

# Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada tras la Ley 2/2013

## *Public and private property in spanish littoral after 2/2013 Act*

por

MARÍA JOSÉ ALONSO MAS

*Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia  
Magistrado excedente*

**RESUMEN:** La Ley 2/13 ha clarificado en algunos puntos la definición de los elementos integrantes del dominio público marítimo-terrestre; pero asimismo desafecta algunos terrenos y, en otros casos, los mismos dejan de ser ribera del mar y se posibilita pues su desafectación. No obstante, en algunos extremos, la Ley habría debido ser más clara en cuanto a la situación de los antiguos propietarios de terrenos cuya desafectación ahora se permite.

**ABSTRACT:** *2/13 Act has clarified the concept of public littoral properties. Besides, this Act transforms in private properties some grounds; in other cases, grounds stop beginning to sea shore. However, this new Act ought to have been clearer; concretely, when it defines former owners' situation.*

**PALABRAS CLAVE:** dominio público marítimo-terrestre; desafectación; reintegro.

**KEY WORDS:** *public littoral properties, restitution, freedom from affection.*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS NOVEDADES EN EL CONCEPTO DE PLAYA Y DE ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE: 1. CONCEPTO DE ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE: A) *Consideraciones generales*. B) *En especial, los terrenos artificialmente inundables: a) El caso de las marinas; b) Concesiones salineras y para cultivos marinos.* 2. CONCEPTO DE PLAYA. 3. LA REDEFINICIÓN DE LA RIBERA DEL MAR COMO CONSECUENCIA DE LA EJECUCIÓN DE PASEOS MARÍTIMOS. 4. LAS PREVISIONES ESPECÍFICAS PARA LA ISLA DE FORMENTERA.—III. LA EXCLUSIÓN DE DETERMINADOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.—IV. LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE NO AFECTADOS POR LA LEY 2/13: EN ESPECIAL, LOS ACANTILADOS Y LOS TERRENOS QUE HUBIERAN PERDIDO SUS CARACTERÍSTICAS NATURALES DE PLAYA, ACANTILADO O ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE: 1. ACANTILADOS SENSIBLEMENTE VERTICALES. 2. TERRENOS DESLINDADOS EN SU DÍA COMO PLAYA, ACANTILADOS O ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y QUE HUBIERAN PERDIDO SUS CARACTERÍSTICAS NATURALES.—V. LAS NOVEDADES DE LA LEY 2/13 EN RELACIÓN CON LOS DESLINDES Y REINTEGRO A LOS ANTIGUOS PROPIETARIOS: 1. EL REINTEGRO DE LOS ANTIGUOS BIENES DEMANIALES DE LA ISLA DE FORMENTERA. 2. LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN INCLUIDOS EN LA ADICIONAL SÉPTIMA. 3. LOS TERRENOS INTERNOS A LOS PASEOS MARÍTIMOS. 4. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN DE LOS ANTIGUOS TITULARES DE LOS TERRENOS.—VI. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 2/13, en su Exposición de Motivos, alude a la permanente litigiosidad derivada del régimen transitorio de la Ley 22/88. Se indica que existen situaciones ambientalmente insostenibles, debidas a la situación de tolerancia que en la práctica se ha producido en ocasiones precisamente por la conflictividad de la Ley de costas; y se añade que hay que establecer un marco en que las relaciones en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo. A este respecto, hace referencia al Informe Auken, que insta a España a revisar la Ley de costas para garantizar los derechos de los legítimos propietarios.

La Ley no modifica la definición de dominio público marítimo-terrestre en cuanto a las categorías que lo componen, pero introduce ciertas precisiones en los conceptos del artículo 3 de la Ley 22/88, siguiendo en buena medida la línea previamente marcada por el Reglamento. Además, a partir de ahora los terrenos inundables artificialmente no son demaniales, salvo que ya antes de la inundación lo fueran. En este punto, el cambio es en muchos casos más aparente que real, ya que el Reglamento excluye del demanio los terrenos artificialmente inundables cuya cota sea superior a la mayor de pleamar —art. 6—; la mayor novedad estriba en las marinas, cuyos terrenos inundados siempre se consideran

de dominio privado salvo los canales navegables, que se declaran de dominio público. Además, se elimina la referencia a las playas de origen artificial.

Otra novedad estriba en que ciertos núcleos de población se excluyen del demanio marítimo-terrestre, afirmando la Exposición de Motivos que no se trata de bienes integrantes de la ribera del mar. Se indica que se trata de núcleos residenciales en situación singular, edificados sobre terrenos que, por su degradación y características actuales, no son necesarios para la protección del dominio público marítimo-terrestre. Indica la Exposición de Motivos que se trata de núcleos incorporados al dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslindes previos a la Ley 22/88 y cuyas edificaciones son también anteriores, con viviendas históricamente consolidadas; es decir, parece que se incluirían en el dominio público marítimo-terrestre, en su caso, en virtud del artículo 4-5 de la Ley de costas. En este sentido, quizás la Ley esté simplemente recogiendo la nueva doctrina del TS sobre dicho precepto, sentada a partir de su sentencia de 5-11-10. Esta interpretación incluso se corrobora a la vista del régimen a que se someten estos terrenos; ya que la efectividad de la desafectación se difiere al momento en que los ocupantes adquieran esos bienes en virtud de un negocio jurídico de los regulados en la Ley 33/03, de Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>.

En cambio, la Ley no afecta a otros elementos del dominio público marítimo-terrestre, como acantilados y los terrenos en su día deslindados como dominio público marítimo-terrestre y que hayan perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre; a pesar de que plantean algunos problemas en su aplicación.

La Ley 2/13, por otra parte, y en este punto ha sido criticada por LOZANO CUTANDA<sup>2</sup>, remite bastantes cosas al Reglamento. Por ejemplo, la Exposición de Motivos alude a la intensificación de la protección de ciertos espacios mediante reglamento; este también deberá diferenciar el uso de las playas urbanas y naturales, nuevas categorías que acuña la ley.

Me centraré en las novedades sobre la definición del demanio marítimo-terrestre y en los cauces para hacer efectivas las nuevas prescripciones legales; ya que esta Ley comporta la desafectación de algunos terrenos hasta entonces demaniales, y establece en algunos casos un derecho de reintegro a sus antiguos propietarios o sus causahabientes.

## II. LAS NOVEDADES EN EL CONCEPTO DE PLAYA Y DE ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

La Ley 22/88 ensanchó sustancialmente el concepto de dominio público marítimo-terrestre<sup>3</sup>. Por lo pronto, el artículo 3 define la playa y zona marítimo-terrestre más ampliamente que la Ley 28/69. La Ley 2/13 introduce sin embargo

un cambio sustancial en relación con Formentera, donde los conceptos de playa y zona marítimo-terrestre vuelven a ser como bajo la Ley 28/69; además de haber introducido precisiones conceptuales y una importante previsión sobre los paseos marítimos.

Las nuevas prescripciones relativas a los paseos marítimos son importantes porque el TS afirma que la urbanización de unos terrenos no necesariamente les hace perder su condición de playa o de zona marítimo-terrestre. La sentencia del TS, de 16-6-04, Sala Primera, afirma, siguiendo la de 9-7-01, que pueden tener carácter demanial terrenos urbanos, si reúnen los caracteres indicados en la Ley 22/88, artículos 3 a 5<sup>4</sup>. Es decir, la urbanización de los terrenos no siempre hace perder a los mismos los caracteres físicos propios del dominio público marítimo-terrestre; además de que podría ser de aplicación, en su caso, el artículo 4-5 de la Ley 22/88, que, no obstante, últimamente es objeto de una interpretación restrictiva, como veremos. La nueva normativa sobre paseos marítimos impide, dentro de su ámbito de aplicación, la consideración de los terrenos situados al interior de los mismos como playa o zona marítimo-terrestre, aunque no hayan perdido su composición geomorfológica y características naturales; siempre que el paseo se haya autorizado o construido por el Estado con posterioridad a la Ley 22/88 y antes de la Ley 2/13<sup>5</sup>.

## 1. CONCEPTO DE ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

### A) *Consideraciones generales*

Por lo que respecta a esta zona, la Ley 22/88 no la define por referencia a donde lleguen las olas en los mayores temporales ordinarios, sino en los mayores temporales conocidos; incluso esto podría ser superado por la pleamar en máxima viva equinoccial<sup>6</sup>. Así, bajo la Ley 28/69 la zona marítimo-terrestre se definía como «el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean»; en cambio, la Ley 22/88, antes de su modificación, la había definido como «espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas»<sup>7</sup>.

El límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos se remite ahora, tras la Ley 2/13, a los criterios técnicos que establezca el Reglamento. Con anterioridad, este, artículo cuatro, establecía que: «Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos

se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga». La Exposición de Motivos de la Ley 2/13 indica que se trata de dar mayor seguridad a los deslindes; en efecto, con el criterio del temporal conocido según las referencias comprobadas, barrios enteros de ciudades podrían pasar al dominio público marítimo-terrestre, ante temporales extraordinarios<sup>8</sup>. Así, hasta el momento, el problema se debía solventar caso a caso, conforme a los estudios del Ministerio de Medio Ambiente y las periciales, que podían llegar a resultados distintos en casos iguales. Ahora la pega puede estar en que el Reglamento utilice unos criterios técnicos equivocados. Quizá habría sido mejor volver a las previsiones de la Ley 28/69 y sustituir «conocidos» por «ordinarios», como se ha hecho en Formentera; o bien haber incluido dentro de la Ley unas pautas para que después el Reglamento concretara dichos criterios técnicos.

Habrá que estar a lo que diga la modificación del Reglamento en este punto; pero, conforme a lo que finalmente la misma determine, terrenos hasta ahora deslindados como dominio público marítimo-terrestre podrían quedar fuera del mismo, o viceversa.

La zona marítimo-terrestre se extiende asimismo por las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas. En este punto, no se ha alterado la definición de la zona marítimo-terrestre, pero sí la servidumbre de protección. Así, se modifica el artículo 23 de la Ley 22/88, para permitir excepcionalmente la reducción a 20 metros de esa servidumbre en las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas (art. 23). Esto se debe a que, por ejemplo, en el Gualdalquivir las mareas son sensibles hasta 25 kilómetros tierra adentro; pensemos en la cantidad de terrenos que radicaban en la servidumbre de protección por este hecho<sup>9</sup>.

El artículo 3 de la Ley 22/88 añade que la zona marítimo-terrestre comprende las marismas, esteros, albuferas y marjales; y en general los terrenos bajos que se inundan por la filtración del mar, oleaje o mareas<sup>10</sup>. La Ley 2/13 ha precisado el significado de estos conceptos<sup>11</sup>.

#### **B) *En especial, los terrenos artificialmente inundables***

El artículo tres de la Ley 22/88, tal como se ha interpretado por la jurisprudencia, también comprendía los terrenos artificialmente inundados por el agua del mar; bien con el flujo o reflujo de las mareas mediante técnicas artificiales, bien los permanentemente inundados por el agua del mar a consecuencia de obras. Así, indica el TS que el artículo 43-6 del Reglamento, relativo a las marinas, en modo alguno colisionaba con aquel precepto, sino que en se limitaba a extraer todas las consecuencias de la norma legal; de hecho, la STS de 14-10-96 había confirmado la legalidad del Reglamento en este punto<sup>12</sup>.

Podemos citar la STS, Sala Tercera, de 28-6-12, sobre un lago artificial, comunicado por un tubo con el mar. Se había justificado su inclusión en el demanio porque se trata de terrenos artificialmente inundados con agua del mar, por lo que era de aplicación el artículo 43-6 del Reglamento; además de considerar el alcance de las olas en los mayores temporales conocidos. El recurso se desestima porque el agua del mar llega por el canal hasta el lago; luego los terrenos se inundan con el agua del mar y les alcanza la marea, siendo de aplicación el artículo 3 de la Ley y 43-6 de su Reglamento. Se añade que aquello se había construido sobre una antigua salina; lo que da idea de cuáles habían sido los originales caracteres del terreno. El TS recalca que el artículo 43-6 no contradice, sino complementa, el artículo 3-1.a) de la Ley<sup>13</sup>.

La STS de 12-4-12 es también significativa; sobre todo porque anticipa las previsiones después recogidas en la Ley 2/13. Señala que, aunque los terrenos se inundan artificialmente —mediante el juego de unos diques, se inundan puntualmente para botar los barcos de un astillero— su cota no es superior a la máxima viva equinoccial de pleamar; por lo que asimismo son naturalmente inundables por efecto de las mareas y forman parte del demanio<sup>14</sup>. Indica el TS que el artículo 6 del Reglamento matiza lo que disponía la Ley 22/88, al excluir del demanio los terrenos cuya cota sea superior a la máxima de pleamar. El criterio que sigue el TS, resultante de lo indicado en el Reglamento, es el finalmente acogido en la Ley 2/13, que afirma que los terrenos artificial y controladamente inundables no son demaniales salvo que ya lo fueran antes de la inundación; de donde se deduce que en este punto —y a excepción de las marinas— esta Ley, en gran medida, se ha limitado a clarificar las cosas y a elevar de rango el contenido de los preceptos reglamentarios. La principal novedad en este aspecto, de hecho, estriba en las marinas y las concesiones salineras y de acuicultura.

En efecto, la Ley 2/13 ha modificado el artículo 3 de la Ley 22/88; así que ahora se establece que no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre los terrenos artificial y controladamente inundables, siempre que antes de la inundación no fueran demaniales; salvo los canales navegables de las marinas. Esto último se desprende del artículo 4-3, que incluye en el demanio los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 3-1.a) —terrenos artificial y controladamente inundables—; pero integrando en el dominio público los terrenos inundados que sean navegables. Con esto, se deja fuera del dominio público marítimo-terrestre las marinas; salvo los canales navegables —tal como se especifica en la DA 10—. La exclusión de la zona inundada de las marinas del demanio marítimo-terrestre constituye la verdadera novedad, como veremos.

El artículo 6 del Reglamento establece que: «Los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar, no se consideran incluidos en lo establecido en el apartado 3 del artículo anterior»,

relativo a los terrenos invadidos por el mar. En este sentido, la previsión de la Ley 2/13 —con excepción de lo referente a las marinas— no parece tan novedosa; en gran medida, se limita a expresar de otro modo una idea que ya se encontraba en el Reglamento, elevando además de rango ese contenido normativo.

Es cierto que no hay coincidencia literal entre la nueva previsión legal y el Reglamento: la Ley no contempla el requisito de que la cota sea mayor que la de pleamar, sino que utiliza un referente distinto para la exclusión del dominio público: que los terrenos, con anterioridad a la inundación, no fueran demaniales; además de que la inundación artificial debe ser «controlable»<sup>15</sup>. Cabe plantear si puede haber terrenos cuya cota sea inferior a la de pleamar pero que no fueran dominio público antes de la inundación; o viceversa, si podría haber terrenos cuya cota sea superior a la de pleamar y que hubieran sido dominio público marítimo-terrestre con anterioridad a la inundación. En cuanto a lo primero, si la cota es inferior a la de pleamar y le alcanzan las mareas, será un terreno inundable por el mar e integrado en el demanio marítimo-terrestre antes de la inundación artificial, según la interpretación jurisprudencial<sup>16</sup>. En cuanto a los terrenos de cota superior a pleamar pero que hubieran sido dominio público marítimo-terrestre antes de la inundación, si la cota es superior a la de pleamar no serían naturalmente inundables; pero podrían haber sido demaniales con anterioridad por otra causa —zona dunar, por ejemplo— y perdido esas características naturales, o incluso haberse elevado la cota sobre la máxima de pleamar debido a obras, habiendo sido los terrenos naturalmente inundables con anterioridad a las mismas<sup>17</sup>. En todo caso, la intención de la Ley 2/13 no es hacer pasar al dominio público terrenos que no lo fueran con anterioridad; de hecho, el artículo 6-2 del Reglamento debía entenderse sin perjuicio de que los terrenos quedaran incluidos en alguna otra categoría del demanio marítimo-terrestre.

#### *a) El caso de las marinas*

Con anterioridad a la Ley 2/13, las zonas inundadas de las marinas se entendían integradas en el demanio marítimo-terrestre en virtud del artículo 3-1.a) de la Ley 22/88 —aunque algunas sentencias, como hemos visto, reforzaban esta previsión con la consideración de que nos encontrábamos ante terrenos invadidos por el mar que han pasado a formar parte de su lecho por cualquier causa—. En este punto, la jurisprudencia había entendido, como se ha visto, que no había contradicción entre el artículo 43-6 del Reglamento y la Ley; si bien resultaba chocante que una previsión de tanto alcance se contuviera en una mera norma reglamentaria. Aparte de una serie de normas relativas a la servidumbre de protección, el Reglamento establecía que toda la zona inundada pasaría a formar parte del demanio marítimo-terrestre.

La Ley 2/13, no obstante, ha modificado estas previsiones; en concreto, su DA 10, en relación con el artículo 4-3 LC. De acuerdo con aquella, el terreno inundado para ejecutar los canales navegables, bien por el agua del mar o bien de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, en parcelas que con anterioridad no fueran dominio público marítimo, se incorporará al demanio. No obstante, no se incluyen en este los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda, y retranqueados respecto al canal navegable, destinados a estacionamiento náutico individual privado; ni los terrenos privados colindantes con el canal e inundados a consecuencia de excavaciones, destinados a estacionamiento náutico colectivo y privado<sup>18</sup>.

Es decir, *no todos los terrenos artificialmente inundados en las marinas se incorporan al dominio público marítimo-terrestre: solo canales navegables; no las zonas adyacentes destinadas al amarre, salvo que las mismas, originariamente, ya formaran parte de ese demanio*<sup>19</sup>. Como solo se incorporan al mismo los canales navegables, parece que los lagos artificiales, a que antes he hecho referencia, quedan a partir de ahora fuera del dominio público marítimo-terrestre, aunque no sean propiamente espacios adyacentes al canal<sup>20</sup>; salvo que con anterioridad esos lagos artificiales se integraran ya en el demanio marítimo-terrestre.

En síntesis, los terrenos controlada y artificialmente inundables como regla general solo se incorporan al dominio público si ya pertenecían al mismo antes de la inundación; pero los canales navegables de las marinas se incorporan en todo caso. La diferencia con la legislación anterior, pues —y dejando aparte casos marginales, a que he hecho referencia— estriba en la desafectación *ex lege* de las zonas inundadas de las marinas que no sean canales navegables ni se integraran en el demanio en el momento anterior a la inundación.

En tal sentido, para la efectividad de la desafectación habrá que practicar el deslinde. El tema estriba en si los afectados podrían, ante la inactividad administrativa en la práctica del mismo, únicamente recurrir ante el orden contencioso administrativo o si por el contrario podrían también acudir directamente al orden jurisdiccional civil para la práctica de acciones reales. Esto último resulta complicado, teniendo en cuenta la potestad de autotutela que implica el deslinde de las costas. Despues volveré sobre ello.

