqueza para el territorio.

La ampliación de determinadas infraestructuras que se encuentran ubicadas en zonas de dominio público y, por tanto, causando un perjuicio natural al medio, agravaría dicha situación, primando el beneficio particular frente al público e incumpliendo, aún más, las principales finalidades de la LC. Entre ellas se encuentra, además de la protección del litoral, el alcance de una seguridad jurídica a los destinatarios de la norma, que la verían inaplicada en estos casos.

4. PROCEDIMIENTO

El procedimiento de deslinde encuentra su regulación en el artículo 11 y ss. de la Ley de Costas, cuyo desarrollo se plasma más detalladamente en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Esta última disposición, con un considerable retraso en relación con el primer texto legal que

²⁶TORRES ALFOSEA, F.J., “Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)”, *Investigaciones geográficas*, nº 52, 2010, Instituto de Geografía, ob. cit. p. 195.

regulaba las costas españolas,²⁷ supuso la concreción del procedimiento de deslinde desde un punto de vista más práctico, si tenemos en cuenta las carencias procedimentales que establecía la LC de 1969, que no incluía el tratamiento de algunos aspectos básicos y necesarios para poder ejecutar el correspondiente deslinde y otorgar, a su vez, una mayor seguridad jurídica a sus destinatarios.

Esto es así dado que la LC de 1969 prescindía mencionar cuestiones relativas a la forma de ejecución del deslinde, los derechos, obligaciones, potestades y prerrogativas tanto de la Administración como de los afectados, entre otros. Es por ello, que tanto con la Ley de costas como con el Reglamento que la desarrolla, y tal y como determina el Tribunal Supremo en la STS, de fecha 5 de diciembre de 2013, que (...) *el procedimiento persigue que las Administraciones públicas afectadas y los particulares interesados -a la vista de los planos información técnica y las fotografías- tengan información suficiente de la línea de deslinde prevista y dispongan de un trámite en el que puedan presentar sus alegaciones y aportar los medios de prueba que consideren convenientes para rebatirla (...)*”

En cuanto al sujeto competente para ejercer la potestad de deslinde de bienes de dominio público, se atribuye a la Administración del Estado, sin necesidad de acudir a los Tribunales civiles para que esta fije los correspondientes límites. El carácter de acto administrativo que se le atribuye a dicho procedimiento²⁸ le otorga plena ejecutoriedad a la Administración, de modo que la misma actuaría investida de sus prerrogativas de poder, lo que permitiría que el deslinde de los bienes pueda determinarse y ejecutarse

²⁷TORRES ALFOSEA, F.J., “Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)”, *Investigaciones geográficas*, nº 52, 2010, Instituto de Geografía, ob. cit. p. 169

²⁸ Véase STS, 24 de Abril de 2014 (FJ II) y STS, 27 de Mayo de 2014 (FJII) “*Nos encontramos, sin duda, ante un **acto administrativo** y no ante una norma reglamentaria; pero la Orden aprobatoria del deslinde es un **acto plural** en un doble aspecto: de un lado, su eficacia se produce en relación con todos los afectados directamente por el deslinde -titulares de propiedad u otros derechos-; pero, por otra parte, su eficacia ha de considerarse general e indeterminada por cuanto el objetivo del deslinde consiste en establecer los límites del dominio público marítimo terrestre. Estas particulares **características del acto administrativo** (...)*”

unilateralmente por este órgano. Así lo determina, además nuestra jurisprudencia en la Sentencia de 5 de noviembre de 1990.²⁹

La Administración, a su vez, podría actuar directamente de oficio o bien a instancia de los interesados³⁰, sin que sea posible, sin embargo, que éstos últimos puedan poner fin o paralizar las actuaciones realizadas por el órgano administrativo mediante la interposición de un recurso contencioso- administrativo contra el acto de ordenación de apertura del expediente de deslinde al tratarse de un acto de mero trámite que no decide sobre el fondo del asunto y, por tanto, no susceptible de impugnación por esta vía.³¹

Posteriormente, se establece un trámite de audiencia en la que serán escuchados los propietarios colindantes junto con los interesados en el procedimiento, a la vez que se solicitará un informe tanto a la Comunidad Autónoma como a los Ayuntamientos afectados, que tendrán un plazo de un mes para emitirlo.

La incoación del expediente de deslinde permitirá, además, a la Administración del Estado, autorizar y realizar los apeos y trabajos de toma de datos necesarios, incluyéndose también en terrenos privados, con la finalidad de fijar los límites de dominio público. Así, el artículo 22 del Reglamento de Costas, en relación con el apeo

²⁹ GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S., “*El deslinde de las costas*”, Marcial Pons, Madrid, 1995, ob. cit. p. 39.

³⁰ Véase artículo 4, apartado primero Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

³¹ GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S., “*El deslinde de las costas*”, Marcial Pons, Madrid, 1995, ob. cit. p. 40.

del deslinde, establece un trámite de citación a *“los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre y los colindantes, individualmente o a los representantes de las comunidades de propietarios cuando estuvieran constituidos, y a los que hayan acreditado su condición de interesados personándose en el expediente de deslinde, teniendo tal consideración las organizaciones legitimadas al amparo del artículo 2.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, así como al Ayuntamiento y a la comunidad autónoma correspondientes(...)* para delimitar, con carácter provisional, el dominio público.

En relación con esto último, es conveniente citar el artículo 25 del referido texto reglamentario, que habla de los supuestos en los que, pese a la determinación provisional de los límites de dominio público y la concesión del correspondiente trámite de audiencia, se hace necesario abrir un nuevo periodo de información pública y de los Organismos afectados, así como la audiencia del propietario colindante al producirse una modificación sustancial del proyecto previsto inicialmente. Esto permitiría evitar la situación de indefensión que podría afectar a los perjudicados en aquellas ocasiones en las que los límites de alcance del dominio público se modificaran considerablemente, posibilitando que formulen las alegaciones que consideren oportunas al respecto.

Lo anterior no implica, sin embargo, que deba realizarse un nuevo apeo ni un nuevo proyecto de deslinde consecuencia de una modificación en el proyecto inicial, pues así lo dispone la jurisprudencia, en aras de concretar el alcance del contenido del artículo, en sus STS de 5 de diciembre de 2013 y SAN, 26 de septiembre de 2014, en las que la parte recurrente reclama la práctica de un nuevo apeo tras una modificación sustancial del deslinde inicial.³² Bastaría, por tanto, con conceder un nuevo trámite de audiencia a los interesados para cumplir con los principios de contradicción y defensa que exige presente procedimiento.

³² En este sentido, el Tribunal entiende que *“ni en el primer supuesto (antes de la aprobación del proyecto de deslinde), ni en el segundo (después de su aprobación), que es el supuesto de autos, la LC o el RGC exigen ---en el caso de la introducción de modificaciones sustanciales--- la realización de un nuevo apeo ni la aprobación de un nuevo proyecto de deslinde”*. De este modo, bastaría con el otorgamiento de un nuevo trámite de audiencia y práctica de alegaciones por parte de los interesados para garantizar el derecho de contradicción y defensa ante la modificación de las circunstancias.

Es el Servicio Periférico de Costas el competente para formular el proyecto de deslinde con el contenido específico previsto en la norma, el cual deberá cumplir las instrucciones técnicas aprobadas por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, incluyendo los modelos de hitos de deslinde y de otras señales o referencias. El expediente de deslinde, con el proyecto y el acta de replanteo, será elevado al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para su aprobación mediante Orden Ministerial.

La aprobación del deslinde se notificará posteriormente a los colindantes y a quienes hayan acreditado la condición de interesados en el procedimiento, así como a la comunidad autónoma, al ayuntamiento, al catastro y al Registro de la Propiedad, y se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

Una vez aprobado el deslinde, la Administración del Estado se convierte, sin más, en titular de los bienes deslindados por contar con las características exigidas con la norma para que puedan clasificarse como tal y por haberse, además, seguido el oportuno procedimiento. Esta resolución es suficiente para rectificar los asientos registrales contradictorios al deslinde y para que la administración proceda a la inmatriculación de los bienes demaniales.

La LC pretende, con la correspondiente inscripción, ajustar lo establecido en su artículo 13 a la protección registral,³³ de modo que en el supuesto de que el bien en cuestión se encuentre afecto a una concesión se hará constar este hecho mediante nota marginal. Si, por el contrario, el particular ejerce algún tipo de acción frente a las inscripciones practicadas en favor de la Administración, esta situación también será susceptible de anotación preventiva.³⁴

Con los artículos 15 y 16 de la LC, así como los similares 31 a 36 del Reglamento, el Legislador ha querido, sin duda, atribuir al Registrador un papel importante en aras de garantizar el cumplimiento de la legislación y evitar la inmatriculación de bienes que se

³³ ALONSO MAS, M^a. J., “*La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima*”, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), ob. cit. p. 97.

³⁴ Véase artículo 13.2 Ley de Costas 2/13.

encuentran dentro del dominio público. Así, en un primer momento el Registrador determinará si la finca en cuestión se encuentra libre de cargas y gravámenes³⁵ para posteriormente, una vez aprobado el correspondiente deslinde y, tratándose de fincas situadas en zonas que constituyan servidumbre de protección, determinar si estas lindan o no con dominio público. En caso afirmativo, el Registrador no procederá a su inscripción sin la existencia de un certificado solicitado a la Administración del Estado que acredite que no se invade esta zona.