*b) Concesiones salineras y para cultivos marinos*

La nueva transitoria primera, quinto, señala que, si los terrenos a que se refieren los apartados anteriores de dicha Disposición se hubieran inundado artificial y controladamente y destinado a acuicultura o salinas marítimas, quedan excluidos del demanio marítimo-terrestre *aunque sean naturalmente inundables*; pero es aplicable la servidumbre de protección. Por supuesto, también serán aplicables las previsiones sobre la servidumbre de tránsito.

Ya hemos visto que los terrenos artificialmente inundados, salvo los canales navegables de las marinas, no son ya dominio público marítimo-terrestre; pero salvo que antes de esta Ley formaran parte de aquel. Así, como se recordará, el Reglamento previó que cuando estuvieran por debajo de pleamar serían demaniales; al ser naturalmente inundables. Ahora se excluyen del dominio público ciertas actividades económicas que necesariamente radican en el litoral. La razón es simple: salvaguardar su viabilidad económica, seriamente afectada por el carácter concesional del título existente sobre los terrenos<sup>21</sup>.

En cualquier caso, hay que efectuar varias precisiones. La primera, que esta disposición solo se refiere a las salinas e instalaciones de acuicultura; no, por ejemplo, a los astilleros, que asimismo muchas veces exigen la inundación artificial y controlada de una serie de terrenos y que también deben ubicarse en la ribera del mar o sus proximidades. Es decir, quizás habría sido más razonable aludir a las salinas y a las instalaciones de acuicultura de modo expreso; pero estableciéndose una cláusula abierta en la que se incluyeran además otras actividades económicas que asimismo deban ubicarse en el litoral y en las que también se haya procedido a la inundación artificial y controlada de los terrenos.

La segunda es de mayor alcance. Hemos visto que, como regla general, los terrenos controlada y artificialmente inundados —salvo los canales navegables de las marinas— se excluyen del demanio marítimo-terrestre; pero siguen siendo demaniales los que antes de la inundación lo eran. Sin embargo, *en el caso de estas actividades económicas, los terrenos se consideran de dominio privado, incluso si con anterioridad a la inundación artificial ya hubieran sido inundables y, por tanto, demaniales*. Como acabo de comentar, se trata del reconocimiento de la necesidad de preservar la viabilidad económica de muchas industrias.

Aún se puede efectuar una tercera precisión: La aplicabilidad de esta nueva disposición exige que los titulares de las empresas afectadas —o sus causantes— se hallen en alguna de las situaciones de la transitoria primera; esto es, haber sido legítimos propietarios a la entrada en vigor de la Ley 22/88; o bien estar protegidos por el artículo 34 LH, aun cuando no hubieran obtenido una sentencia civil firme a su favor —fallos favorables que, normalmente, se consigue cuando la primera adquisición privada fue anterior a la Ley de Puertos de 1880 o si la enajenación trajo su causa de la legislación desamortizadora; de acuerdo con el criterio más extendido en la jurisprudencia civil<sup>22</sup>—. Esto es coherente con la finalidad de la norma: no se trata de preservar todas las antiguas propiedades en las situaciones de la transitoria primera —donde la Ley 2/13 simplemente alarga los plazos concesionales y refuerza sensiblemente la situación de los incluidos en el apartado segundo— sino solo de permitir la viabilidad de algunas actividades económicas; si bien con la condición añadida de que nos encontramos ante una de esas situaciones, donde, no se olvide, existieron derechos de propiedad en su día adquiridos legítimamente —o, al menos, títulos protegidos por la fe pública registral—.

Podemos preguntarnos por qué la previsión sobre las salinas e industrias de acuicultura exige que el titular se halle en alguna de las situaciones de la transitoria primera. Pues bien: si son terrenos naturalmente inundables, parece que estaríamos en zona marítimo-terrestre. Pero esta es dominio público por expresa previsión de la CE. Una norma que declare propiedad privada terrenos de esa zona será contraria al artículo 132-2 CE. La Transitoria circunscribe su aplicación a quienes, a la entrada en vigor de la LC, se hallaran en alguna de las situaciones de los anteriores apartados. Ahora bien, hay dos inconvenientes: El primero, la Transitoria no solo se refiere a quienes poseyeran un título de propiedad reconocido en sentencia firme y a aquellos cuyos terrenos no tuvieran las características del demanio en la Ley 28/69, sino también a los protegidos por el artículo 34 LH. Pues bien, en este último caso, si el Estado ganara una acción reivindicatoria, entiendo que el reintegro no sería aplicable.

La segunda objeción es la siguiente: como veremos, lo lógico habría sido, tras la CE, mantener los enclaves privados y entender implícita en la misma un mandato de expropiación —una expropiación *real*, no una pseudoexpropiación a cambio de una concesión; y un mandato, no una simple posibilidad—; a pesar de lo que dijo la STC 149/91. Sin embargo, la Ley 2/13 no contiene un mandato de expropiación de estos terrenos; simplemente, los declara de dominio privado. Lo más respetuoso con la CE, asegurando asimismo la viabilidad de estas empresas, habría sido mantener las concesiones con los plazos y prórrogas recogidos en la nueva Ley; pero con obligación de indemnizar, a su finalización, la diferencia de valor entre la concesión y el antiguo título de propiedad, ya que se quiere conferir a estas industrias un trato distinto al resto de concesiones para garantizar su viabilidad.

La única posibilidad de salvar la constitucionalidad de la norma estriba en considerar que los terrenos, pese a ser naturalmente inundables, no forman parte de la zona marítimo-terrestre. La CE no la define; pero la ley tampoco tiene libertad absoluta para configurarla. *¿Es legítimo que el legislador extraiga de la zona marítimo-terrestre terrenos que, aun siendo naturalmente inundables por las mareas, no lo sean de hecho debido a la realización de obras que impidan dicha inundación; de forma que solo controladamente, por medios artificiales, se deje pasar el agua del mar?<sup>23</sup> Desde mi punto de vista, ello resulta posible; siempre y cuando la obra humana que transformó de ese modo la zona marítimo-terrestre estuviera ya ejecutada a la entrada en vigor de la CE y el terreno hubiera perdido ya en ese momento sus características naturales. En suma, la nueva transitoria no debería ser de aplicación, a mi juicio, cuando la transformación física se hubiera consumado a partir del 29-12-78; sin que baste que hubiera sido anterior a la Ley 22/88. No obstante, a esta tesis cabe objetar que no se ha cuestionado la constitucionalidad de la transitoria segunda, que permite que incluso después de la CE y de la Ley de costas se consume una obra que gane terrenos al mar, y la adquisición de la propiedad de los terrenos desecados; la*

*STC 149/91 se pronunció sobre ella —aunque la impugnación iba en sentido contrario— y declaró su constitucionalidad.*

## 2. CONCEPTO DE PLAYA

En cuanto a las playas, para la Ley 22/88 no importa que sean planas, que tengan vegetación o que no la tengan; se especifica que se comprenden en este concepto las dunas, bermas y escarpes<sup>24</sup>. Además, en su primitiva redacción se incluían expresamente las playas de origen artificial; pues bien, significativamente, la Ley 2/13 ha suprimido el inciso «naturales o artificiales», como veremos. En cambio, la Ley 28/69 solo consideraba playa las superficies planas y prácticamente sin vegetación, o solo con vegetación característica<sup>25</sup>.

La Ley 2/13 no ha introducido, a excepción de lo que diremos, grandes novedades en el concepto de playa, más allá de incorporar algunos conceptos geográficos que la integran y elevar a rango legal y aclarar las previsiones reglamentarias sobre las dunas; salvo en el caso de Formentera, donde, como se verá, se vuelve al concepto de playa de la Ley 28/69. Las previsiones relativas a los paseos marítimos, no obstante, como veremos, inciden sobre el concepto de playa y de zona marítimo-terrestre. Además, *se han suprimido todas las referencias al posible origen artificial de las playas y de sus elementos integrantes*.

Analizaremos en primer lugar los elementos integrantes de la playa según la Ley 22/88; y a continuación las novedades introducidas por la Ley 2/13. Sobre lo primero, indica la STS de 12-4-12, con cita de la de 22-5-07:

«El artículo 3.1.b) de la Ley 22/88... introduce novedades importantes que amplían el concepto jurídico de “playa”, antes proporcionado por el artículo 1.1 de la Ley 28/69... De ellas, conviene destacar... las tres siguientes: Una, referida al carácter de la superficie de ese espacio, que antes había de ser “casi plana”, y que hoy, *con la nueva Ley, puede ser, no solo inclinada, sino con irregularidades y ondulaciones; es así, porque aquel artículo 3.1.b) nos dice que la “playa” incluye, no solo las zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, sino también los escarpes, bermas y dunas*. Otra, referida a que *dos de estos accidentes que pasan a formar parte del concepto jurídico de playa, como son los escarpes y bermas, no necesariamente tienen que estar formados o constituidos por depósitos de materiales sueltos; sus características físicas —en cuanto declives ásperos del terreno, los primeros, y parte casi horizontal interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje, las segundas— y su proximidad al mar, los hace susceptibles de ser lugares en que se depositen materiales sueltos, pero el modo en que aparece redactado el repetido artículo 3.1.b) no requiere que tales depósitos hayan de permanecer allí, o que su presencia sea necesaria para poder incluir tales accidentes en el concepto jurídico que nos ocupa. Y una tercera, referida a que aquellos depósitos y estos accidentes pueden tener su origen, o pueden haber sido formados, tanto por la acción del mar o del viento marino, como por otras causas naturales o artificiales; su procedencia continental*

*no es, así, una circunstancia que necesariamente excluya la inclusión de la zona en el concepto jurídico de playa; aunque tal amplitud de causas posibles obligará, cierto es, a prestar una cuidadosa atención a la realidad física de la zona y a la finalidad que la norma ha perseguido...»<sup>26</sup>.*

En esta sentencia, cabe resaltar la referencia a las playas de origen continental; cosa que, como veremos, no ha corregido la Ley 2/13. Pero, como también se deduce de la sentencia, en estos casos habrá que ser especialmente cuidadosos: las playas no solo son dominio público marítimo-terrestre, sino lo son por ser *ribera del mar*. Es decir, la playa, aun la de origen continental, debe estar en contacto con el mar y con la zona marítimo-terrestre.

Pero posiblemente lo más conflictivo de la ampliación del concepto de playa en la Ley 22/88 sea la referencia a las dunas. Bajo la Ley 28/69, estas no integraban el dominio público marítimo-terrestre; salvo que fueran alcanzadas por el oleaje en algún temporal ordinario donde no fueran sensibles las mareas, o por estas donde lo fueran. Sobre las dunas, la STS, Sala Tercera, de 22-3-12 —FJ de la sentencia confirmada en casación— afirma:

*«en principio las dunas, todas las dunas, se consideran en la LC como dominio público marítimo-terrestre y, como señala la STS de 28-2-07, para excluir una duna del dominio público estatal, se precisa una prueba contundente de que el sistema dunar ha sido fijado por la vegetación hasta tal punto que no resulte necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y defensa de la costa. En definitiva, que se ha convertido un elemento geológico muerto, sin actividad alguna para el entorno ni para sí misma, de forma tal que nada recibe de su periferia ni esta nada de aquella. En el caso analizado... resulta evidente la existencia de arena suelta lo que impide afirmar que tales dunas no tienen interrelación con el entorno o que no existen materiales sueltos, como la arena, muy al contrario se percibe la existencia de arena, extremo que también resulta suficiente para incluir los terrenos del pleito en el dominio público marítimo-terrestre»<sup>27</sup>.*

Esta sentencia es resaltable porque afirma que del Reglamento se deduce una presunción de que las dunas son precisas para la estabilidad de la playa y defensa de la costa; lo que, como veremos, ya no es sostenible tras la Ley 2/13.

En el caso de la STS, Sala Tercera, de 10-5-12, las catas arrojaban un porcentaje de arena entre el 82 y el 93 por 100. Para la Administración, la parte del campo dunar más allá de la carretera no era precisa para garantizar la estabilidad de la playa; pero la finca del actor se hallaba en el mismo campo dunar, entre la carretera y la playa. El TS resalta en todo caso que lo incluido en el demanio marítimo-terrestre son las dunas litorales, no las continentales; y que la finalidad de su integración en el mismo estriba en garantizar la estabilidad de la playa.

«Esta Sala ha señalado en la sentencia de 12-12-09 —reiterando la interpretación realizada en la STS de 6-7-04, que cita a la anterior STS de 17-7-01—, que “en el nuevo régimen jurídico de las costas españolas que la Ley 22/88 ha

establecido se ha ampliado el patrimonio colectivo incluyendo entre los terrenos de dominio público marítimo-terrestre unas determinadas categorías espaciales, como las dunas litorales, que hasta entonces no necesariamente formaban parte de aquel. La nueva regulación, inspirada en el diseño de conservar y proteger lo que queda del medio litoral frenando su deterioro físico (la Exposición de Motivos destaca, entre otros factores, la regresión de la línea de costa así como ‘la destrucción de las dunas *litorales*’, en cuanto fenómenos especialmente negativos), tiene una decidida vocación de incorporar estas nuevas categorías a dicho patrimonio público ‘ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esta calificación demanial’. Concretamente, *las dunas litorales (no las continentales) quedan incluidas en la nueva definición de ‘playa’ siempre que estén formadas por la acción del mar o del viento marino, y al margen de que tengan o no vegetación*”.

“...La dicción legal permite abrigar ciertas dudas sobre el límite interior de estos espacios litorales que, en algunas ocasiones, avanzan considerablemente tierra adentro, dudas a las que el Reglamento...”, ha respondido en su artículo 4.d) considerando incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, así como las fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.

En la sentencia de instancia se desestima el recurso... *al haberse constatado la influencia marina de la zona y su carácter dunar, que garantiza la estabilidad de la playa...».*

La STS 23-5-08, Sala Primera, resuelve un caso en que en virtud del deslinde unos terrenos se habían incluido en zona marítimo-terrestre, con rectificación de las inscripciones registrales. Para los demandantes, no concurrían los caracteres previstos en los artículos tres a cinco de la Ley de costas; añaden que aquellos se habían deslindado antes de la Ley 28/69 y desafectado por decisión estatal expresa, y en su día habían sido legalmente urbanizados. El juzgado estima la demanda, al entender que los terrenos no son dominio público natural. Para el TS, estamos ante una zona de dunas, colindante con la playa, con poca vegetación y de carácter estático; y añade que, conforme al artículo 3 de la Ley de costas, las dunas son dominio público marítimo-terrestre. Para el perito, las dunas no eran precisas para la estabilidad de la playa, al estar fuera de su zona de influencia; pero para la Audiencia Provincial y para el TS, este dato es irrelevante —a pesar, podemos añadir, de lo que ya en aquel momento indicaba el Reglamento de la Ley de costas—<sup>28</sup>. Como vemos, esta sentencia utiliza un concepto de dunas a efectos de la Ley de costas más amplio que el empleado por la Sala Tercera; y que no responde a la finalidad de la inclusión de las mismas en el dominio público.

La ampliación del concepto de playa que implicó la Ley 22/88 tiene particular relevancia —además de que la playa es ribera del mar y desde el límite interior de esta computa la servidumbre de protección— porque la Transitoria 1-4 convirtió en concesionarios a aquellos cuyos terrenos no entraban dentro del

demanio marítimo-terrestre bajo la Ley 28/69 pero se comprenden dentro de la definición del mismo con arreglo a la Ley 22/88: En efecto, muchas urbanizaciones, y aun núcleos de población, anteriores a esta Ley, están construidos sobre dunas —que, con la Ley 28/69, no eran demanio marítimo-terrestre salvo que se integraran en la zona marítimo-terrestre—; y *la Sala Tercera viene afirmando que, pese a la urbanización, si de las catas y análisis granulométricos se deduce la composición arenosa de los terrenos costeros urbanizados y edificados, los mismos no habrán perdido sus características de playa y deben deslindarse como dominio público*<sup>29</sup>. Y además, al ser ribera del mar, no cabría su desafectación. Ello, aunque cuando se urbanizaron y edificaron, los terrenos no fueran playa conforme a la Ley 28/69.

Muchas veces, en efecto, los análisis granulométricos determinan que los terrenos son arenosos y reúnen las características geomorfológicas propias de la playa, aunque en superficie estén urbanizados<sup>30</sup>. Pues bien, la previsión de la Ley 2/13, que declara que los terrenos interiores a los paseos marítimos posteriores a la Ley 22/88 no son ribera del mar, previsiblemente afectará a muchos terrenos urbanizados que, aun reuniendo bajo la superficie la composición geomorfológica de la playa, quedan ahora excluidos de este concepto; como veremos<sup>31</sup>. Posiblemente ello no sea irrazonable; ya que habría que plantear el coste técnico y económico de la regeneración de las playas cuando existe urbanización en superficie, e incluso si resulta técnicamente viable.

Es decir, puede que las características geomorfológicas del terreno, en profundidad, sean las de una playa. Pero también habrá que preguntarse hasta qué punto la urbanización no habrá comportado el carácter irrecuperable de los terrenos. Es decir, posiblemente la clave debería estar en si científica y técnicamente es posible la recuperación de esos terrenos como playa, una vez finalizada la concesión y eliminada la obra urbanizadora existente.

En cuanto a las dunas, la Ley 2/13 sigue incardinándolas en la ribera del mar como integrantes de la playa; pero añade que solo se incluyen hasta el límite preciso para garantizar la estabilidad de la playa y defensa de la costa<sup>32</sup>. El Reglamento, artículo 4, considera playa las cadenas de dunas en desarrollo, desplazamiento o evolución por la acción del mar o viento marino; también incluyó las fijadas por vegetación hasta el límite necesario para garantizar la estabilidad de la playa y defensa de la costa. Ahora, las cadenas de dunas en desplazamiento solo son demanio marítimo-terrestre si son precisas para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa<sup>33</sup>.

A mi juicio, el sentido del nuevo precepto legal es el mismo que el de la norma reglamentaria<sup>34</sup>. La diferencia estriba en que la Ley 2/13, que silencia ya lo relativo a si las dunas tienen o no vegetación, utiliza de forma explícita el criterio finalista para determinar si las dunas se integran o no en la ribera del mar; pero dicho criterio finalista, en realidad, es el que asimismo subyace al propio Reglamento. Es decir, este acota dos casos en que se entiende en prin-

cipio que las dunas son necesarias para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa —la STS de 22-3-12 es ejemplo de esta presunción— y así debería haberse interpretado. Pero, si antes podía entenderse que, cuando se dieran los supuestos reglamentarios —en particular, el primero— se presumía que las dunas eran precisas para la estabilidad de la playa y defensa de la costa, tras la Ley 2/13 ello debe probarse por la Administración cuando haya dudas. Y, desde luego, no cabe interpretar que las dunas alejadas de la playa, por mucho que se hayan formado por la arena de esta, el mar y el viento marino y se hallen en evolución y desplazamiento, formen parte de aquella; pero es que, a mi juicio, tampoco antes. Si las dunas son parte de la playa, solo podrán ser dunas, a estos efectos, las que se hallen en contacto inmediato con la ribera del mar. Insisto: en cualquier caso, el Reglamento debía ya interpretarse de ese modo: la referencia a las cadenas de dunas en evolución o desplazamiento debía entenderse en el sentido de que esas dunas en evolución servían para renovar el aporte de áridos a las playas.

Y otra diferencia con la legislación anterior estriba en que la primitiva redacción de la Ley 22/88 aludía explícitamente a causas naturales o artificiales como generadoras de las dunas, bermas, escarpes y en general de las playas. En cambio ahora, en relación en concreto con las dunas, se afirma simplemente que las mismas se forman con arena transportada por la acción del mar, del viento marino u «otras causas». Ya no se dice que esas causas puedan ser artificiales; con lo que podría colegirse que deben ser siempre naturales, ya que así lo son la acción del mar y del viento marino<sup>35</sup>. No solo eso, sino que además *se ha suprimido asimismo la referencia a las causas naturales o artificiales como generadoras de las playas, sus bermas y escarpes. Dicho de otro modo, la sensación es que la Ley 2/13 ha pretendido excluir del dominio público marítimo-terrestre las playas de origen artificial; sin perjuicio de que en su caso las mismas se integren en aquel por inundarse con el flujo de las mareas o sufrir el azote de los temporales por causas naturales*<sup>36</sup>. La Ley, no obstante, debería haber sido más explícita en este punto; desde luego, no tendría sentido que sea una norma reglamentaria la que determine si una playa artificial se integra o no en el dominio público.

### 3. LA REDEFINICIÓN DE LA RIBERA DEL MAR COMO CONSECUENCIA DE LA EJECUCIÓN DE PASEOS MARÍTIMOS

Existen otros preceptos, no incorporados a la Ley 22/88, que inciden asimismo en la determinación del demanio marítimo-terrestre. Así, la Adicional tercera de la Ley 2/13 indica que la línea exterior de los paseos marítimos construidos por la Administración estatal, o por otras con su autorización, en el período comprendido entre la vigencia de la Ley 22/88 y esta ley, se entenderá a todos

los efectos como límite interior de la ribera del mar; se podrán desafectar los terrenos situados al interior de aquellos *ex* artículo 18 de la Ley 22/88. No se consideraran paseos marítimos, a estos efectos, las instalaciones que no alteren el terreno que los soporta, como caminos o pasarelas de madera apoyadas en terreno o en pilotes<sup>37</sup>.

Con esto, quedan a salvo numerosos núcleos de población en los que se han construido paseos marítimos. Aunque estos paseos suelen estar por encima del nivel de la playa, muchas veces la fuerza de las olas llega hasta ellos, y asimismo las arenas de la playa a veces se impulsan por el viento hacia el paseo<sup>38</sup>. Además, muchas zonas costeras urbanizadas mucho antes de la Ley 22/88 están construidas sobre antiguas dunas, que en aquel momento no se integraban en el dominio. Como la urbanización no supone necesariamente, de acuerdo con la Sala Tercera y tal como hemos visto, la pérdida de las características naturales de playa o de zona marítimo-terrestre —si por ejemplo de los análisis granulométricos se deduce la composición esencialmente arenosa de los terrenos por debajo de la urbanización— muchos núcleos de población corrían el riesgo de ser objeto de un deslinde que los declarara ribera del mar, y por tanto dominio público marítimo-terrestre no desafectable; como de hecho ha sucedido con otros muchos. La Adicional Tercera permite desafectar todos los terrenos interiores a los paseos marítimos construidos o autorizados por el Estado después de la Ley 22/88 y antes de la entrada en vigor de la Ley 2/13<sup>39</sup>.

En efecto, la DA 3.<sup>a</sup> establece claramente que a todos los efectos el paseo marítimo no se integra en la ribera del mar. *A ningún efecto se entiende que el paseo marítimo, ni lo que está tierra adentro, se integra en la playa ni en la zona marítimo-terrestre; por mucho que las características geomorfológicas de los terrenos del paseo y los colindantes a este sean de composición arenosa.* Y esto no solo tiene importancia para la preservación de los títulos de propiedad sobre terrenos no deslindados como demaniales —aunque posean esas características— sino también desde la perspectiva urbanística, que es la que llena de contenido, a la postre, el derecho de propiedad. En efecto, conforme al artículo 23 de la Ley 22/88, la servidumbre de protección no cuenta desde el límite interior del dominio público, sino desde el límite interior de la ribera del mar, cuando ambos no coincidan. Así, a partir de ahora la servidumbre de protección contará en estos casos desde el límite exterior del paseo.

La DA 3.<sup>a</sup> constituye un reconocimiento de lo que hay en la realidad e incluso —pese a lo que venía diciendo el TS— de la existencia de actos propios del Estado; ya que la previsión solo se refiere a los paseos posteriores a la Ley 22/88, cuyo artículo 44 indica que los paseos marítimos se deben ubicar fuera de la ribera del mar. La Ley 2/13 establece algo parecido a una presunción *juris et de jure* de que los paseos construidos tras la entrada en vigor de la Ley 22/88 se han ejecutado cumpliendo con su artículo 44; o bien, simplemente, como he apuntado, reconoce la existencia de actos propios del Estado. Es decir, si el

Estado autoriza o construye el paseo, está implícitamente reconociendo que los terrenos no formaban parte de la ribera del mar<sup>40</sup>. En cualquier caso, la previsión legal, así entendida, contrasta con la posición de la Sala Tercera, para la que no es precisa la revisión de oficio del deslinde cuando este se revela erróneo, ya que se exige su permanente adaptación a la realidad física —así, SSTS de 13 y 27-9, 12-1 y 5-12-12<sup>41</sup>—. De hecho, la nueva norma impide en estos casos aplicar esta jurisprudencia relativa a la posibilidad permanente de revisión de los deslindes; al menos en lo que concierne a la consideración de los terrenos como ribera del mar. Se echa de menos, no obstante, una previsión más general que hubiera acabado con esta línea jurisprudencial, que extrae unas conclusiones desde luego no acordes con la seguridad jurídica ni con la exigencia de revisión de oficio de los actos declarativos de derechos —entre los que se incluye, desde luego, el deslinde que deja fuera del demanio unos terrenos—.

Notemos además que la norma no se aplica a los paseos marítimos construidos antes de la Ley 22/88, ya que en ese momento la definición de dominio público marítimo-terrestre era muy distinta<sup>42</sup>. En todo caso, se puede plantear un problema en relación con los paseos que ya existían antes y que han sido remodelados con autorización del Estado e incluso por este tras la Ley de costas. En estos supuestos posiblemente la solución deba ser la que acoge la Adicional tercera; pensemos incluso que hay muchos casos en que el paseo, tras la Ley 22/88, se extiende longitudinalmente, sobre terrenos geomorfológicamente iguales a los afectados por el tramo antiguo del paseo remodelado. No tendría sentido excluir de la ribera del mar los terrenos afectados por la prolongación y no los anteriores<sup>43</sup>. Esta consideración se refuerza si se tiene en cuenta que los terrenos que se hallan tras un paseo marítimo anterior a la Ley 22/88, e integrados en el dominio público conforme a los criterios de la misma, en muchas ocasiones estarán incluidos en la transitoria primera, cuarto; supuesto este que merece una especial protección, aunque la STC 149/91 declarara su constitucionalidad.

Aparentemente, además, podría dudarse de la constitucionalidad de la Adicional Tercera, si se entendiera que permite la desafectación de terrenos que forman parte de la ribera del mar y que son por lo tanto dominio público marítimo-terrestre por prescripción constitucional<sup>44</sup>. Sin embargo, no lo creo así. La CE nos dice que las playas y zona marítimo-terrestre son dominio público estatal; pero no indica qué es lo que se integra en uno y otro de estos conceptos. Cuando la CE entró en vigor, en particular el concepto de playa, como hemos visto, era bastante más restringido que en la actualidad. La definición amplia de playa no es exigencia de la CE, sino una previsión de la Ley 22/88; y nada obsta a que otra Ley la modifique. Aun así, se podría entender que no es legítimo que, partiendo la Ley 22/88 —incluso tras su modificación— de un concepto muy amplio de playa y zona marítimo-terrestre, en atención a sus caracteres naturales, otra norma legal excluya de dicho concepto terrenos que poseen esas características, en atención a la circunstancia de que existe un paseo marítimo.

Pero también podemos pensar, como antes he señalado, que esta nueva previsión es un reconocimiento a la realidad fáctica: aunque, muchos metros por debajo de una urbanización, los análisis granulométricos arrojen como resultado que el suelo sigue siendo arenoso, ¿tiene sentido esperar que se extingan las concesiones y empezar entonces a desmontar la urbanización e intentar regenerar la playa? ¿Es realmente factible? ¿Lo exige realmente la Constitución?<sup>45</sup> Es más, ¿estamos en estos casos, realmente, ante una «playa»?

Además, en puridad la Ley 2/13, en este punto, no produce una desafectación *ex lege*, ni establece que directamente los terrenos pasen al dominio privado. Lo que dice la Ley es que esos terrenos, al no ser ribera del mar, pueden ser desafectados, si, conforme al artículo 17, no son precisos para la protección de la playa o de la zona marítimo-terrestre. Esto significa, a mi juicio, que dentro de estos terrenos interiores a los paseos marítimos habrá que diferenciar dos casos. El primero, aquel en que se haya practicado un deslinde posterior al paseo, que los haya incluido en la ribera del mar —nuevo deslinde que estaría rectificando el previo a la ejecución del paseo; ya que la DA 7.<sup>a</sup> de la Ley 22/88 exige el previo deslinde antes de la construcción de estas obras y además su art. 44-5 obliga a que el paseo se ubique fuera de la ribera del mar—<sup>46</sup>. En este caso, en principio los terrenos, a consecuencia de la Ley 2/13, dejan de ser ribera del mar, pero eventualmente se incardinarian en el artículo 4-5 de la Ley 22/88<sup>47</sup>. Con los nuevos criterios de interpretación de este precepto, como veremos, los afectados podrían sin embargo pedir la práctica de un nuevo deslinde, y la desafectación de esos terrenos por no ser precisos para la protección del demanio marítimo-terrestre —así, STS de 5-11-10, Sala Tercera—. En realidad, la DA 3.<sup>a</sup> así lo contempla expresamente; es decir, está acogiendo los nuevos criterios jurisprudenciales. Más adelante volveré sobre estas cuestiones.

Si no se hubiera practicado tras la ejecución del paseo un nuevo deslinde que hubiera incluido los terrenos dentro de la ribera del mar, la solución es aún más clara: ningún nuevo deslinde podrá incluirlos en el demanio por ostentar las características naturales propias de aquella. Tema distinto estriba en si podrían incluirse en un deslinde posterior a la Ley 2/13, con base en el artículo 4 de la Ley 22/88; en especial, el artículo 4-5. Pero, como el TS exige, para la aplicación de este precepto, que el Estado demuestre que los terrenos son precisos para proteger el demanio natural, y de la actuación estatal al construir o autorizar el paseo marítimo parece deducirse lo contrario, no parece que aquel sea aplicable<sup>48</sup>. *En realidad, tras la Ley 2/13 resultará virtualmente imposible su inclusión en dicho demanio, salvo invasión por el mar; ya que tampoco es ya posible su consideración como ribera<sup>49</sup>. La Ley 2/13 confiere así seguridad jurídica a estas situaciones, que afectan sobre todo a terrenos urbanizados; lo que resulta especialmente importante a la vista de la amplitud de los criterios manejados por la Sala Tercera en orden a entender que persisten los caracteres naturales del artículo 3 de la Ley 22/88 sobre terrenos ya urbanizados. Es decir, tras la Ley 2/13, ya no sería*

*aplicable la jurisprudencia de la Sala Tercera que afirma el mantenimiento de la condición de playa, pese a la urbanización de los terrenos, a la vista de los análisis granulométricos; cuando el terreno se halle al interior del paseo.*

#### 4. LAS PREVISIONES ESPECÍFICAS PARA LA ISLA DE FORMENTERA

La DA 4.<sup>a</sup> contiene normas específicas para Formentera, justificándose en su especial geomorfología. Indica LOZANO CUTANDA<sup>50</sup> que la Exposición de Motivos no explica en qué consiste esa especial geomorfología. La única explicación es que se trata de una isla muy pequeña —dieciséis kilómetros de largo en su parte más larga y 100 kilómetros cuadrados—; así que la utilización de los criterios definitorios generales del dominio público marítimo-terrestre no solo habrían producido la demanialización de buena parte de la isla, sino además la integración de gran cantidad de su superficie dentro de la zona de servidumbre de protección.

En este punto, la Ley 2/13 vuelve a los criterios de la Ley 28/69 para la definición de demanio marítimo-terrestre; si bien, conforme al artículo 132-2 CE, con la salvedad de que no pueden existir enclaves de propiedad privada en las playas y zona marítimo-terrestre. Así, solo las playas y zona marítimo-terrestre se integran en ese demanio; pero, además, tanto una como otra se definen como lo hacía el artículo 1 de aquella Ley con carácter general<sup>51</sup>. No obstante, se concreta el concepto de temporal ordinario, entendiéndose por tales los repetidos al menos tres veces en los cinco años inmediatamente anteriores al inicio del deslinde.

En el caso de Formentera, el deslinde debe llevarse a cabo en los dos años siguientes a la entrada en vigor de la Ley 2/13; el deslinde, lógicamente, se puede practicar también a instancia de parte. Se añade que los propietarios de terrenos que tras el deslinde dejen de ser demaniales, con título inscrito antes de la Ley 22/88, serán reintegrados en su dominio. Esta previsión contrasta con el silencio de la Ley en relación con los antiguos titulares de terrenos deslindados como demaniales e interiores a paseos marítimos; aunque seguramente la diferencia de tratamiento —la ausencia de previsión expresa de reintegro en estos casos— se deba a que, para los paseos, previamente es preciso un acto específico de desafectación. Más adelante volveré sobre ello.

#### III. LA EXCLUSIÓN DE DETERMINADOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La DA 7.<sup>a</sup> de la Ley 2/13 excluye además determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre; concretamente, los indicados en el anexo, y con la extensión derivada de la planimetría prevista en el mismo<sup>52</sup>.

Se trata, según la Exposición de Motivos, de terrenos que no forman parte de la ribera del mar y que han sido degradados; con lo que en realidad quedaban en gran medida incluidos en el demanio marítimo-terrestre en virtud del artículo 4-5 de la Ley 22/88. Muchos de esos terrenos, según la Exposición de Motivos, reunían los caracteres del artículo primero de la Ley 28/69; y con posterioridad perdieron sus características naturales<sup>53</sup>.

El problema estriba en los casos en que los terrenos, conforme a los análisis y catas que se hubieran practicado, no hayan perdido —pese a su urbanización— los caracteres propios de la ribera del mar; conforme a la jurisprudencia antes señalada. Aun así, parece que en estos casos *ex lege* hay que considerar que estos terrenos no son ribera del mar. Quizá, al igual que pasa con los paseos marítimos, estemos ante una tímida reacción del legislador frente a la posición de la jurisprudencia, que, como hemos visto, difícilmente considera que los terrenos hayan perdido sus características naturales pese a estar urbanizados.

En este caso, no obstante, se prevé que los terrenos quedan desafectados y pueden transmitirse a sus ocupantes por cualquiera de los negocios previstos en la Ley 33/03. Es decir, no se prevé el reintegro a los titulares registrales, sino que es preciso un negocio de transmisión; que lógicamente será oneroso, artículo 132 de la Ley 33/03 —salvo que el ocupante fuera un sujeto al que fuera factible efectuar una cesión gratuita, como el ayuntamiento respectivo—. La efectividad de la exclusión se condiciona a ese negocio de transmisión.

¿Por qué este trato diferencial respecto a Formentera? El legislador parece entender que no estamos ante un acto propio del Estado, como en los paseos marítimos —sobre los que no obstante volveremos después—; ni ante un caso muy particular, como los terrenos artificialmente inundados —donde también se prevé el reintegro—. Por ello, aquí no se trata de practicar un nuevo deslinde y reintegrar a los antiguos titulares —como tampoco en los paseos marítimos—; sino que, por determinación legal, ciertos núcleos se excluyen del demanio marítimo-terrestre si sus «ocupantes» conciernen con el Estado un negocio de transmisión. La regla general, artículo 19 de la Ley 22/88, es que los terrenos desafectados formen parte del Patrimonio estatal como bienes patrimoniales, pudiéndose ceder gratuitamente al municipio o Comunidad Autónoma si la afectación no es previsible; pero en este caso se prevé expresamente la transmisión a un particular, si se cumplen los requisitos de la Ley 33/03.

El problema, a mi juicio, estará cuando los ocupantes sean titulares amparados por la transitoria primera apartados uno y cuatro; es decir, quienes eran propietarios legítimos y pasaron a ser concesionarios. ¿Cómo va a serles exigible la readquisición onerosa? Esta cuestión tiene un alcance más allá de las previsiones de la Adicional séptima; de forma que se proyecta asimismo con carácter general sobre los terrenos desafectados conforme al artículo 18 de la Ley 22/88 —y démonos cuenta de que esta desafectación se puede hasta cierto punto generalizar, ante la nueva doctrina que interpreta restrictivamente el art. 4-5—.

En efecto, pensemos en un terreno deslindado como demanial, pero sobre el que, a la entrada en vigor de la Ley 22/88, hubiera existido un legítimo título de propiedad. Si el terreno después se desafecta por haber perdido sus caracteres naturales y no ser preciso para la protección del demanio, ¿tiene sentido exigir a los actuales concesionarios un negocio jurídico oneroso de adquisición? Después volveré sobre esto<sup>54</sup>; pero se puede adelantar que difícilmente se cumplirán las exigencias de justo equilibrio entre los derechos de los antiguos propietarios y el interés general si les exigimos la readquisición onerosa de sus antiguas propiedades —como asimismo pasa en los paseos marítimos—. Ese justo equilibrio es exigido en todo caso por el TEDH en sentencias como *Henrich contra Francia*, *Radanovic contra Croacia*, *Kozacioglu contra Turquía*, *Smokovitis contra Grecia* y *Beyeler contra Italia*, entre otras muchas. Si los terrenos ya no son precisos para la protección de la ribera y por eso se han desafectado, ¿no será más lógico su reintegro a los antiguos titulares que después fueron transformados en concesionarios?<sup>55</sup> En efecto, el interés general que justificó su inclusión en el dominio público ha decaído; luego lo lógico es su devolución a los antiguos titulares, que fueron privados de sus propiedades a cambio de solo un derecho concesional, que nunca puede tener el mismo valor. Si, en esta circunstancia, exigimos al antiguo propietario la readquisición onerosa del bien, estaremos obligándole a pagar algo que no ha recibido —el justiprecio— y ello, con base en el simple interés crematístico del Estado; que no es justificación suficiente para tal injerencia en los derechos patrimoniales de los afectados.

#### IV. LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE NO AFECTADOS POR LA LEY 2/13: EN ESPECIAL, LOS ACANTILADOS Y LOS TERRENOS QUE HUBIERAN PERDIDO SUS CARACTERÍSTICAS NATURALES DE PLAYA, ACANTILADO O ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

Una vez analizadas las novedades de la Ley 2/13 sobre el concepto de demanio marítimo-terrestre, hay que aludir a algunas previsiones de la Ley 22/88 que no se han modificado, pese a su litigiosidad. Me refiero a los acantilados y a los terrenos en su día deslindados como demaniales y que han perdido sus caracteres naturales.