Sin embargo, esta cuestión en un principio suscitó, y sigue suscitando, problemas entre los particulares de las fincas ante la negativa de los Registradores de inmatricular un bien sin el correspondiente certificado de no pertenencia al dominio público, dado que la legislación se muestra ambigua al determinar si se hace referencia a la inmatriculación inicial o a las rectificaciones posteriores que pudieran suscitarse. Esto es así al encontrarnos con una LC que únicamente menciona la necesidad de solicitar el certificado a la Administración del Estado (Servicio Periférico de Costas) y un Reglamento en el que incluye en su artículo 36 a “(...) *segundas y posteriores inscripciones sobre fincas que intersecten o colinden con el dominio público marítimo-terrestre (...)*”. Se debatía, por tanto, la contradicción que existía entre ambos textos legales y la falta de necesidad de aportar la certificación para futuras inscripciones.

La Dirección General de los Registros y del Notariado ha resuelto esta cuestión en numerosas resoluciones, apoyando la negativa de los Registradores de inscribir fincas pertenecientes al dominio público y así cumplir, además de con la LC, con los principios de legalidad y validez que se presume de las inscripciones registrales. Es por ello, que la Dirección General adecuó su doctrina a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en las Resoluciones de fecha 6 de octubre de 2018 y 18 de agosto de 2010³⁶ al establecer “*La necesidad de aportar certificado acreditativo de la no invasión del dominio público marítimo-terrestre en toda transmisión de inmuebles lindantes con el dominio público se establecía en el artículo 35 en relación con los artículos 31 y 33*

³⁵ Véase artículo 12.4 de la Ley.

³⁶ Resoluciones citadas en la Resolución de 24 de julio de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de San Javier n.º 1, por la que se suspende inscripción de una escritura de compraventa de dos fincas.

*del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, hoy derogado.*³⁷

5. LA POSIBILIDAD DE REVISIÓN DEL DESLINDE MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL TRÁFICO INMOBILIARIO.

Del Preámbulo de la LC y el RD 876/14 se desprenden dos de los principales objetivos a alcanzar por ambos textos: la protección del litoral y el otorgamiento de una mayor seguridad jurídica a los destinatarios de la norma. De esta forma, el legislador pretendía solventar algunos de los problemas derivados de la *“aplicación errática, contradictoria, deficiente y muy arbitraria”*³⁸ de la legislación anterior, que impedía a los particulares conocer qué les acontecería en el futuro.

Sin embargo, esta deseada seguridad normativa podría verse obstaculizada tanto por la propia naturaleza jurídica del acto de deslinde, que no deja de ser un acto delimitador de una realidad física de carácter mutable,³⁹ como por la ampliación de las facultades de la Administración para revisar y modificar los límites de dominio público, que pondría en

³⁷ Véase artículo 36.2 Ley de Costas *“Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al servicio periférico de costas, dejando constancia en el folio de la finca”*.

³⁸ BALZA AGUILERA, J., GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ M.J. y PICÓ BARANDIARÁN, E., *“La reforma de la Ley de Costas”*, Actualidad Jurídica Uría Menéndez, ob. cit. p.98.

³⁹ BALZA AGUILERA, J., GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ M.J. y PICÓ BARANDIARÁN, E., *“La reforma de la Ley de Costas”*, Actualidad Jurídica Uría Menéndez, ob. cit. p.98.

detrimento principios básicos como la confianza legítima del particular o la presunción de validez y exactitud de las inscripciones registrales.

5.1 La problemática ampliación jurisprudencial de los supuestos de revisión del deslinde marítimo-terrestre

La modificación de la Ley de Costas 2/2013 introduce el artículo 13 bis, en virtud del cual se reconoce la facultad de la Administración de revisar los deslindes *“cuando se altere la configuración del dominio público marítimo terrestre”*, idea que ya subyacía al derogado artículo 12.6 de la legislación anterior. Como contravalor, se otorga una concesión a los antiguos titulares de los terrenos ahora incorporados en zonas de dominio público.⁴⁰ Dicha concesión se equipararía a un *“justiprecio”*, al entender el Tribunal Constitucional que la figura del deslinde y los efectos que produce son similares a los de la institución de la expropiación administrativa⁴¹, teniendo en cuenta que en ambos supuestos la Administración adquiere la titularidad de un bien que en un primer momento tenía carácter privativo, haciendo suya la propiedad del mismo.

Si bien la nueva redacción legal condiciona esa posibilidad de revisión a supuestos en los que se produzcan alteraciones en el litoral o cambios legislativos⁴² (lo que ya implicaría la provisionalidad del acto y la falta de seguridad de los afectados por los nuevos cambios), el Tribunal Supremo admite, además, la modificación de los deslindes *siempre que sea necesario para ajustarlos a la realidad del momento*, aun cuando dichos cambios se deban a errores de carácter humano a la hora de fijar los

⁴⁰ La STS de 5 de diciembre de 2015 desestima la inconstitucionalidad del artículo 13 bis de la vigente LC por entender la modificación de los deslindes como una *“actividad ordinaria”* cuando se produzca alguna modificación legal o de la configuración del terreno. No se pronuncia en supuestos en los que la revisión se deba a circunstancias distintas a las mencionadas.

⁴¹ ALONSO MAS, M^a. J., *“La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima”*, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), ob. cit. p. 77.

⁴² Véase Disposición Transitoria I-III de la Ley 2/2013 de Costas por la que se impone a la Administración el deber de revisión de los deslindes ya ejecutados que se vean modificados por la reforma.

correspondientes límites.⁴³ Para el Supremo, por tanto, el procedimiento de deslinde podría incoarse, además de en aquellos supuestos en los que por circunstancias físicas o jurídicas se modifique su configuración, en aquellos otros en los que a consecuencia de la obtención de nuevos datos pudieran deducirse fallos a la hora de su determinación.⁴⁴

Esta ampliación de los supuestos de revisión del deslinde que introduce el Tribunal Supremo se concretan aún más en su STS de 1 de septiembre de 2012 en la que reproduce los argumentos alegados en la STS de 14 de julio de 2003, en virtud de la cual pone de manifiesto la inexistencia de límites cuantitativos a la hora de revisar el dominio público marítimo-terrestre. El Tribunal entiende que la práctica de deslindes anteriores no supone un obstáculo para que los deslindes ya fijados se puedan revisar “*cuantas veces fuera necesario*” con el fin de adaptarse a la realidad. Posteriormente, concreta la posibilidad 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 dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar*”.

El procedimiento adecuado para llevar a cabo la modificación, y tal y como se extrae de la propia sentencia, no sería el correspondiente a la revisión de los actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico, sino el predeterminado para la aprobación del deslinde marítimo terrestre, siendo la principal finalidad *de este acto el de ajustar a la realidad un terreno que reúne los requisitos de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas*.⁴⁵

Esto implicaría que ya no sólo la alteración de una realidad física o la modificación de la norma permite la revisión del deslinde, como así dispone imperativamente la ley, impidiendo activar la potestad de deslinde bajo otra circunstancia que no sean las

⁴³ ALONSO MAS, M^a. J., “*La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima*”, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), ob. cit. p. 78.

⁴⁴ Véase STS, 9 de Junio de 2004, (FJ I).

⁴⁵ Véase STS de 14 de julio de 2003 (FJ V)

específicamente tasadas. Ahora, se crea jurisprudencialmente una nueva posibilidad en supuestos de inexactitud de los deslindes anteriores.

Dicha construcción jurisprudencial supondría la atribución de nuevas potestades a la Administración distintas a las establecidas en la correspondiente normativa, que reduce a dos los supuestos de revisión del deslinde. Esto contravendría el mandato de “vinculación positiva” a las leyes que se exige a las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 103 de nuestro texto constitucional, en cuya virtud se exige a las Administraciones actuar con “sometimiento pleno a la ley y al derecho”.⁴⁶

La posibilidad de deslindar, así como de revisar los límites inicialmente marcados, se trata de una potestad que permite a los organismos públicos intervenir en actividades privadas e imponer gravámenes a los ciudadanos con el fin de tutelar bienes e intereses públicos⁴⁷, es por ello que considera requisito indispensable su habilitación por parte del ordenamiento jurídico. Por tanto, no debería calificarse como válida acción administrativa alguna que no venga respaldada por imperativo legal si la misma supone, además, un detrimento de los derechos del particular. Esta manifestación se confirma con la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 26 de noviembre de 1990 en la que se dispone que “es conocido que la Administración no tiene otros poderes que los que la Ley le atribuye, de manera que “*lege silente*” aquélla carece de esa potestad reglamentaria o de cualquier otra”.

Ya es sabido que el ejercicio de las referidas potestades por parte de la Administración es consecuencia de la posición de poder que se les otorga con el fin de ejercer sus tareas en beneficio de un interés público, colocándose en una posición de supremacía respecto a los particulares.⁴⁸ Es por este motivo que se exige un especial celo en su ejercicio

⁴⁶ Véanse también los artículos 9.3 y 106 de la CE

⁴⁷ HUERGO LORA, A., “La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos”, Revista de Administración Pública, Nº 137, 1995, p. 189.

⁴⁸ Esta situación puede equipararse al ejercicio de la potestad reglamentaria o la potestad expropiatoria por la Administración, que por sus semejanzas se atribuye una naturaleza similar a la potestad de deslinde.

dado que pone en una posición inferior los intereses del particular, requiriendo que la norma la atribuya específicamente. En esta línea se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de diciembre de 1994 (FJ III), en la que destaca que: “*No existe potestad administrativa sin habilitación por el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, toda acción administrativa, para que sea válida, ha de contener la debida habilitación (...)*”.

Es conclusión, la revisión del deslinde únicamente estaría legitimada en aquellos supuestos específicamente tasados en la norma, tanto en su artículo 13 bis 1 como en la DT 1-4 de la Ley de Costas 2/2013, que permiten que “*aunque no hayan cambiado las características de los bienes puede ser necesaria la práctica de un nuevo deslinde si cambia la normativa aplicable, como es el caso, ya que la LC 22/88 varía la definición y número de estas pertenencias de dominio público marítimo terrestre.*”⁴⁹, pues sería necesaria la adecuación de la normativa o del procedimiento de revisión a esta nueva inclusión efectuada por el Tribunal.

5.2 La revisión del deslinde y su relación con la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y la legítima confianza del adquirente

La actual Ley de Costas establece como novedad la posibilidad de transmitir *inter vivos* los derechos de ocupación que se conceden a los particulares como consecuencia de la práctica de un deslinde marítimo-terrestre por la Administración.⁵⁰ Dichas concesiones se otorgarán por un plazo máximo de 75 años, por lo que nunca contarán con el mismo valor que el derecho de propiedad.

A esto se le une que la Administración, tras la ejecución del deslinde, está obligada por ley a practicar las inscripciones de titularidad a su favor en el correspondiente Registro de la Propiedad, debiendo incluirse, además, la inscripción de la concesión sobre el bien deslindado.

⁴⁹ Véase STS de 18 de febrero de 2004

⁵⁰ Véase Artículo 70.2 LC 2/2013 “2. *Las concesiones serán transmisibles por actos inter vivos y mortis causa. La transmisión inter vivos solo será válida si con carácter previo la Administración reconoce el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión.*”

Este hecho, en principio, dota al deslinde de una aparente seguridad jurídica, pues en el supuesto de existir una transmisión del bien afectado, el nuevo propietario tendrá pleno conocimiento de la situación demanial en la que se encuentra este.⁵¹ Sin embargo, esta presunta seguridad se vería limitada por la posterior posibilidad de revisión de los deslindes practicados, tal y como se permite en el artículo 13 bis de la LC, ampliando esta posibilidad incluso por causa de error por parte de la Administración. Lo mismo ocurre en supuestos de transmisiones patrimoniales en las que se transmite un bien privativo inscrito como tal en el registro y que tras una revisión la Administración lo califica como demanial.

Trasladando lo anterior al ámbito práctico, podría ocurrir que la Administración en un momento concreto practique los correspondientes deslindes (en virtud de la cual se excluyen unos terrenos del dominio público y se introducen otros), de modo que los terrenos que resultaran excluidos se presumirían de carácter privado y sus respectivos titulares podrían disponer de ellos de la forma que consideraran conveniente. Sin embargo, en el caso de que se produjera una revisión de los límites en un futuro, ya sea por cuestiones materiales, normativas o por mero error administrativo, abarcando partes de terreno que no se habían declarado de dominio público y de que, el antiguo propietario haya transmitido el bien en cuestión a otro titular, este último se vería obligado a hacer frente a una concesión administrativa para proteger la posesión de su derecho y que, por consiguiente, los poderes públicos no pudieran “arrebatarlo”, concesión que nunca tendrá el mismo valor que el derecho de propiedad.⁵² Este nuevo propietario se verá desposeído de su titularidad, aun habiendo adquirido un bien basándose en la validez de las inscripciones registrales y en la legítima confianza del antiguo dueño.

El hecho de permitir la revisión de los deslindes sin necesidad de que se lleve a cabo una previa revisión de oficio, incluso por error de la propia Administración, supone, por tanto, pasar por alto dos de los principios inherentes a la propia seguridad jurídica,

⁵¹ El artículo 70.3 de la Ley de Costas establece un deber de comunicación a la Administración y a la persona o entidad que vaya a constituir una hipoteca u otro derecho de garantía sobre una concesión con el fin de garantizar el conocimiento de la situación de demanialidad por el adquirente.

⁵² Ídem.

como lo son las inscripciones registrales y su consecuente presunción de legalidad y validez, que adquiere mayor importancia en el tráfico inmobiliario, unido al principio de confianza legítima en el supuesto de producirse una transmisión de un bien que inicialmente tiene carácter privativo.

En cuanto a la protección registral que ofrece la ley en caso de practicarse un deslinde, es preciso mencionar el citado artículo 12, que obliga a la inscripción del bien en favor de la Administración. Esto hay que ponerlo en conexión con los artículos 15 y 16 del referido texto, que plasman los requisitos para la inmatriculación de las fincas situadas en zonas de servidumbre de protección y en supuestos de excesos de cabida, pero que en ningún caso hacen referencia a los supuestos en los que se produce la “complementación” de un deslinde practicado con anterioridad, ni tampoco qué ocurriría con la inscripción inicialmente practicada en el supuesto de producirse una transmisión del bien no afecto por la demanialidad.

Dichos artículos principalmente pretenden que no se inmatriculen terrenos en nombre de particulares y que posteriormente se descubra que pertenecen al dominio público. Es por ello que exigen una mayor cautela a la hora de practicar su inscripción, que materializan con la obligación de solicitar un certificado en el que se acredite que una finca no se encuentra inserta en dominio público. En el caso de entender que linda con una zona de dominio público, dicho certificado sería igualmente preceptivo con el fin de garantizar la validez de la inscripción.⁵³

Sin embargo, todo lo anterior nos hace plantearnos diversas cuestiones. En primer lugar, ¿qué ocurriría si, tras cumplir con los trámites del artículo 15 e inmatricular una finca de carácter privativo, cumpliendo con todas las garantías que ofrece la ley, se produce una revisión del deslinde y los terrenos anteriormente excluidos, ahora pertenecen al dominio público?, ¿qué valor tendrían las inscripciones practicadas en los supuestos de transmisión de bienes demaniales, que posteriormente ofrecen únicamente una concesión? o, dicho en otras palabras, ¿qué seguridad jurídica e incluso validez tienen las inscripciones registrales si luego se verían destruidas por la complementación de los deslindes, aun cuando el bien ya no pertenezca a su antiguo titular?

⁵³ Lo mismo resultaría de aplicación en los supuestos que regula el artículo 16 por “excesos de cabida”.

De la propia normativa de Costas ya se deduce la posición de inferioridad que se atribuye a las inscripciones registrales, toda vez que se otorga la plena titularidad de los bienes al Estado “*sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.*”. Dicha referencia implica que pese al hecho de que un bien se encuentre inscrito en el Registro de la Propiedad, esto no va a constituir un impedimento para que Administración practique el correspondiente deslinde del bien, modificando la naturaleza privativa del mismo y consecuentemente inscribiéndolo a su nombre.

Sin embargo, parece que ni la posibilidad de transmisión inter vivos de las concesiones, ni las previsiones legales relacionadas con su posible inscripción, incluidas las de los bienes deslindados, consiguen que dar al particular transmisor o adquirente la seguridad necesaria de que el bien objeto de negocio jurídico no va a pertenecer en un futuro al dominio público. Este problema sería incluso mayor en el caso de que se constituya una hipoteca o derecho real sobre el bien, pues transcurridos 75 años desde la constitución de la concesión se extinguiría su posesión.

No se tendrían en consideración ningunos de los principios hipotecarios que doctrinalmente se atribuyen a las inscripciones registrales, especialmente las previsiones del artículo 34 LH relativas al tercero adquirente de buena fe. Dicho tercero presumiría la validez y exactitud *iuris et iure* del contenido de los asientos registrales y luego se vería desposeído de su adquisición porque la Administración ha incluido el bien transmitido dentro de su ámbito de dominio público. No se protegería su adquisición de por ninguno de los principios básicos de la Ley Hipotecaria, pues la Administración no va a dejar de ejercer su potestad de deslinde ni tampoco compensará al tercero adquirente con ninguna indemnización que se ajuste al perjuicio ocasionado, tal y como se tratará con posterioridad.

Se atentaría, además, con la confianza legítima del tercero adquirente, cumpliéndose todos los requisitos exigidos jurisprudencialmente para que genere esa confianza en el particular. Así, en su STS (Sala 3ª) de 22 de febrero de 2016, se disponen como requisitos esenciales “*que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta*

final de la Administración resulte contradictoria con los actos anteriores, sea sorprendente e incoherente (3). Dicho principio se encuentra protegido por el de buena fe, así en la Sentencia de 22 de diciembre de 2010 el Tribunal dispone que “el principio de la buena fe protege la confianza legítima que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que el principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes ‘venire contra factum proprium’. (F.D. 5º)”.