En relación con estos últimos, posiblemente la Ley 2/13 no les haya afectado porque, tras la STS de 5-11-10, Sala Tercera, se ha consolidado una interpretación restrictiva del artículo 4-5 de la Ley de costas, de acuerdo con la cual el precepto solo será aplicable si los terrenos son necesarios para la protección del dominio público marítimo-terrestre, conforme al artículo 17; ya que en otro caso deberán ser desafectados. Con esta nueva interpretación posiblemente termine reduciéndose la litigiosidad que la norma suscitaba; pero habría sido conveniente

aprovechar la modificación legislativa y establecer expresamente esta exigencia de origen jurisprudencial<sup>56</sup>. En cuanto a los acantilados, pese a su elevada litigiosidad tampoco se ha modificado su regulación; quizá porque el concepto de acantilado sensiblemente vertical se halla en el Reglamento y no en la Ley. Pero quizá habría sido conveniente introducir en esta unos criterios de definición de acantilado sensiblemente vertical más claros, que hubieran permitido reducir la litigiosidad que genera la aplicación de la norma reglamentaria. Convendría además haber aclarado la forma de medir las servidumbres en este caso.

## 1. ACANTILADOS SENSIBLEMENTE VERTICALES

Como he anticipado, es abundante la litigiosidad sobre los acantilados. Posiblemente, ello se debe a la abundancia de construcciones en los mismos, la mayoría con licencia e inscritas en el Registro; litigiosidad asimismo relacionada con la servidumbre de protección. Hay que recordar que los acantilados no eran dominio público bajo la Ley 28/69, salvo que se integraran en parte en la zona marítimo-terrestre<sup>57</sup>. Y el otro problema estriba en que no se exige que el acantilado se halle en contacto con la ribera del mar: basta su contigüidad con otros elementos del demanio marítimo-terrestre; lo que supone un concepto excesivamente amplio de acantilado a efectos de la Ley 22/88, además de poco funcional, si consideramos que la STC 149/91 había afirmado la constitucionalidad del artículo 4 por su finalidad de protección del demanio marítimo-terrestre pero, muy en especial, de la ribera del mar<sup>58</sup>.

No obstante, quizá los problemas disminuirían si los criterios reglamentarios que definen el acantilado sensiblemente vertical fueran más claros<sup>59</sup>. La STS de 8-11-12, Sala Tercera, entre otras muchas, indica que, conforme al Reglamento, la verticalidad debe medirse en promedio y no en relación con vértices aislados, en un caso en que se aducía que en esos puntos la pendiente era menor de 60 grados; lo que supone conceptualizar el acantilado como unidad morfológica<sup>60</sup>.

Pero la consecuencia más importante de la demanialización de los acantilados, según la Sala Tercera, estriba en que, de esta manera, a partir de su coronación se inician las servidumbres; con lo que se consigue una mejor protección de la franja costera<sup>61</sup>. La sentencia de 8-11-12, antes citada, llega a la conclusión indicada en cuanto a la finalidad de la demanialización de esos acantilados:

«Como se señala en la STS de 28-4-04, “La inclusión del concepto de ‘acantilados’, como una nueva categoría del dominio público... constituyó una auténtica novedad dentro del mismo —a diferencia de otras categorías tradicionales que simplemente fueron configuradas de modo diferente—, hasta el punto de no aparecer la misma en el Proyecto... Al no encontrarse mencionados en la CE, tal inclusión fue una opción del legislador, que se refleja en la sistemática legal... Como ha señalado... la STS de 13-7-01, la noción de ‘acantilado’ que la LC de

1988 emplea no solo se caracteriza por su verticalidad más o menos pronunciada y su contacto con el mar, con la playa o con otros elementos del dominio público marítimo-terrestre, sino también por su estabilidad y permanencia como parte integrante ‘normalmente rocosa’ de una zona costera característica”.

También ha señalado... la sentencia de 20-1-04 que “...cuando el acantilado sensiblemente vertical, definido como tal por el artículo 6.3 RC, esté en contacto con la ribera del mar... *la línea de la ribera del mar se encuentra en el punto de coronación del acantilado, de modo que resultan coincidentes en ese caso el límite interior de la ribera del mar con el del dominio público marítimo-terrestre, y, por tanto, no procede el trazado de una y otra línea al practicar el deslinde...* al no concurrir el supuesto previsto en los artículos 19.1 y 26.1 del Reglamento... *debiendo medirse, por consiguiente, la servidumbre de tránsito y la de protección, según establecen concordadamente los artículos 23.1 y 27.1 de la LC, 43.1 y 51.1 de su Reglamento, desde el punto de coronación del acantilado, en el que, como hemos dicho, coinciden el límite interior del dominio público marítimo-terrestre y el de la ribera del mar...*”

Esta nuestra tesis interpretativa... se basa en la finalidad protectora del dominio público marítimo-terrestre perseguida por la LC 22/88, que no se alcanzaría si se considerase que los acantilados sensiblemente verticales, en contacto con la ribera del mar, no forman parte de esta, pues, de ser así, resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y de protección, establecidas precisamente con el fin de impedir la degradación del referido dominio»<sup>62</sup>.

Pero, como indica GARCÍA PÉREZ<sup>63</sup>, una cosa es el límite interior de la ribera del mar, desde donde se empieza a medir la servidumbre de protección, y otra el límite interior del dominio público. Estas sentencias, y las posteriores, como afirma la autora, confunden ambos conceptos si el acantilado se halla en contacto con la ribera del mar; cuando la ribera del mar debe definirse conforme a los criterios del artículo tres de la Ley de costas.

Por otra parte, y dejando de lado ahora la confusión indicada, tanto en este caso como en los restantes, hay que preguntarse si no habría sido posible conseguir la preservación de la costa salvaguardando los derechos ya adquiridos legítimamente; es decir, si la DT 1-4, en síntesis —y pese a su declaración de constitucionalidad por STC 149/91— realmente efectuó una adecuada ponderación de los intereses en juego. En otros términos, si no habría sido posible, simplemente, medir la servidumbre de protección desde la coronación del acantilado, pero preservando las titularidades privadas legítimamente adquiridas existentes en el acantilado vertical<sup>64</sup>. Es más, habría sido conveniente, si realmente el legislador pretende que las servidumbres se midan desde la coronación del acantilado, que se hubiera establecido expresamente; ya que de la Ley 22/88 se deduce lo contrario, como hemos visto, y por mucho que la Sala Tercera haya llegado a aquella conclusión.

Y también habría sido acertado modificar el precepto, a fin de que se incluyeran en el demanio marítimo-terrestre solo los acantilados en contacto con el mar o su ribera. En efecto, de las sentencias citadas se deduce que la finalidad

protectora de la norma solo concurre si el acantilado se halla en contacto con la ribera del mar. Es decir, no tiene sentido considerar integrado en el dominio público marítimo-terrestre al acantilado no contiguo con esa ribera y a la vez afirmar que las servidumbres deben medirse desde la coronación del acantilado para protegerla; porque, aunque esto se circunscriba por la Sala Tercera a los acantilados que se hallan en contacto con la playa o zona marítimo-terrestre, de aquí se deduce que solo estos últimos cumplen con la finalidad protectora que, conforme a la STC 149/91, justifica la enumeración del artículo 4 de la Ley 22/88.

## 2. TERRENOS DESLINDADOS EN SU DÍA COMO PLAYA, ACANTILADOS O ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y QUE HUBIERAN PERDIDO SUS CARACTERÍSTICAS NATURALES

Possiblemente, uno de los casos más problemáticos sea el de los terrenos que en su día fueron playa, acantilado o zona marítimo-terrestre pero que, debido a la urbanización o por otras razones, han perdido esos caracteres naturales, y que el artículo 4-5 de la Ley 22/88 —no modificado por la Ley 2/13— incluye en el demanio marítimo-terrestre; si bien en este caso el artículo 18 de la ley 22/88 previó la posibilidad de su desafectación<sup>65</sup>. Como he anticipado, la consolidación jurisprudencial de un criterio restrictivo en la aplicación de este precepto quizá pueda reducir la litigiosidad; pero habría sido conveniente incorporar la interpretación acuñada por el TS al texto de la Ley.

Para que sea de aplicación ese artículo 4-5, es preciso que los terrenos se hayan deslindado como dominio público marítimo-terrestre —puede verse STS de 28-6-05, entre otras—<sup>66</sup>; bien antes de la Ley 22/88, bien tras la misma. Se dejan fuera pues terrenos que fueron en su día playa, si nunca fueron deslindados<sup>67</sup>. La STS de 10-5-12 casa la sentencia y estima en parte el recurso. Había habido dos deslindes previos, de 1946 y 1969; pero este último había excluido del demanio los terrenos, al considerarlos sobrantes. Por ello, no se podía entender que los terrenos se hubieran incluido como demanio marítimo-terrestre en un deslinde anterior: en suma, ese deslinde anterior a que alude el artículo 4-5 *es el inmediatamente anterior al que ahora pretende practicarse*<sup>68</sup>.

Además, la Sala Tercera, como he anticipado, insiste, desde la sentencia de 5-11-10, en que no basta para aplicar el artículo 4-5 que los terrenos en su día hubieran sido deslindados como demaniales, sino que es preciso que resulten necesarios para la protección del dominio público, en los términos de los artículos 17 y 18. En caso contrario, deberán ser excluidos del deslinde. Esta interpretación jurisprudencial es coherente con la STC 149/91, cuando declara la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley de costas porque su finalidad es la protección del dominio público marítimo-terrestre y, muy en especial, de la ribera del mar. Así, la STS, Sala Tercera, de 11-10-12, en el caso del artículo 4-5

de la ley de costas, exige un plus de motivación para mantener la demanialidad. Se había practicado un deslinde en 1969. La Audiencia Nacional había entendido que el nuevo deslinde en el tramo controvertido coincidía con el antiguo. Para el TS, si bien en ese caso se llegó a la conclusión de que los terrenos no habían perdido sus características naturales de zona marítimo-terrestre y playa, al tratarse del punto más interior alcanzado por temporales conocidos y al estar los terrenos constituidos por materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, formadas por la acción del mar o viento marino,

«Asiste la razón a la recurrente al criticar... la Sala de instancia... cuando indica que “[...] si el deslinde ahora impugnado coincide entre los vértices... con el aprobado por la OM de 18-4-69, el deslinde en ese subtramo es válido e inatacable con independencia de la justificación geomorfológica que se recoja en el expediente”—, pues, como esta Sala ha declarado, en la interpretación realizada del artículo 4.5 de la LC, en el supuesto de deslindes que ratifican deslindes anteriores —cuyos terrenos han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre—, *tales terrenos no deben mantenerse indefinidamente en el ámbito del dominio público, por el solo hecho de que un deslinde practicado antes de la desnaturalización de los terrenos los haya incluido en su día como demaniales, por lo que, tal inclusión de tales terrenos en el dominio público, en posteriores deslindes, requiere un plus de motivación que acredite la conveniencia para el interés general de la permanencia de tales bienes en el dominio público, con su correspondiente protección como tal, lo cual tiene su fundamento, en sentido inverso, en la legitimación administrativa para efectuar nuevos deslindes, prevista en el artículo 12.6 de la LC*, como ocurre en el deslinde impugnado, que se motiva en que el anterior no incluía todos los bienes a los que la Ley atribuye carácter demanial (es el caso de las SSTS de 21-7-11 y de 12-12-11)»<sup>69</sup>.

Esta interpretación jurisprudencial, que aparte de lógica tiene su apoyo en la conjunción sistemática del artículo 4-5 y el artículo 18 de la Ley de costas, debería haberse llevado al texto de la ley. Por lo demás, la misma, como antes he resaltado, puede ser decisiva en relación con la final desafectación de los terrenos interiores a los paseos marítimos, que han dejado de ser ribera del mar por determinación legal. No obstante, salvo el caso de los paseos marítimos, será difícil que nos encontremos ante el supuesto del artículo 4-5; teniendo en cuenta el criterio jurisprudencial según el cual la urbanización no comporta sin más la pérdida de las características naturales de un terreno como playa —o, en su caso, zona marítimo-terrestre—.

## V. LAS NOVEDADES DE LA LEY 2/13 EN RELACIÓN CON LOS DESLINDES Y REINTEGRO A LOS ANTIGUOS PROPIETARIOS

La Ley 2/13 contiene previsiones sobre los deslindes, que modifican la Ley de costas. Por ejemplo, el artículo 13 bis dos prevé expresamente que, cuando se altere la configuración del litoral y nuevos terrenos se hayan integrado, en consecuencia, en el demanio, sus antiguos titulares pasarán a ostentar una concesión gratuita por setenta y cinco años, con respecto a los usos y aprovechamientos existentes; siendo viables las obras de consolidación, reforma y modernización que no impliquen aumento de altura, volumen u ocupación<sup>70</sup>. Es decir, se prevé una solución para los casos en que unos terrenos pasen a ser demaniales a consecuencia de un temporal, por ejemplo<sup>71</sup>. Esta solución es la misma prevista en la transitoria primera, cuarto, para los afectados por el cambio en la definición legal del demanio a consecuencia de la Ley 22/88; que, a mi juicio, era aplicable por analogía en los supuestos que nos ocupan<sup>72</sup>.

De mayor interés para este trabajo son las previsiones relativas a los deslindes que deberán practicarse a la vista de la redefinición del dominio público marítimo-terrestre producida por esta Ley —en otros términos, los deslindes que deben llevarse a cabo a consecuencia de la desafectación *ope legis* de los terrenos— o las desafectaciones que sean consecuencia de las nuevas previsiones legales —por ejemplo, en el caso de los paseos marítimos, si la Administración decide desafectar los terrenos interiores a los mismos—<sup>73</sup>.

La DA 2.<sup>a</sup> de la Ley 2/13 obliga al Estado a iniciar la revisión de los deslindes ejecutados y afectados por esta ley; la DT 3.<sup>a</sup> aclara que los procedimientos iniciados con anterioridad deben resolverse conforme a ella. Si la Administración no lo inicia de oficio, ha de instarse por los interesados; en tal caso, el silencio a los dos años es negativo, y se podrá pretender ante el orden contencioso la adaptación del deslinde a la nueva Ley. En efecto, no tiene sentido hablar de caducidad del deslinde cuando el expediente se inicia a instancia de parte<sup>74</sup>. Por supuesto, excluidos los terrenos del demanio, bien a consecuencia del nuevo deslinde o de un pronunciamiento del orden contencioso, procederá la rectificación registral; aunque con carácter general a estos efectos sea competente el orden civil —vid. STS de 22-10-01—<sup>75</sup>.

Lo más interesante, a nuestros efectos, es la previsión relativa al reintegro de los terrenos deslindados a sus antiguos propietarios —o sus causahabientes—. Resulta necesario tanto acotar el campo de aplicación de esta previsión como estudiar los mecanismos de reacción que pueden utilizar los antiguos propietarios ante la pasividad o negativa de la Administración a proceder a ese reintegro; negativa que, precisamente, podría basarse en entender el Estado que el reintegro no es aplicable en el caso concreto —por ejemplo, en el caso de Formentera, por considerar que no hubo titulares registrales—: como veremos

enseguida, posiblemente el supuesto más problemático sea el de los terrenos interiores a los paseos marítimos.

En efecto, *la Adicional quinta señala que quienes a la entrada en vigor de la Ley 22/88 eran propietarios registrales de terrenos que debido a esa ley pasaron al dominio público, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de sus bienes que tras la Ley 2/13 dejen de formar parte de aquel, una vez revisados los deslindes.*

En primer lugar, se exige simplemente la condición de propietario registral a la entrada en vigor de la Ley 22/88. No se exige una sentencia firme civil que haya declarado que los terrenos eran de titularidad privada a la entrada en vigor de esa Ley. Ni siquiera se exige expresamente que la titularidad registral esté amparada en el artículo 34 LH; con lo que, en la literalidad de la norma, el reintegro podría ser aplicable incluso al caso de inmatriculación, si bien entiendo que el Estado podría intentar, en su caso, la acción reivindicatoria.

En segundo lugar, quedan aquí incluidos los afectados por la transitoria primera, cuarto —terrenos que antes de la Ley 22/88 no eran demanio terrestre porque no poseían sus características naturales conforme a la Ley 28/69; y que tras la Ley 2/13 se excluyen del mismo—. Pero, además, hay que preguntarse si con carácter general asimismo podrían ser titulares del derecho de reintegro quienes hubieran estado incluidos en el artículo 6-3 de la Ley 28/69; esto es, los amparados en el artículo 34 LH pero cuyos terrenos fueran playa o zona marítimo-terrestre conforme al artículo 1 de esa Ley, caso en que dichos terrenos se excluían del deslinde sin perjuicio de que el Estado ejercitara la acción reivindicatoria. Esto es más complicado, ya que en tal caso los terrenos poseían los caracteres de playa o zona marítimo-terrestre de acuerdo con las restrictivas nociones empleadas por la Ley 28/69; por lo que es muy difícil que sus titulares puedan haber sido beneficiados por la Ley 2/13 en cuanto a la desafectación de sus terrenos<sup>76</sup>. Pero, en el caso de terrenos inundados artificialmente para salinas o cultivos marinos —transitoria primera, quinto—, se incluye expresamente a todos los afectados por la transitoria primera en sus distintos apartados; aunque ello tiene su lógica<sup>77</sup>.

## 1. EL REINTEGRO DE LOS ANTIGUOS BIENES DEMANIALES DE LA ISLA DE FORMENTERA

La consideración anterior puede ser particularmente significativa en el caso de Formentera. Recordemos que, en este supuesto, el demanio marítimo-terrestre vuelve a tener el ámbito que poseía bajo la Ley 28/69. Pues bien, conforme a la Ley 2/13, deben ser reintegrados en sus titularidades los antiguos propietarios de terrenos no incluidos en la definición legal del artículo 1 de aquella Ley —esto es, los afectados por la DT 1-4 de la Ley de costas—.

La cuestión estriba en si, además, deben ser reintegrados en su derecho de dominio quienes poseían títulos amparados en el artículo 34 LH, y los que

obtuvieron a su favor sentencia firme declarativa de su derecho de propiedad, sobre terrenos que poseyeran los caracteres del artículo 1 de la Ley 28/69. La respuesta es negativa: *todos los terrenos que poseen las características que indicaba el artículo 1 de la Ley 28/69 —si bien con el matiz de que ahora se precisa además el concepto de temporal ordinario; de donde eventualmente podría derivarse alguna variación— se consideran, en la isla de Formentera, dominio público marítimo-terrestre, si actualmente siguen ostentando esas características; fuera cual fuera su situación jurídica real y registral a la entrada en vigor de la Ley 22/88.*

En suma, quienes pueden pedir el reintegro, en el caso de Formentera, son los afectados por la transitoria primera apartado cuarto, básicamente<sup>78</sup>. A ellos habría no obstante que añadir los antiguos titulares de enclaves, a que aludía el artículo 6-3 de la Ley 28/69, cuyos terrenos, en la actualidad, hayan perdido las características naturales indicadas en la Disposición adicional cuarta. Ello es posible dado el restrictivo concepto de dominio marítimo-terrestre en Formentera, que no incluye el caso del artículo 4-5 de la Ley de costas.

Por otra parte, como acabo de comentar, la ley solo exige la condición de antiguo titular registral; así que el reintegro procede asimismo en relación con aquellos que nunca hubieran litigado y por tanto nunca hubieran obtenido una sentencia civil firme a su favor. El problema estriba, no obstante, en los casos en que la sentencia civil haya declarado que el titular registral no era verdadero propietario —por ejemplo, por ser la primera inscripción posterior a la Ley de Puertos de 1880 y no proceder los terrenos de la legislación desamortizadora, conforme al criterio más al uso en la Sala Primera—. ¿Tiene sentido el reintegro en esos casos? ¿Hay que entender que la Ley 2/13, para estos supuestos, deja sin contenido la cosa juzgada a favor del Estado? A mi juicio, no es así. El reintegro es un deber derivado del nuevo deslinde, pero el Estado podría, si nunca se ha litigado, ejercitar la declarativa de dominio —o, tras el reintegro, la reivindicatoria— si considera que los titulares registrales nunca fueron verdaderos propietarios; si en su día el Estado hubiera ganado el pleito civil, hay que entender que no procede el reintegro, sino seguir con el régimen concesional.

## 2. LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN INCLUIDOS EN LA ADICIONAL SÉPTIMA

Este caso se exceptúa del derecho de reintegro, ya que la desafectación exige para su efectividad la suscripción de un negocio de enajenación, que, salvo para los casos en que procede la cesión gratuita, debe ser onerosa, conforme al artículo 132 LPAP; si bien su artículo 134 permite aplazamiento del precio, con garantía, hasta diez años.

Hemos visto que no es lógico que quienes hubieran ostentado, de acuerdo con el Registro y al amparo del mismo, titularidades reales, se vean ahora

obligados a efectuar la readquisición onerosa. Aunque del valor de tasación se descontara el de la concesión a efectos de la determinación del precio del negocio oneroso, la previsión de readquisición onerosa no resulta razonable en estos supuestos. La readquisición onerosa solo tendrá sentido cuando el Estado hubiera obtenido a su favor un pronunciamiento firme del orden civil, que indique que no hubo derechos de propiedad privada sobre los bienes. En cambio, en los casos de la transitoria primera, apartado cuarto, de la Ley de costas, así como cuando el particular haya obtenido una sentencia civil firme declarativa de su derecho histórico de propiedad, entiendo que lo procedente es sin más el reintegro<sup>79</sup>. En efecto, de la Exposición de Motivos se deduce que esos núcleos de población ya eran demaniales bajo la Ley 28/69 e incluidos en deslindes antes de la Ley 22/88; y después han perdido sus caracteres naturales. Pero no es descartable que haya terrenos que, aun reuniendo las notas del artículo uno de aquella Ley, sin embargo hubieran sido reconocidos en su día como de titularidad privada —por ejemplo, por derivar la primera transmisión de la legislación desamortizadora, o por ser la cadena de inscripciones anterior a la Ley de 7-5-1880, de acuerdo con los criterios de la Sala Primera—; o incluso que parte de estos núcleos se encuentren en la situación de la DT 1-4.

El problema se planteará si el particular —o su causante— nunca hubiera litigado contra el Estado; sin que por tanto exista sentencia alguna relativa a la existencia de antiguos derechos de propiedad privada. En estos casos, una opción consistiría en aplicar la norma legal y exigir la enajenación onerosa del bien, pero con posibilidad de que el particular ejercite una acción declarativa de su derecho histórico de dominio, a la que vaya aneja la pretensión de devolución del precio de la enajenación; o bien plantear directamente la reivindicatoria o la declarativa de dominio, sin pretender su readquisición onerosa. No parece en cambio posible exigir en este caso el derecho de reintegro de forma directa, a menos que previamente se ejercite con éxito la correspondiente acción civil frente al Estado.

### 3. LOS TERRENOS INTERIORES A LOS PASEOS MARÍTIMOS

Formalmente no parece que en este caso sea aplicable el reintegro, ya que no nos encontramos ante una revisión de los deslindes. Lo que establece la Adicional tercera es que los terrenos dejan *ex lege* de formar parte de la ribera del mar y que pueden ser desafectados si no resultan necesarios para la protección del dominio público marítimo-terrestre. Es decir, la norma afecta a los terrenos interiores al paseo que tuvieran los caracteres propios de la ribera del mar; estos terrenos ahora en principio siguen siendo demaniales, pero se permite su desafectación. Parece que el supuesto sería asimilable al de la DA 7.<sup>a</sup>; pero la Adicional Tercera no exige de forma expresa el negocio jurídico oneroso, quizás

porque, en el caso de los paseos marítimos, la desafectación debe decidirse caso a caso por la Administración<sup>80</sup>.

Si los terrenos interiores al paseo no estuvieran deslindados como dominio público, no habrá problema; ya que no ha habido declaración de demanialidad<sup>81</sup>. En cuanto a los terrenos que *ex lege* pierden ahora su condición de ribera del mar, aunque la Ley 2/13 no establece la desafectación automática sino solo su posibilidad, será muy raro que se den las circunstancias que impidan la desafectación; a la vista de la interpretación jurisprudencial del artículo 4-5 LC, como hemos visto.

El problema estriba en que, tras la construcción del paseo, y antes de la Ley 2/13, se haya efectuado un nuevo deslinde que declare que los terrenos interiores al paseo son ribera del mar —por ejemplo, a la vista de las nuevas catas y análisis granulométricos que determinen que los terrenos son cadenas dunares; o a consecuencia de la acción de un temporal—; cuando esos terrenos interiores al paseo marítimo hubieran sido en su día objeto de derechos de propiedad<sup>82</sup>. En efecto, como los paseos marítimos no se pueden ubicar en la ribera, conforme al artículo 44 de la Ley 22/88, lo lógico es que no haya existido deslinde anterior a la construcción del paseo marítimo que haya incluido los terrenos en ella. Pero, teniendo en cuenta que es viable «redeslindar» los bienes cuando el deslinde anterior no se acomode a la realidad y a los criterios legales, no puede descartarse que, construido un paseo marítimo tras la Ley 22/88, después de dicha construcción se haya practicado un nuevo deslinde que declare ribera del mar los terrenos del paseo e interiores al mismo, como hemos visto; aparte del caso previsto en el apartado tercero de la Adicional séptima —paseos ubicados sobre la ribera del mar en suelos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de costas—.

Estos antiguos derechos de propiedad en terrenos interiores al paseo pueden ser, en primer lugar, los de la transitoria primera, cuarto, es decir, terrenos que fueron privados hasta la Ley 22/88; esto sucede por ejemplo con las urbanizaciones construidas sobre dunas, cuando no se haya perdido esta característica natural a pesar de la urbanización, ya que las dunas no se integraban en el demanio bajo la Ley 28/69. Los otros derechos radicarían sobre terrenos que, aun teniendo los caracteres del artículo uno de la Ley 28/69, no hubieran sido deslindados en su día por existir títulos del artículo 34 LH; y luego una sentencia civil declarara que se trataba de verdaderos títulos de propiedad con anterioridad a la Ley 22/88. Esos terrenos a buen seguro poseen los caracteres del artículo 3 de la Ley de costas —salvo alteración de sus características físicas—; pero, si se ha ejecutado el paseo, quedan extramuros de la ribera del mar.

Tras la Ley 2/13, estos terrenos, deslindados como ribera del mar tras la construcción del paseo, deben dejar de ser considerados como tal —y no pueden volver a serlo, salvo modificación legal o, a mi juicio, invasión por el mar; ya que lo que hace la nueva Ley es excluir en estos casos la aplicación de los criterios

del artículo tercero<sup>83</sup>— y pueden desafectarse si resultan innecesarios para la protección del litoral, conforme al artículo 18. Sin embargo, la desafectación, artículo 19, en principio comporta la integración de los bienes en el Patrimonio del Estado; no la devolución a los antiguos propietarios. ¿Tiene esto sentido? Ninguno, desde el momento en que, si los bienes son desafectados, no parece que exista ninguna razón válida que permita una diferencia de tratamiento con los terrenos excluidos del dominio público marítimo-terrestre en virtud de los nuevos criterios de la Ley 2/13; sobre todo, en el caso de Formentera<sup>84</sup>. Todavía más, en este caso de los paseos marítimos ni siquiera se prevé expresamente la enajenación onerosa directa a los antiguos propietarios. No tiene sentido que, en el caso de los paseos marítimos, los antiguos titulares resulten de peor condición que los «ocupantes» de los núcleos de población de la Adicional séptima. Pero es que, además, como hemos visto, en este caso tampoco tiene sentido la enajenación onerosa a quienes consten como antiguos propietarios legítimos; lo que sucederá tanto en el caso del apartado cuarto de la transitoria primera como en el supuesto en que exista una sentencia firme civil declarativa de un derecho histórico de propiedad privada.

*En suma, también en el caso de los paseos marítimos procede el reintegro, una vez desafectados los bienes, si consta que estos, en su día, fueron propiedad legítima del actual ocupante o de su causante; sin que en estos casos quepa considerarlos bienes patrimoniales del Estado tras su desafectación. Solo pasarán a serlo los bienes interiores al paseo marítimo que, habiendo dejado de ser ribera del mar y desafectados, no conste que hubieran sido en su día legítimas propiedades privadas. La interpretación contraria rompería el justo equilibrio exigido por el TEDH para las injerencias sobre los derechos patrimoniales; ya que los intereses en juego ya no serían los generales que exigen la demanialización de la costa, sino los intereses financieros o patrimoniales del Estado.*

*En síntesis, a mi juicio la única diferencia con el régimen general de reintegro estriba en que, en este último, en principio procede la devolución ante la simple inscripción registral, sin perjuicio de que el Estado ejercite una acción reivindicatoria o declarativa de dominio; mientras que, en el caso de los paseos marítimos y el de las poblaciones de la Adicional séptima, solo procederá el reintegro en los casos de la transitoria primera, apartado cuarto, y en aquellos en que el particular hubiera obtenido una sentencia civil firme declarativa de su derecho de dominio conforme a la normativa anterior a la Ley 22/88.*

Así entendida, la DA 3.<sup>a</sup> no solo confiere seguridad jurídica de cara al futuro en relación con los terrenos interiores a los paseos marítimos —al impedir nuevos deslindes que los declaren ribera del mar— sino además se solventa el problema de las antiguas propiedades privadas en los terrenos interiores al paseo marítimo; para el caso en que, tras la ejecución del mismo y antes de la Ley 2/13, se hubiera practicado un nuevo deslinde que hubiera incluido esos terrenos dentro de la ribera del mar y, tras la Ley 2/13, los mismos sean desafectados.

Otra interpretación de las Adicionales 3.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> las haría difícilmente compatibles con la protección del derecho de propiedad resultante de la jurisprudencia del TEDH, ya que se rompería el justo equilibrio entre los derechos privados de carácter patrimonial y los intereses generales; en todo caso, como he apuntado, el reintegro debería preverse expresamente para todos los casos de desafectación.

#### 4. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN DE LOS ANTIGUOS TITULARES DE LOS TERRENOS

La Ley 2/13 sigue manteniendo los efectos plenos del deslinde, la plena autotutela administrativa en este punto; ya que el deslinde declara que unos bienes son de dominio público, o los excluye del mismo. Es decir, para declarar la demanialidad o excluir unos bienes de la misma, sigue siendo preciso el previo deslinde.

Esto significa que aquellos cuyos terrenos han dejado de ser demaniales conforme a la Ley 2/13 deberán instar del Estado el deslinde —salvo que se hubiera iniciado de oficio—, conforme a la Adicional segunda; sin que, desde mi punto de vista, sean viables las acciones civiles reivindicatorias directas, salvo lo que diremos. Entiendo que, como regla general, ni son viables las acciones reivindicatorias o declarativas de dominio autónomas —es decir, anteriores al deslinde— ni las posteriores al deslinde y cuyo objeto sea, a la postre, la impugnación en vía civil de los resultados del mismo; ya que, a mi juicio, el artículo 14 de la Ley 22/88 solo comprende los casos en que la exclusión de un terreno del dominio público marítimo-terrestre venga determinado por la existencia de una titularidad civil previa, como pasa en el caso de la transitoria segunda, tercero, de la Ley 22/88<sup>85</sup>. Solo en estos casos serán viables las acciones reivindicatorias frente a los resultados del deslinde.

Pero también serán viables esas acciones civiles cuando, una vez desafectados los terrenos, el Estado los haya declarado patrimoniales en vez de proceder al reintegro<sup>86</sup>. O lo que es lo mismo, las acciones civiles reivindicatorias —o, en su caso, declarativas de dominio—, en el marco de las previsiones de la Ley 2/13, serán viables cuando el Estado, tras desafectar los terrenos mediante el deslinde, entienda improcedente el reintegro. En cambio, esas acciones civiles no tendrán sentido —con la salvedad antes apuntada— cuando se dirijan a impugnar el resultado del deslinde, ya que su control corresponde al orden contencioso, conforme al artículo 9-4 LOPJ; y ello se extiende a la totalidad de los efectos del deslinde, incluyendo los efectos jurídico-reales de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre.

Las acciones civiles serán especialmente útiles en el caso de los terrenos interiores a los paseos marítimos; cuando el Estado los haya declarado patrimoniales en vez de reintegrarlos. Esas acciones civiles buscarán simplemente la recuperación del bien, sin pago del precio, cuando en su día el particular

hubiera obtenido una sentencia firme a su favor, y normalmente en el caso de la transitoria primera, cuarto, de la Ley 22/88; en otros supuestos, el afectado deberá asimismo solicitar la declaración de que, en su día, ya fue legítimo propietario. En el mismo sentido, estas acciones serán muy útiles, ante la falta de claridad de la Ley, cuando el Estado exija un precio para enajenar al «ocupante» los bienes a que se refiere la Adicional séptima, y ese ocupante hubiera sido en el pasado legítimo propietario.

Pero asimismo estas acciones podrán ejercitarse por el Estado cuando, procediendo en principio el reintegro al titular registral, aquel entienda que dicho titular nunca fue verdadero propietario, conforme a los criterios manejados por la jurisprudencia civil. En efecto, la Ley 2/13, como hemos visto, indica que el reintegro procede frente al titular registral; pero puede que este no haya sido verdadero propietario, habiéndolo declarado una sentencia civil firme. En tal caso, no procede reintegrar un derecho de propiedad que, de acuerdo con sentencia firme, nunca existió. Pero también puede que el titular registral nunca hubiera litigado frente al Estado; y que este, tras reintegrar el bien, lo reivindicara, al entender que nunca hubo un verdadero derecho de propiedad privada sobre el mismo<sup>87</sup>. O puede que el Estado, antes de reintegrar, ejercite la declarativa de dominio, para evitar su devolución al titular registral<sup>88</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

I. La Ley 2/13 ha supuesto un cierto avance en la protección de quienes habían sido, antes de la Ley 22/88, legítimos propietarios en las zonas luego convertidas en dominio público. Con carácter general, no obstante, este avance no viene tanto de la mano de la redefinición del dominio público marítimo-terrestre como más bien por el alargamiento del plazo máximo de las concesiones y al permitirse ahora su transmisión entre vivos; así como al haberse equiparado sustancialmente los antiguos titulares amparados por el artículo 34 LH a quienes hubieran obtenido a su favor una sentencia firme declarativa de su derecho de dominio, referida al momento anterior a la Ley 22/88. En cuanto a la definición del dominio público marítimo-terrestre, en gran medida las nuevas previsiones se orientan a la elevación de rango y clarificación de algunos contenidos que ya se hallaban en el Reglamento de Costas; lo que, al menos en cuanto a la ribera del mar, resulta lógico, ya que se trata de bienes integrados en el dominio público por expresa previsión constitucional.

No obstante, algunas previsiones de la Ley 2/13 implican la exclusión de ciertos terrenos del demanio marítimo-terrestre; como los terrenos inundados de las marinas —salvo canales navegables—, concesiones salineras y de acuicultura, e isla de Formentera —donde el retroceso del dominio público es notorio porque se vuelve a la definición del art. 1 de la Ley 28/69—, supuestos en que

directamente se produce por ministerio de la ley la desafectación y procede el reintegro a sus antiguos titulares. Parece que hay que concluir lo mismo en relación con las playas artificiales; salvo que sean zona marítimo-terrestre. Pero además, resulta notable la previsión sobre los paseos marítimos, ya que muchas veces los terrenos interiores a ellos se construyeron sobre dunas cuando estas no integraban el dominio marítimo-terrestre; si bien en este caso la desafectación no es automática y el texto legal adolece de falta de claridad respecto de la posición en este caso de los antiguos propietarios, aunque a mi juicio hay que entender que también estos tienen derecho al reintegro en caso de desafectación. Y, en el supuesto de los núcleos de población de la DA 7.<sup>a</sup>, debería asimismo haberse diferenciado expresamente la situación de quienes en su día fueron legítimos propietarios, para clarificar que en este caso no procede la readquisición onerosa sino el reintegro.

La novedad relativa a los paseos marítimos cobra especial relieve al poner coto a la interpretación excesivamente restrictiva que sostiene la Sala Tercera para considerar que los terrenos han perdido sus caracteres naturales; además de que, al afectar a la definición de ribera del mar, incide sobre la servidumbre de protección.

II. En cualquier caso, las previsiones relativas al reintegro ponen de relieve las paradojas que plantea el artículo 19 de la Ley de costas para los casos de desafectación; ya que este precepto tampoco prevé el reintegro a los antiguos titulares que se vieron transformados en concesionarios a la entrada en vigor de la Ley de costas, y ello puede, como hemos visto, romper las exigencias de justo equilibrio entre los intereses generales y los derechos privados patrimoniales que exige en todo caso el TEDH. El contraste del artículo 19 con las previsiones sobre el reintegro es notable; y, o bien exige reinterpretar el precepto cuando hubiera habido legítimas titularidades dominicales a la entrada en vigor de la Ley 22/88, o exigirá plantear su constitucionalidad, incluso desde la perspectiva del principio de igualdad<sup>89</sup>.