Por todo lo anterior, cabe decir que la Ley de Costas, en su afán por conseguir crear una confianza en los particulares mediante la constancia registral de todos los cambios que puedan efectuarse, se contradice al reconocer la posibilidad de modificación, sin límites, de los deslindes, que permiten a la Administración, en cualquier caso, arrebatarse la posesión a los particulares. Si bien, todo ello es con una finalidad de interés público, la Ley debería tasar específicamente los supuestos en los que se permitan los cambios en los deslindes, sin que el TS pueda crear ningún tipo de facultad adicional, permitiendo que se realicen en todo momento. Un pronunciamiento que serviría como “cajón de sastre” a la Administración, y que impediría a los particulares saber a qué a tenerse en ningún momento.

5.3 La falta de protección del derecho de propiedad y la insuficiencia de las concesiones como método indemnizatorio

La práctica del deslinde marítimo - terrestre sobre un bien da lugar a la posibilidad de que los antiguos propietarios de las fincas afectadas puedan solicitar que se les conceda

un derecho de ocupación con una duración determinada.⁵⁴ Transcurrido este tiempo, la concesión se extinguirá y el bien quedará en posesión de la Administración.⁵⁵

Dicha concesión, al igual que el deslinde, habrá de constar en el Registro de la Propiedad y, pese a que por ella el particular no debe abonar canon alguno, debido a su duración determinada y a limitación de derechos que implica, nunca tendrá el mismo valor que el derecho de propiedad.⁵⁶

Como nos referíamos con anterioridad, el procedimiento de deslinde marítimo-terrestre se equipara con la institución de la expropiación forzosa, por cuanto la Administración en el ejercicio de sus potestades y para tutelar bienes de dominio público, interviene en la actividad privada.⁵⁷ Como contrapartida a dicha intervención y teniendo en cuenta el perjuicio causado al particular, se otorga una indemnización al mismo con el fin de reducir los efectos negativos de la actividad administrativa.

En el ámbito de la expropiación forzosa, la concesión adoptará la forma de *justiprecio*,⁵⁸ que intentaría paliar los efectos negativos del sometimiento de la propiedad privada al cumplimiento de una función social.⁵⁹ Dicho en otras palabras, lo que se pretende es que el titular expropiado cuente con el mismo patrimonio que tenía con anterioridad a producirse el procedimiento expropiatorio. En el procedimiento de deslinde, en cambio,

⁵⁴ Véase artículo 6 de la Ley de Costas 2/2013 que establece que: “1. Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes.”

⁵⁵ Artículo 13 bis apartado 2: “La concesión se otorgará por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon.”

⁵⁶ ALONSO MAS, M^a. J., “La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima”, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), ob. cit. p 101. y ss.

⁵⁷ HUERGO LORA, A., “La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos”, Revista de Administración Pública, N^o 137, 1995, ob. cit. p. 189.

⁵⁸ Véase STS de 22 de octubre de 1998.

⁵⁹ El derecho a indemnización como consecuencia del ejercicio perjudicial al particular de las potestades administrativas encuentra su fundamento en el artículo 33.3 C y 124 de la Ley de Expropiación Forzosa.

no existe indemnización económica, como si ocurre en la expropiación forzosa, pues la misma se sustituye por una concesión.⁶⁰

La garantía que nos ofrece nuestro texto constitucional en su artículo 33.3, en virtud de la cual sólo es posible privar a un particular de sus bienes con la “*correspondiente indemnización*” comporta el derecho del expropiado a la percepción de una contraprestación económica en la que se comprenda el valor real de los bienes y derechos expropiados, y que garantice, por tanto, el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación. Esta realidad es manifestada además por el Tribunal Constitucional en las sentencias STC 364/2006 de 20 de diciembre y STC 251/2006, de 25 de julio.

La práctica del deslinde marítimo – terrestre implica para el afectado la privación de su derecho de propiedad, unido a la imposibilidad de amortizar sus posibles inversiones a consecuencia de la existencia de un plazo. Implicaría, además, la limitación de la posibilidad de transmisión inter vivos del bien en cuestión, dado que la existencia de una concesión sobre él podría ser un factor determinante para que los posibles adquirentes rechacen su compra.

El hecho de no percibir indemnización económica alguna pese al grave perjuicio que genera para el particular la práctica del procedimiento deslinde supondría, por tanto, un incumplimiento del mandato constitucional referido a la “*correspondiente indemnización*”, dado que el otorgamiento de una concesión únicamente alargaría el momento en el que la Administración adquiere la posesión del bien. La indemnidad en el patrimonio tanto del expropiado como del afectado por el deslinde no se vería cumplida ante la inexistencia de contraprestación.

La situación se complicaría aún más en aquellos supuestos en los que el particular no hace uso del derecho de aprovechamiento del bien, es decir, que meramente es titular de una vivienda que no constituye su domicilio habitual. En este caso, y teniendo en cuenta

⁶⁰ La STC 149/91 afirmó que nos encontramos ante una expropiación legislativa, donde la concesión actúa como justiprecio.

que el derecho de ocupación se otorga sobre usos y aprovechamientos existentes,⁶¹ al valor compensatorio de la concesión sería prácticamente nulo.

Sería necesario, por tanto, abrir la posibilidad al particular de poder recabar de los Tribunales competentes la tutela judicial de sus derechos a una indemnización adecuada ateniendo al perjuicio económico causado además del otorgamiento de la concesión.

En el mismo sentido, es conveniente destacar la protección que internacionalmente se le da a la pérdida del derecho de propiedad de un particular sobre un bien expropiado para el cumplimiento de una finalidad pública. El artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su apartado primero protege al tercero adquirente legítimo de un bien, atribuyéndole, además del derecho de propiedad, las facultades inherentes al mismo, como son su uso, disfrute y disposición. Posteriormente, y en relación a la pérdida de titularidad para satisfacer una necesidad pública, dispone que: ***“Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.”***

Dicho artículo habla, al nuestro texto constitucional, de una *“justa indemnización por su pérdida”*. Pero, ¿qué se entiende por *“justa indemnización”*?

El Tribunal Constitucional ha intentado concretar el contenido del término en su STC 141/2014 en relación con la expropiación forzosa, en virtud de la cual equipara el derecho a la indemnización correspondiente con la percepción de *una “contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación”* (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). Posteriormente, equipara el justiprecio al *“valor económico del bien o derecho expropiado”*, sin que se exija el valor exacto del bien, pues bastan, tal y

⁶¹ DESDENTADO DAROCA, E., *“La reforma de la Ley de Costas por la ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?”* Revista de Administración Pública, Nº 193, Madrid, (2014), p. 51

como establece el propio Tribunal, con que se dé un “proporcional equilibrio” entre el bien y la indemnización (STC 166/1986, FJ 13).

Ese “*proporcional equilibrio*” que exige el Tribunal Constitucional para entenderse cumplido el mandato constitucional previsto en el artículo 33.3 CE no se vería satisfecho en la práctica del deslinde marítimo-terrestre, pues en ningún caso el particular puede beneficiarse del valor, ni siquiera proporcional, del bien deslindado. No recibe por la pérdida de su propiedad indemnización o contraprestación alguna distinta de una concesión por un plazo de tiempo determinado, de modo que su patrimonio se vería disminuido al llevarse a cabo dicha práctica.

Se vería vulnerado, por tanto, el derecho de propiedad del particular si tenemos en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos sobre el artículo 1 del Protocolo Adicional Primero de la Carta de Roma, (STEDH 9 diciembre de 1994, caso Holy Monasteries y de 8 de julio de 1986, caso Lithgow) que requiere una indemnización “*proporcional y equilibrada*”⁶², pudiendo entenderse como “ficticia” la que se recibe en el procedimiento de deslinde.

La adquisición por parte de la Administración de un bien privativo sin la correspondiente indemnización podría tratarse, incluso, de un supuesto de enriquecimiento injusto. Dicha figura, de creación jurisprudencial y considerada como principio general del derecho requiere la concurrencia de diversos requisitos, entre los que se encuentra en un enriquecimiento por parte del demandado que sea injusto, representado por un aumento de su patrimonio o una no disminución del mismo y un empobrecimiento del actor representado por un daño positivo o por un lucro frustrado.⁶³

Por todo lo anterior, podemos plantearnos si la Administración “en todo caso” y “toda costa”, puede ejercer sus prerrogativas simplemente justificando la existencia de un *interés o utilidad pública* teniendo en cuenta que el propietario no quedaría resarcido por los daños derivados de la práctica del deslinde. Si bien el deslinde marítimo terrestre

⁶² Argumentos alegados por el Abogado del Estado en la STC 141/2014.

⁶³ Véase Sentencia de la AP Toledo, Sec. 2.ª, de 10 de marzo de 2017

es equiparable, por su naturaleza, a la expropiación forzosa y dicha institución sí que indemniza a los particulares afectados, al menos, con carácter proporcional a los daños producidos, una solución sería aplicar el mismo método a los afectados por el cambio de titularidad en sus bienes con el fin de que su patrimonio quede indemne ante la privación de su derecho a la propiedad por la Administración.