En último término, habría que plantear si las novedades son suficientes desde la perspectiva de la jurisprudencia del TEDH, cuando interpreta el alcance y contenido del derecho de propiedad. Lo más respetuoso con este derecho habría sido expropiar todos aquellos terrenos que se encuentran en la ribera del mar y que por tanto forman parte del dominio público marítimo-terrestre por previsión constitucional expresa<sup>90</sup>, y haber mantenido enclaves privados en los terrenos que no forman parte del dominio público por mandato constitucional. La solución por la que optó la Ley 22/88, y plasmada sobre todo en su Transitoria primera, superó el test de constitucionalidad, y, a diferencia de la antes apuntada, resultaba económicamente viable<sup>91</sup>; pero no sé hasta qué punto el TEDH consideraría que la compensación legalmente prevista es equitativa<sup>92</sup>. A este respecto, dicho Tribunal se ha pronunciado repetidas veces en relación con la posible colisión entre el dominio público y el derecho de propiedad; su conclusión, esencialmen-

te, es que la integración de un terreno en el dominio público debe comportar la compensación equitativa al titular amparado por el Registro. Son significativas las sentencias *Emiroglu contra Turquía* y *Yildirir contra Turquía*; así como la sentencia *Koktepe*<sup>93</sup>. La STEDH *NA contra Turquía* afirma asimismo que se ha vulnerado el derecho de propiedad al haberse demolido, sin indemnización, un hotel situado en dominio público<sup>94</sup>. Y también resulta significativa la sentencia *Depalle contra Francia*; ya que en este caso, aun siendo claro desde el principio que los recurrentes no ostentaban la propiedad sobre los terrenos, ni gozaban de la protección registral de un verdadero derecho de propiedad, el TEDH analiza cuidadosamente su situación para evitar que finalizara su derecho concesional de forma desproporcionada.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO MAS, M. J. (2013): «¿Son viables las acciones civiles frente al deslinde de costas?», en *RAP*, 192.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. (1993): «Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada en la sentencia del Tribunal Constitucional 149/91, de 4-7», en *REALA*, núm. 258.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (1990): «La Ley de costas y la garantía indemnizatoria», en *RAnAP*, 2.
- BLASCO DÍAZ, J. L. (1999): *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- BOIX PALOP, A. (2004): *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid.
- CALERO RODRÍGUEZ, J. R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona.
- DE FUENTES BARDAJÍ, J. (dir.) (2011): *Manual de dominio público marítimo-terrestre y Puertos del Estado*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- DESCENDENTADO DAROCA, E. (2007): *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*, Civitas-Thomson, Madrid.
- (2011): «La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en antiguas marismas: análisis crítico y propuestas de solución», en *RAP*, 186.
- DÍAZ FRAILE, J. M. (1991): *La protección registral del litoral*, Centro de Estudios Registrales.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1996): «Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de costas», en *RAP*, 141.
- (1998): *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA PÉREZ, M. (1995): *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid.
- (2004): «El deslinde de las costas», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, núm. 8.
- (2006): «La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas de 1988. A propósito del deslinde de los acantilados», en *RAP*, 169.
- GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2014): *Reflexiones en torno a 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.* Ponencia presentada al IX Congreso de la AEPDA, Santiago de Compostela, febrero de 2014.
- GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000): *Régimen jurídico actual de las costas*, Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (1995): *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid.
- HORGUÉ BAENA, C. (1995): *El deslinde de las costas*, Tecnos, Madrid.
- LEGUINA VILLA, J., y DESDENTADO DAROCA, E. (2005): «El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero», en *RAP*, 167.
- LOZANO CUTANDA, B. (2013): «La Ley 2/13, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de costas», *Diario La Ley*, 3-6-13.
- LÓPEZ PELLICER, J. L. (1990): «Los derechos adquiridos en zona del demanio marítimo-terrestre en la nueva Ley de costas», en *REDA*, 68.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1981): «Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas», en *RAP*, 96.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1982): «¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?», en *REDA*, 34.
- MARTÍNEZ ESCUDERO, L. (1979): *Playas y costas: régimen jurídico administrativo*, Montecorvo, Madrid.
- MECO TÉBAR, F. (1998): *El deslinde de las costas: efectos jurídico civiles*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MEILÁN GIL, J. L. (1988): «El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de Ley de costas», en *REDA*, 57.
- (1990): «Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas», en *Jornadas sobre la Ley de costas*, IVAP, Oñate.
- (1996): «El dominio público natural y la legislación de costas», en *REDA*, 139.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1990): «La Ley de costas 22/88», en *Jornadas sobre la Ley de costas*, IVAP, Oñate.
- (1992): «La configuración del dominio público marítimo-terrestre», en *La Ley de costas: legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP, Santiago de Compostela.
- (2014): *La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre*. Ponencia presentada al IX Congreso de la AEPDA, Santiago de Compostela, febrero de 2014.
- MIRALLES GONZÁLEZ, I. (1992): *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de costas*, Civitas, Madrid.
- MONTORO CHINER, M. J. (1988): «La Ley de costas: ¿un proyecto viable?», en *REDA*, 58.
- MORELL OCAÑA, L. (1972): «La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley de Patrimonio del Estado», en *RAP*, 68.
- MORENO CÁNOVES, J. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid.
- PERALES MADUEÑO, F. (1991): «La Ley de costas y las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres», en *RDU*, 125.
- PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada.
- (2001): *Ensayo sobre dominio público y demanio litoral*, IAAP.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (1986): «La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar», en *RAP*, 111.
- REVUELTA PÉREZ, I., y NARBÓN LAINEZ, E. (2010): «Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe. El caso de la anulación de licencias», en *RCDI*, 720.

- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. del P. (1998): «Reconocimiento de titularidades privadas en dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites», en *RAP*, 146.
- (1999): *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid.
- (2009): «El dominio público marítimo-terrestre: la parte terrestre», en GONZÁLEZ GARCÍA, J., *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. (2003): *Comentarios a la Ley de costas. Doctrina y jurisprudencia (con las modificaciones introducidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre)*, Dijusa, Madrid.
- RODRÍGUEZ OLIVER, J.M. (1975): «Ley de costas y propiedades particulares», en *REDA*, 6.
- SÁINZ MORENO, F. (1982): «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre», en *RAP*, 99.
- SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR (1989): «Un nuevo paso jurisprudencial en la contemplación del dominio público marítimo-terrestre», en *La Ley*, Madrid, 17-11-89.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (coord.) (2010): *El Derecho de costas en España*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid.
- SOSPEDRA NAVAS, F. (2004): «Los conflictos entre el dominio marítimo-terrestre y la propiedad privada», en *Poder Judicial*, 76.

## NOTAS

<sup>1</sup> Se establecen además previsiones para los tramos de litoral en riesgo grave de regresión, para cuya definición se estará a los criterios reglamentarios. En estas zonas se limitan las ocupaciones y se pueden establecer contribuciones especiales para actuaciones de protección, conservación o restauración. Además, se establecen distintos criterios de utilización según estemos ante playas naturales o urbanas, dos nuevos conceptos legales.

La duración máxima de las concesiones se amplía hasta setenta y cinco años —las autorizaciones, a cuatro— y las primeras se declaran transmisibles también entre vivos; además, para las transmisiones *mortis causa* se amplía a cuatro años el plazo de comunicación. Las concesiones amparadas en la previa normativa se ven prorrogadas; así como las situaciones de los titulares de los derechos de la transitoria 1-2. Se prevé asimismo la posibilidad de prórroga de las concesiones en puertos que no son de interés general en los mismos términos establecidos en el Decreto legislativo 2/11; no obstante, entiendo que esto queda subordinado a lo que diga la legislación autonómica, competente sobre esos puertos. Se regula también un régimen especial para los bienes de interés cultural situados en el dominio marítimo-terrestre, dando cobertura a la Transitoria novena del Reglamento. La ley modifica además la Transitoria 1-2, para que todos los amparados en el artículo 34 LH sean concesionarios.

Con el nuevo plazo máximo concesional, dice la Exposición de Motivos, se trata de impedir la extinción inmediata de concesiones, a partir de 2018; aunque se requiere informe ambiental para las industrias de la Ley 16/02. En efecto, los supuestos que amenacen gravemente la sostenibilidad del litoral deben recibir un tratamiento diferente; y de hecho la prórroga de las concesiones se somete a informe ambiental. En todo caso, si la obra está en riesgo cierto de ser alcanzada por el mar, estaremos ante una causa de extinción de la concesión.

La ley flexibiliza además el régimen de las obras en la zona de servidumbre: En la de tránsito se permiten ahora obras de consolidación, reforma y modernización; siempre que no impliquen aumento de volumen, superficie o altura. Además, para este tipo de obras ya no se exige autorización autonómica, sino una declaración responsable; para las de nueva planta, sí parece mantenerse la autorización autonómica.

<sup>2</sup> LOZANO CUTANDA, B., «La Ley 2/13, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de costas», en *Diario La Ley*, 3-6-13. La autora añade que algunas normas autonómicas sobre protección del litoral pueden entrar en conflicto con la nueva Ley. Sobre la Ley 2/13, se puede también consultar la ponencia de M. GARCÍA PÉREZ y F. J. SANZ LARRUGA, *Reflexiones en torno a la Ley 2/13, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/88, de costas*, presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, así como la de MÉNÉNDEZ REXACH, A., *La nueva regulación de las costas. Un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre*, presentada al mismo Congreso, celebrado en febrero de 2014.

<sup>3</sup> Vid. MÉLÁN GIL, J. L., «El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de Ley de costas», en *REDA*, 57, 1988, págs. 361 y sigs.; del mismo, «El dominio público natural y la legislación de costas», en *REDA*, 139, 1996, págs. 7 y sigs.; CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995; GONZÁLEZ SALINAS, J., *Régimen jurídico actual de las costas*, Civitas, Madrid, 2000; MORENO CÁNOVES, *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990; SÁNCHEZ GOYANES, E. (coord.), *El Derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010 —especialmente, los trabajos de MARTÍNEZ CORDERO, J. R., «Concepto legal: bienes que lo integran», págs. 237 y sigs.; AGUDO GONZÁLEZ, J., «El concepto de dominio público marítimo-terrestre. Concepto constitucional; bienes que lo integran (art. 3 L.C.). Doctrina constitucional en la materia (problemas de constitucionalidad y su solución)», págs. 227 y sigs.—; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. del P., «Reconocimiento de titularidades privadas en dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites», en *RAP*, 146, 1998, págs. 225 y sigs.; de la misma, *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid, 1999; así como, «El dominio público marítimo-terrestre: la parte terrestre», en GONZÁLEZ GARCÍA, J., *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 483 y sigs.; MONTORO CHINER, M. J., «La Ley de costas: ¿un proyecto viable?», en *REDA*, 58, 1988, págs. 181 y sigs.; MIRALLES GONZÁLEZ, I., *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de costas*, Civitas, Madrid, 1992; LÓPEZ PELLICER, J. L., «Los derechos adquiridos en zona del demanio marítimo-terrestre en la nueva Ley de costas», en *REDA*, 68, 1990, págs. 533 y sigs.; MÉNÉNDEZ REXACH, A., «La Ley de costas 22/88», en *Jornadas sobre la Ley de costas*, IVAP, Oñate, 1990; del mismo, «La configuración del dominio público marítimo-terrestre», en *La Ley de costas: legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP, Santiago de Compostela, 1992, págs. 37 y sigs.; PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999; del mismo, sobre el régimen anterior a la Ley 22/88, *Ensayo sobre dominio público y demanio litoral*, IAAP, 2001; BLASCO DÍAZ, J. L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; LEGUINA VILLA, J., y DESDENTADO DAROCA, E., «El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero», en *RAP*, 167, 2005, págs. 7 y sigs.; RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Comentarios a la Ley de costas. Doctrina y jurisprudencia (con las modificaciones introducidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre)*, Díjusa, Madrid, 2003; DÍAZ FRAILE, J. M., *La protección registral del litoral*, Centro de Estudios Registrales, 1991; DE FUENTES BARDAJÍ, J. (dir.), *Manual de dominio público marítimo-terrestre y Puertos del Estado*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011; BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., «Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada en la sentencia del Tribunal Constitucional 149/91, de 4-7», en *REALA*, núm. 258, 1993, pág. 377.

Para la situación anterior a la Ley de costas, SÁINZ MORENO, F., «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre», en *RAP*, 99, 1982, págs. 199 y sigs.; MARTÍNEZ ESCUDERO, L., *Playas y costas: régimen jurídico-administrativo*, Montecorvo, Madrid, 1979; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?», en *REDA*, 34, 1982, págs. 517 y sigs.; RODRÍGUEZ OLIVER, J. M., «Ley de costas y propiedades particulares», en *REDA*, 6, 1975, págs. 365 y sigs., entre otros muchos.

<sup>4</sup> La STS de 27-9-12, Sala Tercera, indica que: «La circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica,

estando contemplada en las DDTT de la propia LC la compatibilidad del dominio público marítimo-terrestre con la clasificación como urbano del suelo por haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento, de manera que la urbanización de un terreno no constituye un hecho excluyente de la definición legal contenida en los artículos 3.1.b) de la LC y 3.1.b) de su Reglamento, por lo que si, como en este caso, se ha demostrado que constituye un importante depósito de arenas litorales, debe incluirse en el dominio público marítimo-terrestre». Si el terreno se ha urbanizado puede que haya perdido sus características naturales; aunque al parecer no era ese el caso. Las de 23-2-12 y 12-1-12 afirman lo mismo. La de 19-4-12, Sala Tercera —FJ aceptado de la sentencia recurrida— indica: «lo que importa en la regulación legal no es el terreno tal como ha sido transformado por obras o instalaciones, sino tal como es por naturaleza, de manera que las características naturales son las que determinan su calificación jurídica y las que han de ser tenidas en cuenta al trazar el deslinde»; STS de 21-6-05, citando los precedentes anteriores siguientes: sentencias de 20-10-03, 30-12-03, 10 y 12-2-04, 2-3-04, 4-5-04, 5-5-04 y 11-5-04».

<sup>5</sup> En todo caso, para la STS de 27-9-12, Sala Tercera, es la Administración la que debe probar que los terrenos poseen las características indicadas en los artículos 3 a 5 de la Ley de costas. La de 31-5-12 confirma una sentencia parcialmente estimatoria en relación con un deslinde. Se trataba de un tramo de costa rocoso, de poca altura, donde según la Administración llegan las salpicaduras de las olas y estas cubren la zona en los temporales. La Audiencia Nacional estima el recurso porque, de acuerdo con los reportajes, no entiende probado que se trate de una zona afectada por el oleaje.

<sup>6</sup> Indica el artículo 4 del Reglamento: «Las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas. No se tendrán en cuenta las ondas de mayor período de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial.» Indica HORQUÉ BAENA, C., *El deslinde de las costas*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 59, que la Ley de costas excluye los efectos de los temporales y mareas de origen sísmico —también niega el efecto de demanialización de estas últimas RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999: 266)—; no obstante, para GONZÁLEZ SALINAS (2000: 95), el Reglamento incluye también, indebidamente, las mareas sísmicas secuenciales. El autor añade, *loc. cit.*, que la Ley solo incluye las mareas astronómicas o equinocciales, y no las meteorológicas; pero que, de nuevo indebidamente, el Reglamento incluye asimismo los casos en que se superponen los efectos de la marea equinoccial con los de la marea meteorológica —asimismo, CALERO RODRÍGUEZ (1995: 191)—. Una crítica a la inclusión de las mareas meteorológicas en MEILÁN GIL (1988: 361 y sigs.), quien insiste en que estos fenómenos, además de anormales, se separan de la tradición jurídica; este autor, «Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas», en *Jornadas sobre la Ley de costas*, IVAP, Oñate, 1990, pág. 45, resalta que esa referencia se encontraba en el proyecto de ley pero no pasó a su texto.

Por otra parte, como señala GONZÁLEZ SALINAS (2000: 94), la ampliación del espacio demanial también se produce porque, bajo la Ley 28/69, se distinguía entre los lugares en que fueran sensibles las mareas y aquellos en que no lo fueran; solo en este segundo caso habría que estar al oleaje en los máximos temporales ordinarios. En cambio, ahora también en el Atlántico y Cantábrico, pese a haber mareas, se tendrá en cuenta el dato de los mayores temporales conocidos si su alcance es mayor que el de esas mareas; tal como asimismo había resaltado MEILÁN GIL, J. L. (1990: 43, y 1988: 361 y sigs.). Vid., asimismo, CALERO RODRÍGUEZ (1995: 189).

<sup>7</sup> Como señala GONZÁLEZ SALINAS (2000: 93), la Ley 22/88 no alude ya a la navegabilidad de los ríos.

El artículo 4 de la Ley incluye además los terrenos invadidos por el mar y que hayan pasado a formar parte de su lecho por cualquier causa. También el artículo 6 considera demaniales los terrenos invadidos por el mar; esto ya se desprendía de la ley 28/69, aunque esta contemplaba en su artículo 5 la desafectación *ex lege* por causas naturales, que incluso podía dar lugar a la recuperación de antiguas propiedades privadas. El caso es subsumible

en el artículo 132-2 CE; no es una ampliación legal del demanio marítimo-terrestre —vid. MEILÁN GIL, 1996: 42—.

La STS de 27-9-12, Sala Tercera, entiende probado que, ante la necesidad de proteger las viviendas del azote de los temporales, «se ejecutaron unos escollerados que han supuesto una barrera para los procesos litorales y una importante pérdida de playa en la zona contigua. Medida de protección que además de impedir el deterioro y la destrucción de las casas, impide que las olas alcancen el límite establecido....». A mi juicio, esto sería insuficiente para considerar demaniales los terrenos, ya que la Ley de costas, artículo sexto, permite llevar a cabo obras de contención para evitar el alcance del oleaje; es decir, para evitar el pase de unos terrenos privados al dominio público. Lo que pasa es que, en ese caso, además, las casas estaban edificadas sobre las dunas. La de 14-6-12 (FJ aceptado de la sentencia recurrida) añade: «el artículo 6.2 del Reglamento... precisa que pertenecen al dominio público los terrenos «naturalmente inundables, cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impeditida por medios artificiales tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes». Se puede dudar de la legalidad del precepto, teniendo en cuenta lo indicado en el artículo sexto de la Ley —así, DESENTADATO DAROCA, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*, Civitas-Thomson, Madrid, 2007, pág. 51—. Posiblemente el matiz estriba en que una cosa son las obras frente a la acción del oleaje —sobre todo, ante posibles temporales— y otra las que impidan la inundación de los terrenos por el flujo y reflujo de las mareas: solo en el primer caso las obras impedirán la inclusión del terreno en el dominio público, al hacerlos inmunes al oleaje. Las SSTS de 17-2-04, 25-5-05, 9-12-08 y 17-2-09, entre otras, afirman la legalidad del Reglamento en este punto; previamente también la STS de 17-7-96. Puede verse GONZÁLEZ SALINAS (2000: 96); para el autor, quedan fuera del precepto reglamentario los casos comprendidos en el artículo 6 de la Ley, y la diferencia estriba, a su juicio, en que en este caso estamos ante obras cuya finalidad específica es la defensa ante el oleaje y la invasión de las arenas. Vid., asimismo, CALERO RODRÍGUEZ (1995: 244); el autor (1995: 271) entiende que el artículo 9 del Reglamento se refiere a las inundaciones e invasión de arenas que no quedan impeditidas a pesar de las obras; mientras que el artículo 6 haría referencia a las obras cuya finalidad es causar una inundación. A mi juicio, es de aplicación el artículo 9 del Reglamento, que reitera lo dicho en el artículo 6 de la Ley, y solo cuando este no sea de aplicación —por ejemplo, por no estar la obra autorizada— podrá aplicarse el artículo 6-2 del Reglamento; además del matiz apuntado relativo a la causa de la inundación —oleaje o mareas—.