5.4 La naturaleza del deslinde y su posible vinculación con la revisión de los límites del dominio público

Por lo que respecta a la propia naturaleza jurídica de la institución, ya en sus orígenes la doctrina se mostraba reacia a atribuir un carácter definitivo al deslinde. Esto encuentra su justificación en el carácter meramente posesorio que se le atribuía al propio acto, sin que se prejuzgue la propiedad de los bienes deslindados, es decir, el deslinde se trataba de una declaración o constatación de un hecho, sin más.

La doctrina del momento también apoyaba este carácter provisional del deslinde. De este modo, GUAITA, en referencia a los montes públicos, entendía como “*provisional*” esa delimitación de los contornos que comportaba el procedimiento. SERRANO GUIRADO entiende la referida “provisionalidad” desde un punto más procedimental al considerar que por tratarse el deslinde de una mera declaración de posesión, esto implicaría el otorgamiento de unos efectos provisionales al acto, pues eran los Tribunales ordinarios los competentes para concretar la posesión y propiedad del bien.⁶⁴

Teniendo en cuenta tanto el carácter declarativo del acto como el hecho de que los Tribunales ordinarios sean los competentes para determinar la propiedad, es posible entender ese carácter provisional que se le otorgaba en su momento al deslinde pues éstos últimos tenía la última palabra para concretar los límites y los derechos de la Administración.

⁶⁴ GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S., “*El deslinde de las costas*”, Marcial Pons, Madrid, 1995, ob. cit. p.20.

Uno de los factores que podrían contribuir a entender la posibilidad de variación de los límites es este carácter declarativo que se le atribuye al propio acto, de modo que únicamente haría efectiva una demanialidad que ya ha sido previamente determinada con carácter general por nuestro texto constitucional. Entender, sin embargo, el carácter constitutivo y no declarativo del deslinde, tal y como apoya otro sector doctrinal, implicaría otorgarle efectos con vistas a su permanencia en el futuro, pues sin la puesta en práctica del deslinde marítimo terrestre un determinado bien seguiría estando en posesión de los particulares.⁶⁵

Sin embargo esta provisionalidad del acto en los referidos términos no es sustentable en la actualidad. Ha sido el cambio de normativa con la introducción del artículo 13 de la Ley de Costas, por el que se amplían las facultades de la Administración, el que sustenta el carácter constitutivo del deslinde. Esto puede explicarse porque con la nueva normativa los Tribunales ordinarios sólo serían competentes para pronunciarse sobre la legalidad del procedimiento pero nada tienen que decir sobre la titularidad de la Administración, pues es el procedimiento de deslinde el que concreta el derecho de propiedad.

Esta “provisionalidad” puede actualmente equipararse a una posible “revisabilidad” del propio acto de deslinde, que como acto administrativo, es susceptible de rectificación o sustitución, y así se establece en el artículo 106 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La posibilidad de revisión del deslinde que regula el artículo 13 bis de la Ley de Costas, teniendo en cuenta que se trata de un acto administrativo que tal y como manifiesta el Tribunal Supremo en su STS de 14 de julio de 2003, es susceptible de modificación incluso por supuestos de errores materiales, tendría mayor justificación si la modificación se produjera por la vía de la rectificación de errores que prevé el artículo 109. 2 de la ley 39/2015 y no por la de la aprobación de los deslindes como manifiesta en la referida sentencia el propio Tribunal.

⁶⁵ALONSO MAS, M^a. J., “La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima”, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), ob. cit. pp. 83 y ss.

Este artículo permite a las Administraciones Públicas rectificar en cualquier momento de oficio o a instancia de los interesados los errores materiales, de hecho, o aritméticos existentes en sus actos. De modo que, esta ampliación de facultades que hace el Tribunal, si bien ya comporta una dotación de mayor provisionalidad del acto, sería más coherente entenderla si se atribuye al deslinde ese carácter de revisabilidad propio de todos los actos administrativos y esa posibilidad de revisión se realizara por el procedimiento específico para ello.

6. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEY

La aprobación de la Ley de Costas hace más de cincuenta años se propuso como una vía para evitar el desgaste de los espacios naturales como consecuencia de la actividad de los particulares, así como para conseguir su progresiva recuperación. Sin embargo, transcurrido ya medio siglo desde su vigencia, sus resultados no son tan positivos. La puesta en práctica de la ley en supuestos puntuales, unido a la complejidad de su contenido, han sido algunos de los factores que han contribuido a que el balance de sus resultados no sea el deseado.

6.1 La desigualdad en la práctica del deslinde marítimo-terrestre

La potestad de deslinde, entendida como instrumento por el que la Administración impone un gravamen al particular con la finalidad de cubrir un interés público, implica que es este organismo público el competente para decidir, discrecionalmente, qué territorios serán objeto de deslinde. Esto supondría que en ocasiones quedarían impunes conductas contrarias a la legislación y que la Administración no perseguiría.⁶⁶

El hecho de que sigan existiendo viviendas o edificaciones ubicadas a escasos metros de la costa es un ejemplo de ello. La aplicación, con carácter esporádico, de la normativa actual de costas, da lugar a que en determinados territorios los particulares vean

⁶⁶ Entre las razones de la inactividad de la Administración se encuentra la ampliación del ámbito de lo público, y en segundo lugar la complejidad de las Administraciones Públicas y su incesante creación. NIETO GARCÍA, A., “*La inactividad material de la Administración: veinticinco años después*”, Documentación Administrativa nº 208, año 1988, p.13

convertidos sus derechos de propiedad en meras concesiones, produciéndose incluso expropiaciones sin indemnización a cambio, y que en otros, que posiblemente incumplan los límites previstos por la normativa en relación con la servidumbre de protección, no ocurra nada.⁶⁷ La Administración, por tanto, tendría la facultad para decidir en qué supuestos se está incumpliendo la normativa de costas y en cuáles no, potestad que en ningún caso le ha sido atribuida por el ordenamiento jurídico.⁶⁸

Si bien es posible considerar que la aplicación generalizada, en todos los supuesto de incumplimiento de la norma, sería materialmente imposible, dada la grave situación del litoral ya desde sus inicios, y su aplicación pudiera concentrarse en los territorios que más impactos negativos causen en la costa, la realidad es que esta potestad de deslinde no constituiría más que un instrumento para que los poderes públicos se apropien de diversos territorios cuando “consideraran conveniente”.

Un claro ejemplo de ello es el Hotel de Algarrobico, declarado ilegal por el Tribunal Supremo en el año 2016 por integrarse dentro de la servidumbre de protección de 100 metros que establece la normativa. Pese a haber transcurrido ya cuatro años desde que el Supremo acordara que el establecimiento hotelero se haya ubicado en zona no urbanizable y dentro del dominio público, todavía no se han iniciado las labores correspondientes de demolición, ni la consecuente restauración de la costa, tal y como se había acordado.⁶⁹ Esto demuestra, además de los intereses públicos y políticos que mueven a la Administración, la pasividad de la misma a la hora de aplicar de manera adecuada la ley de costas, y más aún en supuestos de grave afectación del litoral como es el que nos ocupa.

⁶⁷ Véase artículo 23 LC

⁶⁸ HUERGO LORA, A., “*La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos*”, Revista de Administración Pública, Nº 137, 1995, p. 190.

⁶⁹ Noticia publicada en el periódico ABC el día 27 de agosto de 2019. Véase https://www.abc.es/viajar/alojamientos/abci-sigue-algarrobico-hotel-fantasma-cabo-gata-nijar-201908270128_noticia.html

Foto 1. Imagen del Hotel de Algarrobico declarado ilegal por el Tribunal Supremo



Fuente: El Diario.es, noticia de fecha 24 de noviembre de 2019

A lo anterior se le une la gran trascendencia que la ley otorga a la clasificación del suelo para llevar a la práctica determinados deslindes como criterio a la hora de definir la situación legal de las infraestructuras. De esta manera, no es la mayor o menor cercanía a la costa la que define la posible demanialidad de un bien, sino además el suelo en el que se encuentren. De este modo, unos territorios que, pese a encontrarse a más distancia en relación con la costa, serían expropiados con mayor seguridad por encontrarse en suelo no urbanizable.

Muestra del ejercicio discrecional de la potestad de deslinde, que se contrapone con la inactividad en el supuesto anterior, fue el desalojo del poblado de Cho Vito, una playa situada en el municipio de Candelaria, en la isla de Tenerife, en la que fueron derribadas 30 edificaciones que ocupaban el dominio público marítimo-terrestre, bien por incumplimiento de la normativa de costas, bien por extinción de las concesiones.⁷⁰ En este caso se produjo, sin dilación, el desalojo de los particulares de sus viviendas que, si

⁷⁰ Véase <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/actuaciones-proteccion-costa/santa-cruz-tenerife/380253-playa-chovito.aspx>

bien pertenecían al dominio público y era legítima la práctica del correspondiente deslinde, los afectados no recibieron ningún tipo de indemnización proporcional por los perjuicios causados por la pérdida de su propiedad.

Foto 2. Imagen del pueblo de Cho Vito antes de llevar a cabo el proyecto de demolición de las viviendas, Candelaria, Tenerife



Fuente: Galería de Imágenes Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España, Actuaciones para la protección de la costa (<https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/actuaciones-proteccion-costa/santa-cruz-tenerife/380253-playa-chovito.aspx>)

Foto 3. Imagen del poblado de Cho vito tras la demolición y remodelación de la playa



Fuente: Galería de Imágenes Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España, Actuaciones para la protección de la costa (<https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/actuaciones-proteccion-costa/santa-cruz-tenerife/380253-playa-chovito.aspx>)

6.2 La insuficiencia de los deslindes practicados en España

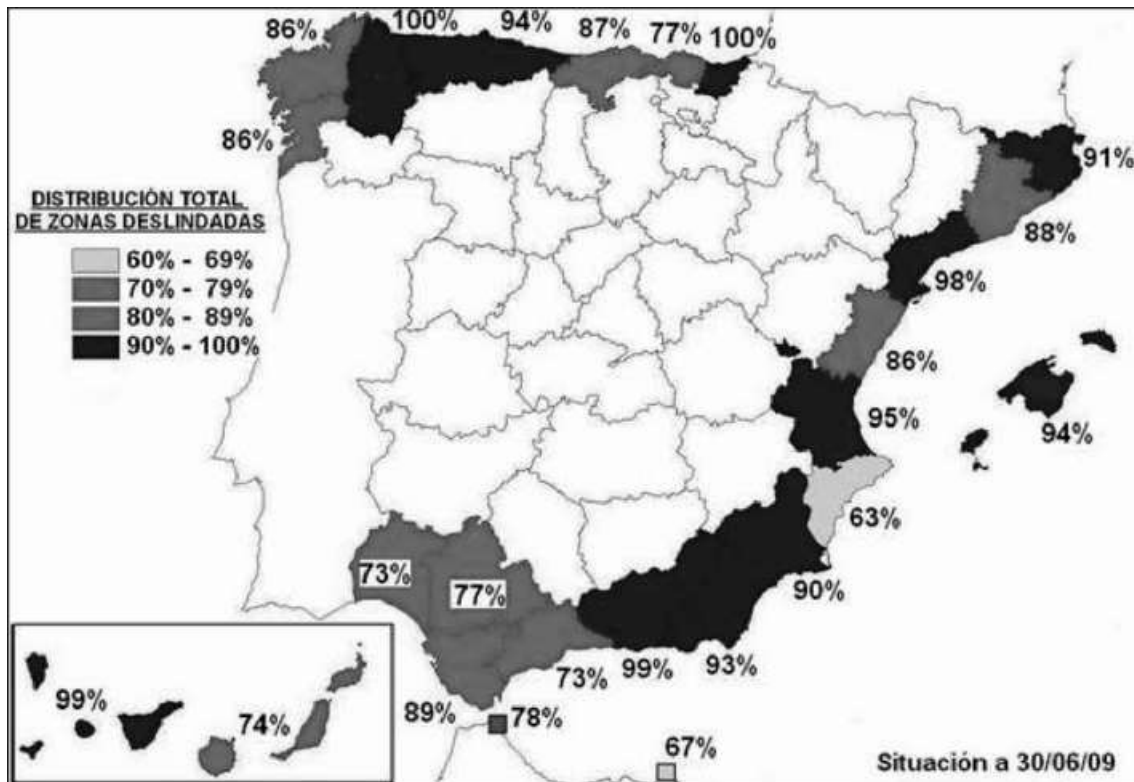
La llegada de la Ley de Costas de 1988 y su modificación posterior se presentaban como un nuevo marco normativo que prometía la protección de la costa eliminando cualquier tipo de elemento que supusiera un daño para el litoral, entendido por la propia Ley como un ecosistema sensible y vulnerable.

Uno de entretantos efectos de la Ley fue la atribución de concesiones a los propietarios de las viviendas y edificaciones integradas dentro del dominio público. Habida cuenta de las graves consecuencias que implicaría esta desposesión, los Ayuntamientos reaccionaron para evitar la demolición de estas propiedades. Esto llevó a que entre los años 1985 y 1987 se crearan Planes Generales de Ordenación los que se recalificaba la situación del suelo, pasando de suelo no urbanizable a suelo urbanizable. Conforme a ello, la servidumbre de protección no alcanzaría los 100 metros que establecía la nueva

normativa, sino únicamente 20, y se respetarían además los usos y aprovechamientos existentes.⁷¹ Esto supondría un primer intento por los poderes públicos de eludir la nueva normativa y retrasar aún más esa deseada protección del medio.

En el año 2009, transcurridos varios años de la aprobación de la Ley de Cosas, la situación de deslinde en España era la siguiente:

Mapa 1. Porcentaje de deslindes practicados en España por provincias (año 2009)



Fuente: Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

⁷¹TORRES ALFOSEA, F.J., “Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)”, *Investigaciones geográficas*, nº 52, 2010, Instituto de Geografía, ob. cit. p. 173

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica

<https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/procedimientos-gestion-dominio-publico-maritimo-terrestre/linea-deslinde/default.aspx#prettyPhoto>

Tras la promulgación de la LC 2/2013 el panorama cambia a mejor. Muchas de las provincias en las que era patente el gran porcentaje que quedaba por deslindar, ahora llegan incluso al 99%, como son las situadas en la zona sur, a las que antes hacíamos referencia. Sin embargo, solo 7 provincias del total tiene el 100% de su territorio deslindado, y muchas de ellas aún no llegan al 90% como Melilla, (donde los cambios han sido prácticamente nulos), Huelva, Valencia, Barcelona y Vizcaya.

Si analizamos los cambios producidos en atención a la situación del año 2009, la notable mejoría de los resultados es patente (algo que parecería lógico teniendo en cuenta que la Ley de Costas está en vigor desde el año 1988), sin embargo estas cifras no son del todo alentadoras.

Si bien muchos de esos deslindes no han sido practicados conforme a la legislación actual,⁷² dado que no abarcan ni las dunas ni los acantilados, entre otros conceptos del dominio público,⁷³ la finalidad predicada por la nueva ley que tiene por objeto la protección del litoral aún no se ha conseguido del todo. La existencia de provincias costeras sobre las que todavía no se ha practicado ninguna delimitación del dominio público que supone, por tanto la imposibilidad de regenerar el panorama costero, habiendo transcurrido ya un considerable número de años para llevar a cabo esta tarea, demuestra, una vez más, la ineficacia de la Ley de Costas.

Así lo corrobora, además, el informe “*A toda costa*” elaborado por Greenpeace en el año 2018. Dicho informe se muestra extremadamente crítico con la nueva normativa y destaca la precaria situación que está viviendo el litoral. En su contenido destaca cómo

⁷²TORRES ALFOSEA, F.J., “*Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)*”, *Investigaciones geográficas*, nº 52, 2010, Instituto de Geografía, ob. cit. p. 184.

⁷³ TORRES ALFOSEA, F.J., “*El Libro Jubilar en Homenaje al Profesor Antonio Gil Olcina*,” Jorge Olcina Cantos, Antonio M. Rico Amorós (Eds.), Universidad de Alicante, 2016, p. 138.

en los últimos treinta años la destrucción de la costa en sus diez primeros kilómetros se ha duplicado, lejos de que ocurra al contrario, pasando de 240.000 a 530.000 hectáreas destruidas y urbanizadas⁷⁴. Según la Plataforma Greenpeace, la nueva ley favorece aspectos como la privatización y especulación sobre el litoral costero, abandonando la principal finalidad por la que fue creada y, posteriormente, modificada en el año 2013.

En el Informe, y haciendo especial mención a las Islas Canarias, se habla de un total de franja costera degradada incapaz de producir bienes y servicios que asciende al 11,9%, multiplicándose por cuatro en los últimos años.⁷⁵

En la provincia de las Palmas la degradación de la costa llega al 14,7%, siendo una de las principales causas de este deterioro las urbanizaciones, infraestructuras e incendios forestales (este último en menor medida). Las superficies artificiales desde el año 1987 han aumentado en 9.000 hectáreas, a la vez que lo hacen las urbanizaciones a pie de playa, que provocan la disminución de la línea natural de la playa sin urbanizar en un 1,9%.⁷⁶

Los datos que nos ofrece el estudio en la provincia de Santa Cruz de Tenerife son similares, aunque más alentadores, posiblemente porque el turismo de playa no es tan abundante como en la zona oriental. En este caso, la degradación de la costa se reduce al 8,4%, de los cuales un 6.2 % está compuesto por superficies artificiales. Es para destacar el deterioro del paisaje natural, que desde el año 1987 ya se han sumado 6.196 hectáreas artificiales.

De lo anterior se puede concluir que la ley de costas no ha cumplido con la finalidad de protección del litoral por la que se creó, pues lejos de mejorar el aspecto del litoral, los resultados no muestran una mejoría ni ningún tipo de regeneración del medio costero. Las Administraciones Públicas no solo deberían aplicar el mandato constitucional de determinación de los bienes de dominio público mediante la práctica del

⁷⁴ Véase p. 107 del Informe “*A toda costa*” elaborado por la plataforma Greenpeace <https://es.greenpeace.org/es/noticias/30-anos-de-la-ley-de-costas-que-nos-ha-dejado/>

⁷⁵ <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/07/A-Toda-Costa-Informe-Ampliado-1.pdf>,

⁷⁶ Informe “*A toda costa*”... pp.108-109.

correspondiente deslinde, sino también crear medidas que supongan una regeneración y aprovechamiento del mismo por los particulares.