La STS de 17-5-12 se refiere a un caso en que desde el Ministerio se impulsó la modificación del paseo marítimo, ya que se habían producido grandes temporales que habían afectado a una parte del mismo. Los demandantes aducían la incorrección de estas afirmaciones, ya que existe un acantilado de unos dos metros y medio, al que nunca ha llegado el oleaje en su coronación. El recurso fue finalmente desestimado.

<sup>8</sup> Una crítica a la referencia de la Ley de costas a los mayores temporales conocidos, por la inseguridad que ello comporta, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999: 267), si bien añade que, teniendo en cuenta la inclusión de playas y acantilados en el demanio, el efecto de los temporales muchas veces no será decisivo. Vid., asimismo, LÓPEZ PELLICER (1990: 535 y sigs.); MEILÁN GIL (1988: págs. 361 y sigs.).

La STS de 15-11-12 confirma la de la Audiencia Nacional, que trata de la demanialidad hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos. La sentencia desestima el recurso, al considerar que el informe pericial de parte no había desvirtuado la fundamentación contenida en la memoria del deslinde, ya que se había basado en datos simulados, obtenidos del retroanálisis del oleaje, sin que por otra parte hubiera precisado a qué años se extendía el mismo; cuando existen años como 2002 en que se registraban alturas de la ola superiores. «El perito toma como punto de partida para calcular la cota de inundación correspondiente al mayor temporal conocido, un dato de ola máxima que no corresponde al mayor temporal conocido, lo que incide sobre los posteriores cálculos efectuados en el informe y en definitiva sobre la cota de inundación obtenida, que no puede por ello asumirse ni en correlación, las

conclusiones a las que llega. A lo anteriormente expuesto debe añadirse que la altura significante de ola es un valor estadístico: la media del tercio superior de altura de olas, lo que significa que siempre habrá alturas mayores a la de del valor de altura significante.

...Respecto al alcance de las edificaciones por las olas que, según el citado estudio, no se produciría por servir la citada barrera natural de protección de la costa, hay que traer a colación lo actuado en el anexo 9 de la memoria... En visita efectuada a El Golfo se observa que a causa del temporal de los días 23 y 24-10-99 se han realizado trabajos de emergencia para evitar la posible invasión del mar en varios edificios del pueblo, construyéndose una barrera natural de piedra con una longitud de 150 metros... adjuntándose fotos tomadas el día 26-10-99... Dichas fotografías muestran con claridad la barrera de protección levantada para proteger los edificios, lo que no viene sino a poner en entredicho las conclusiones a que llega el citado estudio».

<sup>9</sup> La STS de 14-6-12, Sala Tercera, desestima el recurso, al encontrarnos ante terrenos bajos que si no se han inundado es debido a obstáculos artificiales, en las marismas del Guadalquivir. La Audiencia Nacional se había basado en la alusión a las marismas que efectúa el artículo tres de la Ley de costas, porque esos terrenos se inundan debido a las mareas, al ser la cota de pleamar de 2,32 metros y los terrenos más bajos; sin que se haya demostrado que se trate de aguas fluviales —asimismo, SSTS de 30-9-08 y 31-12-08—. Se añade que los terrenos fueron cultivados y dedicados a usos ganaderos por el Instituto de Colonización, que construyó un sistema de diques y drenaje; antes de la construcción de los diques, la marea penetraba 108 kilómetros tierra adentro, y en la actualidad unos 25 kilómetros. Los terrenos estaban a 20 kilómetros de la desembocadura del río; el TS resalta en todo caso que las márgenes de los ríos, hasta donde se hagan sensibles las mareas, son dominio marítimo-terrestre. MÉNÉNDEZ REXACH, A., *La configuración...*, cit., pág. 45, entiende que los terrenos naturalmente inundables, pero que no se inundan debido a un sistema de diques, son dominio público marítimo-terrestre.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ SALINAS (2000: 81), afirma que, al aludirse a terrenos que se inundan debido a filtraciones marinas, se desvirtúa el concepto léxico y tradicional de zona marítimo-terrestre —asimismo, MEILÁN GIL (1988: 361 y sigs.)—. Lo mismo indica en relación con la previsión reglamentaria de los terrenos bajo cota de pleamar; al entender que se consideran demaniales aunque ni siquiera por mano del hombre pudieran inundarse. También MEILÁN GIL, J. L., «Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas», en *Jornadas sobre la Ley de costas*, IVAP, Oñate, 1990, pág. 43, indica que la Ley de costas desnaturalizó los conceptos de playa y zona marítimo-terrestre.

Para RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999: 71), el problema de la inclusión en la ribera del mar de albuferas y marjales consiste en que podría dar lugar a un dominio público discontinuo, que además afectaría a las servidumbres. MECO TÉBAR, F., *El deslinde de las costas: efectos jurídico-civiles*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, critica la ausencia de definición de estos conceptos en la primitiva redacción de la Ley.

<sup>11</sup> «Albufera: cuerpos de aguas costeras que quedan físicamente separados del océano, en mayor o menor extensión por una franja de tierra. Estero: caños en una marisma. Marisma: terreno muy llano y bajo que se inunda periódicamente como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas o de la filtración del agua del mar. Marjal: terreno bajo cubierto por un manto de agua que da soporte a abundante vegetación».

En la STS, Sala Tercera, de 25-5-12, se aducía que el terreno no puede ser marisma porque la cota es dos metros superior a la del río; y porque las especies vegetales no soportan las aguas salobres. Pero el perito judicial indica que los terrenos son alcanzados por pleamar; habiendo además vegetación de dos clases, siendo distinta la de los terrenos inundados por la marea. Existían además, según el perito, otros terrenos que no son inundables debido a medios artificiales.

<sup>12</sup> Recordemos el artículo 43-6 del Reglamento: «La realización de obras, tales como marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres, que den origen a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos, hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, de terrenos

que con anterioridad a dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectados por la servidumbre de protección, producirá los siguientes efectos: *a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras, mantendrá su vigencia. c) En los terrenos que no sean objeto de la servidumbre a que se refiere la letra b) anterior no se generará una nueva servidumbre de protección en torno a los espacios inundados, sino que, exclusivamente, será de aplicación, en ese caso, la servidumbre de tránsito. En cualquier caso, dichas obras precisarán del correspondiente título administrativo para su realización.* Puede verse PERALES MADUEÑO, F., «La Ley de costas y las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres», en *RDU*, núm. 125, 1991, pág. 74.

<sup>13</sup> «La aplicación conjunta de los artículos 3.1.a) LC y 43.6 de su Reglamento no resulta contradictoria, ya que los citados preceptos contemplan realidades fácticas compatibles, que concurren en el caso analizado, en el que las obras realizadas han dado lugar a la invasión de los terrenos por el mar, hasta el interior del lago, haciéndose sensible el efecto de las mareas y situándose, por ello, la línea de deslinde en el punto más interior alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos; y todo ello, sobre unos terrenos que con anterioridad a la ejecución de las obras de construcción del lago artificial —años 1986 y 1987—, y a la LC de 1988, no pertenecían al dominio público marítimo-terrestre, lo que justifica la delimitación efectuada...».

<sup>14</sup> «La progresiva aproximación de la mano de obra agrícola hacia núcleos urbanos e industriales próximos a partir de los años sesenta provocó un claro retroceso del terreno ganado a la antigua marisma al abandonarse extensas superficies de cultivos y pastos ganados al mar, lo que provocó su inundación por el deterioro de los diques... que los resguardaban de las mareas, poniéndose de relieve la sorprendente rapidez con la que las antiguas llanuras mareales desecadas pueden reintegrarse nuevamente a la dinámica natural estuarina» (FJ aceptado de la sentencia de la Audiencia Nacional). Además, en el expediente se indicaba que esta ría se inunda por pleamar hasta 11 kilómetros tierra adentro. Si la sentencia quiere decir que los terrenos no habrían sido demaniales de no haber sido naturalmente inundables, al ser la inundación artificial puntual y controlable, justamente la misma anticipa el nuevo criterio legal plasmado en la Ley 2/13. Por otra parte, la sentencia clarifica que no se deben confundir los terrenos artificialmente inundables del inundable por causas naturales pero cuya inundación se ha impedido por barreras artificiales; caso en que, como veíamos, a mi juicio hay que diferenciar si lo que se impide es una verdadera inundación natural —en cuyo caso, pese a todo, los terrenos serán demaniales— o si se está impidiendo el alcance puntual del oleaje por temporales, en cuyo caso del artículo 6 de la Ley 22/88 se deduce que los terrenos no se incorporarán al demanio si efectivamente quedan preservados del alcance de las olas.

Puede verse DESDENTADO DAROCA, E., «La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en antiguas marismas: análisis crítico y propuestas de solución», en *RAP*, 186, 2011, pág. 211; LEGUINA VILLA y DESDENTADO DAROCA (2005: 14 y sigs.). Para MEILÁN GIL (1996: 42 y sigs.), finalmente el Reglamento excluye del dominio público ciertos terrenos inundados artificialmente —si sobrepasan la cota de pleamar— e incluye en el mismo terrenos que de hecho no lo han sido al estar impedita la inundación por obras.

<sup>15</sup> Con esta expresión, y salvo lo que diremos sobre las marinas, parece que se incluyen en el demanio los terrenos inundados artificialmente de forma permanente.

<sup>16</sup> Podría pensarse, no obstante, en algún caso muy concreto, como aquel en que, siendo la cota inferior a la de pleamar, el terreno estuviera separado del mar por un accidente natural, como una colina, que impidiera el paso del agua; y que la obra de inundación artificial hubiera consistido en una canalización que salvara ese accidente natural. En este caso, quizás se podría entender que los terrenos eran demaniales antes de la Ley 2/13, pero no tras su aprobación. La STS de 17-6-13, Sala Tercera, afirma no obstante que, al existir un obstáculo natural, consistente en una cadena de dunas, los terrenos no eran inundables por las mareas; por lo que estaban fuera del demanio, aunque se comunicaban con el mar por medios artificiales. En concreto, se trataba de unas salinas.

Para LOZANO CUTANDA (2013), «se excluyen del dominio público todos los terrenos inundados de forma artificial como consecuencia “de obras o instalaciones realizadas al efecto”, siempre que se pruebe que “antes de la inundación no fueran de dominio público”. Aquí interesa precisar que *el Reglamento de Costas ya consideraba excluidos del dominio público los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, “cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar”*, pero ahora se amplía esta previsión a todos los terrenos inundados artificialmente, incluidos los de cota baja que hasta ahora estaban expresamente excluidos. El Reglamento... declaraba así que los terrenos “naturalmente inundables, cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes, forman parte del dominio público marítimo-terrestre”, y así lo había corroborado una nutrida jurisprudencia.

Con esta modificación, quedan fuera del dominio público marítimo-terrestre las marismas, salinas marítimas o zonas de acuicultura inundadas artificialmente y que antes de la inundación fueran de propiedad privada. En todos estos casos, si existiera deslinde, la Administración deberá proceder a revisarlos».

<sup>17</sup> Este caso parece que sería incardinable entre los terrenos desecados o ganados al mar, que son demaniales salvo lo dispuesto en la Transitoria segunda de la Ley de costas.

<sup>18</sup> «1. Son urbanizaciones marítimo-terrestres los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados. 2. Las urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en esta disposición y en sus normas de desarrollo. 3. La realización de las obras para construir los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que dan lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectadas por la servidumbre de protección, producirán los siguientes efectos: a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco se incorporarán al dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado. b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia. No se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados. c) El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente. 4. Los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas. Este derecho está vinculado a la propiedad de la vivienda y solo será transmisible junto a ella. 5. Las obras para la construcción de los canales navegables y los estacionamientos náuticos a los que se refiere la letra a) del apartado 3, precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente».

La referencia a la zona de servidumbre de protección supone simplemente que, si con anterioridad a la construcción de la marina ya existía dicha zona, la misma se mantiene; pero no se genera una nueva.

<sup>19</sup> Resalta LOZANO CUTANDA (2013) que: «Estas previsiones tratan de solucionar el problema de legalidad que se suscita en algunas urbanizaciones de la Costa Brava, como Empuriabrava, en las que las viviendas se sitúan al borde de canales artificiales con embarcaderos propios. Ocurre, sin embargo, que los estacionamientos náuticos que la Ley privatiza coinciden, en muchos casos, con los seis metros de la servidumbre de protección que debe estar expedita para el paso público y los vehículos de vigilancia y salvamento. Por ello, la Ley dispone

que “el instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de los viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente”».

<sup>20</sup> Como el artículo 4-3 establece que son demaniales los terrenos invadidos por el mar por causas distintas a las inundaciones artificiales y controladas, pero con la salvedad de que fueran navegables —en cuyo caso, los entiende comprendidos en el demanio— se podría pensar que un lago artificial navegable en una marina, formado por agua del mar, también sería demanial. No obstante, quizás la alusión a los terrenos navegables que efectúa el artículo 4-3 esté haciendo solo referencia a los canales navegables de las marinas. Si el lago no se hallara dentro de una marina, al estar permanente y no controladamente inundado, sería demanial.

<sup>21</sup> Puede verse DESDENTADO DAROCÀ, E. (2011: 181 y sigs. y 207 y sigs.), quien señala que, antes de la Ley 2/13, se había barajado la posibilidad de desafectación selectiva —vid. asimismo, LEGUINA VILLA y DESDENTADO DAROCÀ (2005: 42 y sigs.)—, opción que no consideraba posible sin una reforma legal, aunque cita la STS de 5-11-10, que permite dicha desafectación en un caso de construcción por la Administración de un paseo marítimo —para el TS, la posibilidad de ampliación del mismo no significa que el terreno sea preciso para la utilización y protección del dominio público, cuando ni siquiera existía proyecto aprobado—; y critica la doctrina del TS y del Consejo de Estado, que, en relación con concesiones de desecación anteriores a la Ley de costas, consideran transmitida o no la propiedad del terreno desecado en función del tipo de uso, de forma que, si la situación de los terrenos es irreversible por su integración en la malla urbana, se considerará transmitida la propiedad, y no en otro caso. La autora, además, considera que, conforme a la literalidad de la transitoria segunda, nunca se debería haber establecido reglamentariamente un plazo máximo para estas concesiones, ya que esa Transitoria respeta la situación derivada de las cláusulas concesionales, incluyendo el plazo o ausencia del mismo. Vid., asimismo, LEGUINA VILLA y DESDENTADO DAROCÀ (2005: 23 y sigs.); RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., «Enclaves preexistentes; marismas; y terrenos ganados al mar», en *El Derecho de Costas en España*, cit., págs. 980 y sigs.; y los clásicos estudios de MORELL OCAÑA, L., «La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley de Patrimonio del Estado», en *RAP*, 68, 1972; LÓPEZ RAMÓN, F., «Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas», en *RAP*, 96, 1981; QUINTANA LÓPEZ, T., «La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar», en *RAP*, 111, 1986, págs. 387 y sigs.

<sup>22</sup> SSTS de 8-6-01, y de 5-3 y 12-2-04, todas de la Sala Primera; entre otras muchas. La de 8-6-01 afirma, con cita de las de 26-4-86, 20-1-93 y 12-11-88: «como también declaró esta Sala en sentencia de 11-6-85, los terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre se califican como bienes de dominio público, correspondiendo al particular que se oponga a la pretensión reivindicatoria del Estado, probar los hechos obstativos a la misma o, en su caso, los derechos que sobre ellos aduzca; posición obstativa del particular que solo puede prosperar si acredita la desafección de los bienes por acto de soberanía, su cambio de destino, que su enajenación fue autorizada o que han pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1880; para lo cual no puede bastar la simple inscripción registral, pues están fuera del comercio...». Sobre la significación de la Ley de 7-5-1880, al haber reconocido los derechos previamente adquiridos, MEILÁN GIL (1988: 361 y sigs.). SÁINZ MORENO, F., «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre», en *RAP*, 99, 1982, esp. págs. 212 y sigs., afirma que la referencia jurisprudencial a la Ley de Puertos de 1880 tiene como inconveniente que la demanialidad de las playas estaba ya prevista en la legislación histórica.

<sup>23</sup> Me refiero a terrenos que ya bajo la Ley 28/69 eran zona marítimo-terrestre.

<sup>24</sup> MEILÁN GIL (1996: 428 y sigs.) había resaltado la excesiva indeterminación de los conceptos manejados por la Ley 22/88 a la hora de definir el demanio marítimo-terrestre —frente a la mayor precisión de la Ley 28/69 y normas anteriores—. También RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999: 66 y sigs.) asimismo alude al criterio expansivo de la LC en la determinación del demanio marítimo-terrestre. Se refieren asimismo a la indeterminación del concepto de playa MECO TÉBAR (1998: 25). HORGUÉ BAENA (1995: 61); GONZÁLEZ SALINAS (2000: 74 y sigs. y 97 y sigs.), quien resalta que los conceptos legales no corresponden con el valor léxico de estos

vocablos. Considera que tiene sentido que integren la playa las bermas y escarpes, pero no las dunas. Resalta además, *op. cit.*, págs. 82 y sigs., que hasta la Ley 28/69 las playas como tales no eran demaniales, sino solo en la medida en que se integraban en la zona marítimo-terrestre —vid. asimismo MEILÁN GIL (1988: 361 y sigs.); también alude este autor a la desnaturalización de ambos conceptos—. La desaparición, con la Ley 2/13, de diversas referencias a la demanialidad de terrenos cuyas características provienen de causas artificiales va en la línea de las críticas de este autor al entonces proyecto de Ley de costas. Y LÓPEZ PELLICER (1990: 538 y sigs.) indica que muchas veces la playa se superpone a la zona marítimo-terrestre.

<sup>25</sup> Las playas se definían, en la primitiva redacción de la Ley 22/88, como zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

La Ley 2/13 incluye además definiciones de los elementos integrantes de la playa: «Berma: parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje —esta definición ya se encontraba en el Reglamento—. Dunas: depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas. Escarpe: escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma».

La STS de 12-4-12 ratifica el deslinde, frente a las alegaciones de la recurrente, ya que «se trata de una zona arenosa de clara consideración marina —arenas, guijarros, bermas o dunas formadas por la acción del mar o del viento...—». La de 15-11-12, también de la Sala Tercera, alude al concepto de playa: «...las edificaciones invaden el dominio público y se encuentran levantadas sobre terrenos con las características físicas de playa y en los mayores temporales el agua del mar llega al límite interior de la delimitación propuesta... Se aprecia el límite exterior de la playa de arenas negras, densas y gruesas mezcladas con cantes rodados basálticos y coincide la carretera con la separación entre los depósitos de naturaleza marina con los de origen exclusivamente continental. Se añade que las edificaciones ejercen de barrera que impide que los mayores temporales sobrepasen la carretera y a la existencia de una barrera de rocas que evita que las edificaciones sean invadidas por el mar... Se trata de una playa de arenas negras, mezcladas con cantes rodados basálticos que se acumulan al borde del escarpe, estando los más gruesos y pesados en la parte más alta del mismo, en la zona donde se pone en juego más energía por ser la zona de batida.