La degradación de la costa afecta a aspectos físicos y palpables como las playas, los hábitats naturales, el disfrute humano del paisaje natural...pero también indirectamente a otros aspectos como la alimentación, (por ejemplo en relación con la superficie ocupada por hábitats agropecuarios), o las especies animales.

Esto obliga a tomar medidas con el fin de proteger los recursos que aportan las zonas costeras, muchas de las cuales dependen de sectores como el turismo, con el fin de garantizar esas finalidades de utilidad pública para las que se llevaron a cabo los deslindes.

6.3 El informe Auken

Las graves consecuencias negativas que suponía la Ley de Costas de 1988 para los particulares, propició la interposición de numerosas reclamaciones de los ciudadanos sobre el impacto de la nueva normativa en la actividad urbanística integrada en las zonas costeras.

Fruto de esta presión se crea el Informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009 sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, también conocido como *Informe Auken*. En él, la Unión Europea solicita a las autoridades españolas una revisión urgente de la legislación a fin de que se protejan los derechos de los legítimos propietarios de las viviendas y pequeños asentamientos en zonas de la costa. Se muestra especialmente crítico con el contenido de la ley, al entender que *“la mencionada Ley de Costas afecta de manera desproporcionada a los propietarios particulares de bienes, cuyos derechos deberían verse plenamente respetados, y, al mismo tiempo, no tiene un impacto suficiente en los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales, y que estaban*

mejor situados para saber que su actuación era sin duda contraria a las disposiciones de la ley en cuestión”

Dicho informe argumenta en su Exposición de Motivos los motivos que llevaron al Parlamento Europeo a pronunciarse ante las numerosas peticiones de los ciudadanos que consideraban vulnerados sus derechos fundamentales.

Entre estos motivos se habla de la existencia de un “sistema de urbanización masiva” que ha ignorado los derechos legítimos de los ciudadanos como propietario, a la vez que se *“ha destruido el medio ambiente costero mediterráneo y los frágiles ecosistemas en muchas zonas del litoral y el interior de España”*.

Los peticionarios se han visto inmersos en una situación de indefensión ante las expropiaciones “sin compensación” llevadas a cabo por la Ley de Costas, que se dirigen a los juzgados más cercanos con el fin de aclarar y resolver su desconocimiento del tema y no obtienen, en muchas ocasiones, resultado alguno. Es por ello que considera que la legislación española debe guardar respeto a los principios fundamentales contenidos en los Tratados, entre la que se encuentra la Carta de los Derechos Fundamentales.

Se aboga, por tanto, por la protección de la vida privada y familiar, incluido el domicilio privado de los ciudadanos (artículo 7 CEDH), y por la *“no injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”* (artículo 8 del mismo texto legal).

A partir de este informe, el Parlamento Europeo pide al Gobierno de España, entre otros, los siguientes requerimientos:

- Solicita una revisión de toda la legislación que afecta a los derechos de los propietarios de bienes como resultado de una urbanización masiva, con el objeto de poner fin a los abusos de derecho y obligaciones.

- Pide la derogación de todas las figuras legales que favorezcan la especulación.
- Solicita a las autoridades españolas que velen porque ningún acto administrativo obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente en base a una ley redactada con posterioridad a su entrada en vigor.
- Solicita el fomento de la información y participación ciudadana.

El referido informe sirvió como impulso para que las autoridades españolas reaccionaran ante la “desconfianza y el desconcierto” que generaba la normativa anterior. De este modo, y así lo hace saber el propio preámbulo de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se crea un nuevo marco normativo en el que prima la protección de los legítimos propietarios y de aquellas parcelas situadas en zonas costeras que no producen daño al medioambiente.

6.3.1 Plataforma Nacional de los Afectados por la Ley de Costas

Los efectos negativos de la Ley de Costas provocaron una gran tensión sobre los particulares que veían la propiedad de sus viviendas transformada en concesiones y en otras ocasiones desalojados de ellas. Esto contribuyó a la creación de la Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas. Dicha plataforma nace en el año 2008 y se constituye por colectivos afectados de toda España, especialmente de las Comunidades de Valencia y Canarias. Su principal objetivo era encontrar una vía para aligerar los trámites de los afectados por la ley ante la Administración y los Tribunales.

Con carácter Europeo, además, se crea la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas, una organización sin ánimo de lucro, “políticamente neutral”, que se encuentra integrada y gestionada por los propietarios de los bienes construidos legalmente antes de la aprobación de la Ley de Costas del año 1988. Tiene como principales fines la defensa de los derechos e intereses generales de sus miembros en calidad de perjudicados por la LC y sus normas complementarias. Fue creada, además,

con el fin de cooperar con otras entidades nacionales e internacionales con el fin de proteger sus derechos fundamentales.

Fruto de las peticiones efectuadas por los referidos grupos a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo se elabora posteriormente el informe *Auken*, al que nos referíamos con anterioridad, que pretende alertar a las autoridades españolas de la situación de los particulares ante la aplicación de la ley con el fin de garantizar los derechos a los legítimos propietarios de las viviendas adquiridas.

7 EL DESLINDE LEGAL

La Ley de Costas, desde sus inicios, ha generado numerosas controversias a consecuencia de la gran cantidad de intereses que se ven afectados por sus disposiciones. El derecho de los legítimos propietarios de fincas ubicadas en la zona marítimo-terrestre se enfrenta al deber de protección de un *ecosistema sensible y vulnerable*⁷⁷ como es el litoral. Con la reforma de la normativa en el año 2013, la crítica continúa. Esta vez a consecuencia de la introducción de un Anexo en el que se excluyen, por ley y sin necesidad de tramitar ningún procedimiento de desafectación⁷⁸, determinadas poblaciones del dominio público marítimo-terrestre. Esto genera un debate de por qué han sido esos núcleos, y no otros, con iguales o similares condiciones, los beneficiados por la nueva norma.⁷⁹

⁷⁷ Véase Preámbulo Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Apartado II).

⁷⁸ DESDENTADO DAROCA, E., “La reforma de la Ley de Costas por la ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?” *Revista de Administración Pública*, N^o 193, Madrid, (2014), p. 61.

⁷⁹ GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Los núcleos singularmente excluidos del dominio público marítimo – terrestre: reflexiones sobre la desafectación”, *Estudios jurídicos sobre el litoral*, NÚÑEZ LOZANO, M.C., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, p. 579.

7.1. Los núcleos excluidos del dominio público y los principales motivos de su desafectación.

En atención a lo mencionado, la reforma de la Ley de Costas ha introducido bajo la rúbrica “*Relación de núcleos que se excluyen del dominio público marítimo-terrestre en virtud de la disposición adicional séptima, en la extensión que se fija en la planimetría*” doce territorios que, por sus singularidades, han sido desafectados, de manera que perderían el carácter demanial que, por sus características físicas, les atribuye el artículo 132.2 CE. A esa desafectación se le une la atribución de bienes patrimoniales del Estado con un régimen singular.

Los territorios que la ley ha decidido “*salvar*” son: Serra Grossa y el Puerto de Santa Pola, ambas en la provincia de Alicante, el Poblado Marítimo de Xilxes (Castellón), Empuriabrava, (término municipal de Castelló d’Empuries, provincia de Girona), Platja d’Aro, Ría Punta Umbría, Caño del Cepo, término municipal de Isla Cristina, provincia de Huelva, Casco urbano de Isla Cristina, también en Huelva, Pedregalejo y El Palo, en Málaga, Moaña, en Pontevedra, y la Oliva, en Valencia.

Junto a la descripción de las zonas afectadas por el Anexo, se incluye, además, una representación gráfica de las nuevas líneas de deslinde, con las que el legislador pretende otorgar mayor seguridad jurídica a los destinatarios de la norma de manera que queden claros los nuevos límites que la regulación establece como novedad. De esta manera, la nueva disposición pretende conseguir una doble finalidad. Por un lado, desafectar *ex lege* determinados núcleos poblacionales que han adquirido el carácter de *bienes de dominio público* en base a unas disposiciones anteriores a la promulgación de la Ley de Costas de 1988 y que, por su gran consolidación como núcleos urbanos unido a la alta degradación que han supuesto para el litoral las numerosas construcciones allí ubicadas, no serían necesarias para proteger el interés público que comporta el deslinde.

Foto1. Límites del deslinde fijados en el Anexo de la Ley de Costas (Serra Grossa)



La propia reforma de la Ley de Costas, en su Preámbulo, ya pretende justificar de manera detallada los motivos que llevaron a excluir legalmente del dominio público marítimo-terrestre estos territorios y no otros.

En primer lugar, el legislador justifica la no inclusión de los doce territorios en el ámbito de aplicación del artículo 3.1 de la Ley de Costas debido a la situación singular en la que se encuentran. Esto es, la degradación y situación física de los terrenos sobre los que se asientan los núcleos, de manera que “*resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre*”. Atribuye, además, su carácter demanial a deslindes practicados con anterioridad a la legislación vigente y, por tanto, siguiendo los criterios establecidos por la normativa del año 1969. Por último, hace referencia a un aspecto más visual, al calificar dichas áreas de viviendas como “*históricas*” y “*antropizadas*”.

Esta última afirmación se puede comprobar al observar las características físicas de determinados territorios como Serra Grossa o Santa Pola, en la que se observan los numerosos asentamientos incursos en los límites de la costa.

Foto 2. Imagen de Serra Grossa



Foto 3. Santa Pola, Alicante. Terreno excluido del dominio público



Tal y como se observa en las imágenes, ambos núcleos se caracterizan por su elevada urbanización, tratándose de zonas consolidadas históricamente en la que concurren una pluralidad de intereses económicos, sociales y políticos. Es por ello que han sido objeto de numerosos recursos ante los tribunales en las que, pese a sus características físicas,

muchos de ellos abogan por la consideración de dominio público de los terrenos ahora desafectados.⁸⁰

7.2 El “ataque” al principio de imprescriptibilidad de los bienes públicos

La posibilidad de excluir bienes del dominio público, teniendo en cuenta el carácter declarativo que los Tribunales siguen atribuyendo al deslinde, el cual únicamente constata una situación previamente declarada constitucionalmente por su artículo 132.2, nos pone en confrontación con uno de los principios intrínsecos y definitorios del dominio público, como es la imprescriptibilidad de los bienes reconocida en artículo 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Sin embargo, ¿es eterna la imprescriptibilidad de un bien cuando el particular lo ha poseído innumerables años?, ¿podría darse una desafectación tácita al consolidarse el uso particular?, ¿existe algún límite a la imprescriptibilidad de los bienes?

Pues bien, analizando la situación actual, la desafectación de determinados núcleos urbanos protegió, entre otras cosas, los derechos de propiedad que los habitantes habían adquirido antes de la delimitación actual del dominio público. La necesidad de crear asentamientos en zonas comerciales como las costas, que nutrían el turismo y servían como vía de intercambios de productos con otros países conformaron territorios ampliamente poblados que satisfacían los intereses económicos de los allí asentados.

En esta misma línea y en atención a la posibilidad de alterar el principio de imprescriptibilidad de los bienes de dominio público se pronunció GARCÍA DE ENTERRÍA. El supuesto a analizar por el autor es similar al planteado en un inicio, y versa sobre la ejecución de una declaración de caducidad de una concesión de marismas otorgada en el año 1853, hecho que suscitó numerosas reclamaciones de las personas que invocaban derechos adquiridos sobre terrenos situados en la zona deslindada. El

⁸⁰ GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Los núcleos singularmente excluidos del dominio público marítimo – terrestre: reflexiones sobre la desafectación”, *“Estudios jurídicos sobre el litoral”*, NÚÑEZ LOZANO, M.C., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, p.579.

Consejo de Estado se vio obligado a resolver este problema y estableció la posibilidad de prescripción del dominio público.⁸¹

Para el autor, la regulación del dominio público ha de venir determinada “ *fácticamente* ”, es decir, un bien de dominio público sería imprescriptible a consecuencia del uso general que se le atribuye, de manera que los particulares no podrían apropiarse de dicho bien al primar el interés general frente al particular. Sin perjuicio de ello, la situación podría cambiar al efectuarse una posesión abusiva de la cosa común, de manera que transcurrido un periodo de tiempo se habría consolidado para uso particular. La afectación o desafectación de determinados bienes vendrían determinadas *tácitamente* por situaciones de hecho, de manera que no sería necesario ningún tipo de procedimiento que declarara dicha situación.

Esta idea también fue apoyada por la doctrina del momento. Así, FERNÁNDEZ DE VELASCO se muestra radical al entender que la cosa que es “*sustraída*” del dominio público se convierte, por ese simple hecho, en prescriptible.⁸²

Desde el punto de vista material, y teniendo en cuenta la desafectación que propone la reforma de la Ley de Costas, la misma se vería justificada por los motivos anteriormente expuestos. Es decir, el uso consolidado por los particulares de zonas que legítimamente fueron construidas con anterioridad a que una ley fijara los límites del dominio público impide conseguir la satisfacción de ese interés general que se espera de un bien de dominio público. Por la degradación del terreno, y la amplia urbanización de la zona, la afectación y consiguiente ocupación de Administración, por parte de la Administración sería, por tanto, en vano.

Si bien la Ley de Costas, con el fin de otorgarle la seguridad jurídica que se precisa, implicaría su aplicación en todo el territorio nacional. La realidad es que el citado texto ha de adecuarse a la situación real del litoral, teniendo en cuenta, no solo la protección

⁸¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “*Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*”, Revista de la Administración Pública, nº 13, 1954, p 12 y ss.

⁸² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “*Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*”, Revista de la Administración Pública, nº 13, 1954, p 34.

del mismo, sino también el posible uso que se pueda hacer de la zona y, no menos importante, el gran número de derechos que se verían afectados en el supuesto de ejecutar el deslinde.

8. CONCLUSIONES

1. En primer lugar, entender el deslinde marítimo-terrestre desde la perspectiva de un acto meramente declarativo, supondría la omisión de las prerrogativas que el propio artículo 13 de la Ley de Costas otorgó en su momento a la Administración. Si bien la Constitución Española establece una clasificación genérica de bienes pertenecientes al dominio público, es la práctica del deslinde la que permite que ese dominio público se ejecute materialmente, por lo que consolida y constituye una situación de hecho. Es, por tanto, un instrumento necesario e imprescindible para poder cumplir con las finalidades propias de la Ley de Costas.

2. Sin embargo, la facultad otorgada jurisprudencialmente a las Administraciones Públicas en virtud de la cual se permite revisar los deslindes por simples errores administrativos implicaría ampliar sus derechos en detrimento de los de los particulares, sin tener dicha ampliación amparo legal alguno, de manera que se extralimitarían en el ejercicio de sus funciones. Este hecho pondría, además, en detrimento el principio de seguridad jurídica que tanto se pretende alcanzar, pues si bien el deslinde de por sí constata una situación de carácter mutable, permitir su modificación por criterios creados jurisprudencialmente y, además, inciertos, impedirían a los particulares saber a qué atenerse.

3. La ampliación de los plazos de duración de las concesiones introducidos por la reforma de la LC no han logrado disminuir los efectos negativos que genera sobre la propiedad de los particulares el cumplimiento de una función social. El otorgamiento de una concesión a modo de *“justiprecio”* infringe el mandato constitucional previsto en su artículo 33.3 en la que se exige una *“correspondiente indemnización”* como requisito imprescindible para poder privar a un particular de sus bienes. Y es que en el

procedimiento de deslinde no sólo no se da una contraprestación “*proporcionada y equilibrada*” como manifiesta el TC, sino que simplemente, no existe.

4. La pervivencia de edificaciones ubicadas en zonas costeras, unida a la desigual aplicación de los deslindes en todo el territorio nacional tras transcurrido más de cincuenta años desde la promulgación de la LC, revela que los resultados de su aplicación no han sido los deseados. Actualmente numerosas zonas del litoral costero continúan desprotegidas, y otras muchas sin rehabilitar, lo que nos hace plantearnos si realmente la práctica de los deslindes tiene con fin la búsqueda de una protección de la zona marítimo-terrestre para satisfacer fines públicos, o por el contrario se trata de una facultad movida por intereses completamente ajenos a ella.

5. La exclusión de determinados bienes del dominio público efectuada por la reforma de la LC “rompe” con ese consagrado principio de imprescriptibilidad que caracterizaba a los bienes demaniales. La nueva normativa elimina el carácter excesivamente restrictivo de sus disposiciones y se adapta a la realidad del momento, tomando en consideración las singularidades de determinados territorios altamente consolidados y urbanizados cuya recuperación sería prácticamente imposible e innecesaria para la satisfacción de una finalidad pública.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO MAS, M^a. J., “*La modificación de los deslindes del dominio público marítimo terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de protección de la confianza legítima*”, Revista de Administración Pública, N^o 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015)
- BALZA AGUILERA, J., GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ M.J. y PICÓ BARANDIARÁN, E., “*La reforma de la Ley de Costas*”, Actualidad Jurídica Uría Menéndez.
- DESDENTADO DAROCA, E., “*La reforma de la Ley de Costas por la ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?*” Revista de Administración Pública, N^a 193, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “*Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*”, Revista de la Administración Pública, n^o 13, 1954.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “*Los núcleos singularmente excluidos del dominio público marítimo –terrestre: reflexiones sobre la desafectación*”, “*Estudios jurídicos sobre el litoral*”, NÚÑEZ LOZANO, M.C., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.
- GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S., “*El deslinde de las costas*”, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- RIVERO YSERN, E., “*Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo*”, Revista de Administración Pública, N^o 052, 2000.
- TORRES ALFOSEA, F.J., “*Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)*”, *Investigaciones geográficas*, n^o 52, 2010, Instituto de Geografía.