También se señala que se trata de una zona sometida a una fuerte presión antrópica en la que la carretera que recorre longitudinalmente la zona separa la playa de la zona de origen continental... La zona en cuestión está constituida por arenas eólicas que constituyen la playa objeto de Proyecto de deslinde y que estos depósitos están formados por granos de rocas volcánicas diversas, de carbonatos y una elevada proporción de fragmentos de conchas calcáreas, que se encuentran mezclados con gran cantidad de piroclastos sueltos ...resultantes de su proyección aérea desde los campos volcánicos próximos. Estudio que no viene sino a poner de relieve que la zona en cuestión tiene la consideración de playa y que está afectado por la acción del mar.

...Se observa la arena de la playa más al interior de la primera línea de casas, lo que pone de relieve las características naturales del terreno».

<sup>26</sup> La sentencia afirma que las notas definitorias de la playa son: «1) Que en las riberas del mar o de las rías existan depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, gravas, etc.; 2) Que no solo incluye las superficies sensiblemente planas, sino también escarpes, bermas y dunas. 3) Que es indiferente que tengan o no vegetación; y, 4) Que los depósitos de materiales pueden estar originados no solo por causas naturales, como la acción del mar o del viento marino, sino también por otras causas artificiales, por lo que la existencia de materiales sueltos producida por la actividad humana no impide la calificación del terreno como de playa».

<sup>27</sup> La STS de 27-9-12 confirma el deslinde porque las viviendas están sobre la arena de la playa, constituyendo una barrera artificial que ha impedido el desarrollo del sistema dunar: «se puede comprobar el estrechamiento brusco que sufre la playa en dicho tramo...que se

debe... a la construcción de espigones que interfieren la deriva litoral y a la urbanización sobre depósitos sedentarios litorales que actúan como obstáculos para los procesos dinámicos. Asimismo... los terrenos donde se han construido dichas casas revisten las características de playa; es una zona arenosa, como se observa con claridad en los terrenos no construidos existentes a ambos lados de las citadas casas, lo que corrobora lo expuesto en el citado apartado del estudio...». Se constata además que en algunos temporales, las olas sobrepasaron incluso la primera línea de edificaciones.

Parece, pues, que en este caso las construcciones no han hecho perder las características de la playa. De hecho, la Audiencia Nacional había concluido que no era aplicable el artículo 4-5 de la Ley de costas: «de... acuerdo con las características analíticas de los materiales, texturales y edafológicas, las muestras se clasifican como pertenecientes al “Sistema dunar”. En la propuesta y justificación del límite del dominio público marítimo-terrestre... se destaca con carácter previo, que el área de estudio se corresponde con un sistema dunar que ha sido ocupado por cultivos en un inicio (fotografía de 1960) y por el uso urbanístico después (fotografía de 1980). Se señala que el hecho de que los terrenos hayan sido cultivados desde hace varias décadas no implica que estos hayan perdido sus características naturales originarias ya que todas las calicatas realizadas nos demuestran la existencia de depósitos litorales bajo los cultivos. Así, *las zonas en las que se deja la tierra inculta temporalmente o en las que es removida con fines urbanísticos, muestran las características naturales y originales de estos terrenos, regenerándose rápidamente ecosistemas propiamente costeros...*».

<sup>28</sup> En todo caso, esta sentencia se refiere a la misma playa respecto de la que se dictó STC 211/09, con base en la anulación del deslinde previo por el orden contencioso. Esta última estima el amparo contra la sentencia civil desestimatoria de la demanda de los afectados, por haberse ignorado simplemente la anulación del deslinde; y finalmente daría lugar a la STS de 25-5-10, estimatoria de la demanda civil.

<sup>29</sup> La STS de 25-5-10, Sala Primera, estima la casación y la reivindicación porque previamente la Sala Tercera había anulado el deslinde, entendiendo que los terrenos, edificados, no eran playa al encontrarse seis metros sobre el nivel del mar. Para la sentencia recurrida, los terrenos eran dunas fijas, sobre una playa estática y asentada; sin que pese a la urbanización hubieran perdido sus características morfológicas: «...están compuestos de arenas y son en realidad unas dunas, al igual que los terrenos colindantes, de iguales características; una dunas estáticas con escasa vegetación formada de manera natural que en lo no construido conservan esas características, siendo reconocibles las dunas en cuanto tales. La playa, en su sentido vulgar, colinda con esa zona y es estática, no afectando lo edificado sobre el terreno litigioso a su dinámica; pero el muro que delimita el paseo marítimo existente al frente de las viviendas supone un obstáculo al avance del mar, pues este llega hasta él, aunque con escaso calado, en condiciones “muy excepcionales”, pero hasta tal punto de que de no existir ese muro el agua de mar penetraría en los terrenos unos diez metros. Siendo estas las características físicas del lugar... no puede por menos de afirmarse que nos hallamos ante una “playa” en el sentido legal antes expuesto e, incluso, ante una zona marítimo-terrestre en la parte en esos diez metros que el agua de mar cubriría, aunque sea ocasionalmente y en los máximos temporales conocidos, el terreno. A esta conclusión no puede ser obstáculo... que la propia Administración del Estado haya considerado que otros terrenos colindantes y de iguales características no son playa ni zona marítimo-terrestre; ...los actos propios de la Administración no pueden servir para privatizar el demanio, y debe decirse ahora que frente a la correcta calificación como demanio del terreno litigioso, no puede oponerse la calificación de la Administración en sentido contrario aun recayendo sobre terrenos similares, pues en todo caso debe primar la legalidad frente a la ilegalidad...». El criterio de la Sala Tercera, no obstante, había sido el contrario; y finalmente lo fue también el de la Sala Primera.

<sup>30</sup> La STS, Sala Tercera, de 17-5-12 —FJ confirmado de la sentencia recurrida— afirma que la arena alcanza la línea de deslinde, además de que las catas confirman que se trata de una playa, de acuerdo con el análisis granulométrico; por lo que el que la cota fuera superior a la pleamar por existir un acantilado era irrelevante, además de que no era un acantilado sino

una berma. «Tampoco desvirtúa la consideración alcanzada... el hecho de que por parte del Ayuntamiento...se realicen regeneraciones de la playa para reparar los desgastes producidos por la acción del mar, regeneraciones que dan lugar a los depósitos de arena que se observan».

La de 22-3-12 asimismo desestima el recurso, en un caso de terrenos a los que llega la arena de la playa: «El análisis granulométrico permite concluir, según el informe, que *los terrenos analizados son depósitos eólicos no estabilizados sobre los cuales se observa la existencia de arenas sueltas depositadas por la acción del viento. En el citado informe se hace referencia del sistema dunar, se indica que el paisaje está constituido en su totalidad por dunas, destacando las formaciones dunares antiguas fosilizadas (constituyen costras calcáreas y depósitos de mares) y otras que aún no han llegado a fosilizarse*. Las primeras se encuentran rodeadas, y en cierto modo cubiertas, por arenas móviles y las dunas activas dan lugar a relieves importantes... se han incluido dentro del dominio marítimo al constituir una unidad morfogenética “sistema dunar” muy alterado por la explotación turístico-recreativa y los procesos de erosión inducidos por diversas acciones humanas»... «La Sala de instancia llega a la conclusión de que en los terrenos concurrían las características naturales previstas... para su inclusión en el dominio público, lo que motivó en que, siendo el tramo ahora impugnado colindante con el tramo resuelto en su anterior sentencia de 4-6-09... eran aplicables las mismas razones que las indicadas en aquella sentencia, en la que declaró que “...La existencia de arena y restos de conchas marinas sobre un suelo arenoso semiestabilizado indica que, a pesar de tal carácter, la arena es aportada por el viento en una interrelación de flujos marinos vinculados a la dinámica litoral, interrelación que afecta a los terrenos de la recurrente”. El estudio indicaba que el porcentaje de arena oscila entre el 63 y el 88.5 por 100».

<sup>31</sup> La STS, Sala Tercera, de 12-1-12, desestima el recurso. Se alegaba que existe una terraza y pista de tenis; pero constaba un muro que impide el paso de la arena; la parcela colindante, donde no hay muro, se halla llena de arena. Previamente había existido otro deslinde de 1975; la terraza y pista de tenis existen desde 1963 y el suelo estaba clasificado como urbano. Pero que unos terrenos se consideren playa porque la fuerza del viento arrastra hacia ellos arena es a mi juicio completamente insuficiente. Según esto, cualquier huracán podría convertir en dominio público más de la mitad de muchas ciudades costeras; además, el artículo seis de la Ley de costas indica la posibilidad de hacer obras de defensa frente a la invasión de las arenas de la playa o de las olas. Así, primero debe tratarse de una *invasión*, no de mero arrastre de pequeñas cantidades de materiales sueltos. Segundo, cuando —como era el caso— se ha construido un muro de protección, el muro puede ser suficiente para impedir la invasión y el pase de los terrenos al demanio. Sobre el riesgo de demanialización de terrenos por aterramientos, vid. GONZÁLEZ SALINAS (2000: 280 y sigs.), quien resalta que, como además los aterramientos inciden en la configuración de la ribera, también alteran la medición de las servidumbres.

Si, en este caso, existiera un paseo marítimo construido después de la Ley de costas, tras la Ley 2/13 habría resultado imposible un pronunciamiento de estas características.

<sup>32</sup> Una crítica a la definición de las dunas en la Ley 22/88 en GONZÁLEZ SALINAS (2000: 99 y sigs.); para este autor, está justificada la inclusión de las dunas en el demanio en tanto en cuanto aporten áridos, pero añade que el criterio de definición es indeterminado y que podría llegarse a la existencia de una playa discontinua —playa seca, seguida de terreno que no tenga las características de ribera del mar, y luego una duna—. No obstante, a mi juicio, de los criterios reglamentarios, y ahora de los nuevos criterios legales, cabe deducir otra cosa; sin embargo, la STS de 12-7-05 entiende incluidas en el dominio público marítimo-terrestre unas dunas existentes en la coronación de un acantilado, de forma que no se exige contacto con la ribera del mar sino solo con el demanio marítimo-terrestre. Me pregunto qué función pueden cumplir esas dunas para la defensa de la costa y estabilidad de la playa. Para CALERO RODRÍGUEZ (1995: 193 y sigs.), si bien la interpretación teleológica comporta que las dunas serán ribera del mar cuando sirvan al aporte de áridos, la referencia reglamentaria a la estabilidad de la playa y defensa de la costa es muy imprecisa; y que dentro del Reglamento se incluyen las dunas vivas y las muertas. También RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999: 73 y sigs.)

alude a la conflictividad de las dunas y de la definición de las playas; al señalar que unas dunas que penetraran muy hacia el interior carecen de funcionalidad respecto de la playa y no son ribera. En tal sentido, insiste (1999: 268) en que en Huelva existen cadenas de dunas que penetran muy hacia el interior.

<sup>33</sup> Afirma HORGUÉ BAEÑA (1995: 62) que lo más conflictivo dentro del artículo 3 de la Ley 22/88 estriba en las dunas. Entiende así que, aunque su finalidad es la regeneración de áridos y la preservación del equilibrio litoral, la indeterminación conceptual es notoria; a lo que añade que, como las dunas forman parte de la ribera del mar, esa indeterminación incide sobre las servidumbres. E indica MEILÁN GIL (1996: 43 y sigs.) que no es fácil la constatación física de las dunas. Resalta además que se incluyen dentro del concepto de duna no solo las formadas por la acción del mar o del viento marino sino también por otras causas naturales o artificiales; lo que implica, como señala el autor, un amplísimo concepto de dunas. Añade además que los criterios reglamentarios son cláusulas atributivas de discrecionalidad administrativa.

<sup>34</sup> Para LOZANO CUTANDA (2013), «la Ley precisa que integran el dominio público marítimo-terrestre únicamente “hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. Hasta ahora, el Reglamento hacía esta acotación únicamente para las dunas «fijadas por vegetación», pero a partir de ahora la Ley aplica este criterio a cualquier tipo de dunas, aunque para ello será preciso que se trate de “zonas de depósitos materiales sueltos” (pues en esta categoría se incluye la referencia que la Ley de costas hace a las dunas), esto es, que por no formar parte de la playa o ribera del mar revistan singularidad propia, conservando, en otro caso, su condición demanial». En otros términos, las dunas alejadas de la playa y zona marítimo-terrestre, aunque se hayan formado por la acción del mar y viento marino, no forman parte de la ribera del mar en ningún caso.

<sup>35</sup> Como he resaltado, la Ley 2/13 no excluye del dominio público las playas y dunas de origen natural pero continental; pero, en todo caso, ya hemos visto que incluso en estos supuestos será necesario que el terreno sea *ribera del mar*; en contacto con la zona marítimo-terrestre. Aun así, el problema se puede plantear, y la nueva Ley no lo ha resuelto, cuando exista una albufera o marisma y, más al interior de la misma pero en contacto con ella, una cadena de dunas continentales, ya muchos metros tierra adentro.

<sup>36</sup> La exclusión de las playas artificiales no es tan chocante si se tiene en cuenta incluso que, como tal, la playa no se incluyó en el dominio público marítimo-terrestre hasta la Ley 28/69. En cualquier caso, si la playa artificial fue producto de una obra consistente en ganar terrenos al mar o desecarlos en su ribera, será de aplicación el artículo 4 de la Ley de costas y, en su caso, su DT 2.<sup>a</sup>

<sup>37</sup> Sobre la legislación histórica sobre paseos marítimos, CALERO RODRÍGUEZ (1995: 264 y sigs.).

<sup>38</sup> Hemos visto en todo caso que, a mi juicio, el mero arrastre de arenas de la playa, salvo que nos encontremos ante una verdadera invasión de estas, no es suficiente para que un terreno pase a ser demanio marítimo-terrestre.

<sup>39</sup> Recordemos que el artículo 18 de la Ley 22/88 solo permite desafectar en los casos del artículo 4-5 y 4-10 de la Ley.

<sup>40</sup> El apartado tercero de la Adicional séptima, no obstante, permite en casos justificados que el paseo se ubique en la ribera del mar, cuando se tratará de zonas clasificadas como urbanas a la entrada en vigor de la Ley de costas. ¿No es quizás la nueva Adicional tercera un reconocimiento de que no tiene sentido, en estos casos, seguir manteniendo que un terreno ya urbanizado en esa fecha se pueda considerar, todavía hoy, ribera del mar?

<sup>41</sup> «...La Administración no está vinculada por deslindes anteriores, pudiendo “redeslindar” nuevamente los terrenos en orden a comprobar si los deslindes anteriores, que son actos firmes, incluyen la totalidad de los terrenos que deben formar parte del dominio público marítimo-terrestre... como dijimos en la STS de 14-7-03, “el procedimiento de deslinde... tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5..., sin que ello comporte la imposibilidad de practicar

ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos...». La de 13-12-12 afirma, citando las de 21-2-06, 14, 22 y 29-7-03 y 9-6-04, que, conforme al artículo 12.6 LC, «el procedimiento de deslinde puede incoarse... no solo cuando por cualquier causa, física o jurídica, se haya alterado la configuración del dominio público marítimo-terrestre, sino cuando aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no refleja con exactitud las características físicas de los bienes... Teniendo el deslinde un carácter declarativo y no constitutivo y consistiendo, precisamente, en la operación jurídica por la cual se determina, en atención a las características físicas del terreno, si ha de quedar incluido o no dentro del dominio público utilizando los criterios marcados por la LC, lo relevante será si el nuevo deslinde practicado se ajusta o no a los criterios y requisitos legalmente establecidos».

<sup>42</sup> La Ley en este punto es poco precisa, ya que en principio comprende en la Adicional los construidos después de la Ley 22/88 pero autorizados con anterioridad; posiblemente, no obstante, la norma en este punto deba reinterpretarse, teniendo en cuenta su sentido y finalidad. Parecido problema se puede plantear, a la inversa, con los paseos ya proyectados y autorizados con anterioridad a la Ley 2/13, aunque los mismos se ejecuten después.

<sup>43</sup> Un argumento en contra, de cierto peso, estriba no obstante en que la DA 7.<sup>a</sup> de la Ley 22/88 exige el deslinde previo al nuevo paseo marítimo; así que la Ley 2/13 puede haber entendido que, como no solo se ha construido el paseo sino además se ha deslindado, tiene sentido ahora excluir los terrenos de la ribera del mar. Pero, al menos si el tramo del paseo modificado ha sido objeto de previo deslinde y el mismo ha declarado que en los terrenos no concurren los caracteres de la ribera del mar, entiendo que también habrá de aplicarse la DA 3.<sup>a</sup>

<sup>44</sup> Indica SÁINZ MORENO (1982: 204 y 231 y sigs.) que aunque la CE no defina lo que son playas ni zona marítimo-terrestre, el legislador no es totalmente libre para concretar estos conceptos, sino que debe respetar, con cierto margen, las nociones naturales de playa y zona marítimo-terrestre; sin que las definiciones que dé puedan hacer irrecognoscibles esos conceptos. Añade que la CE no ha hecho suyas con carácter general las nociones que utiliza en el sentido empleado en la legislación vigente cuando se aprobó; es decir, la CE no se autovincula a los conceptos de playa y zona marítimo-terrestre de la Ley 28/69. Resalta además que si bien el concepto de playa es natural, el de zona marítimo-terrestre es un concepto legal; por lo que su significado debe buscarse preferentemente en los textos normativos. La STC 149/91 afirma: «Una cosa es que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, esta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la Institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la CE alude». Para MEILÁN GIL (1988: 361 y sigs.), el entonces proyecto de Ley de costas desnaturalizó indebidamente los conceptos reflejados en la CE. En el mismo sentido, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999: 95 y págs. 271 y sigs.).

<sup>45</sup> En este punto, habría en todo caso que diferenciar entre los terrenos degradados con anterioridad a la misma y los degradados con posterioridad; en estos, la exigencia constitucional de regeneración es clara.

<sup>46</sup> A este caso se puede añadir aquel en que, estando los terrenos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de costas, justificadamente el paseo se haya construido sobre la ribera del mar, conforme al apartado tercero de la Adicional séptima. También estos terrenos dejan ahora de ser, por mandato legal, ribera del mar.

<sup>47</sup> Podría entenderse que, siendo firme el deslinde anterior, el paseo tendría que remodelarse para acomodarse al mismo. Pero también podría entenderse que ello no es procedente a la vista

del nuevo criterio legal. Más claro sería el caso en que el deslinde se hubiera recurrido; en cuyo supuesto la sentencia, o su ejecución, debería tener en cuenta el nuevo marco normativo.

Mayor problema podría haber cuando el proyecto de aprobación del paseo hubiera sido recurrido conforme al artículo 109 de la Ley 22/88 y por sentencia firme se hubiera declarado que los terrenos interiores son ribera del mar. Pero entonces tendríamos una sentencia firme que habría anulado el trazado del paseo, y la DA 3.<sup>a</sup> ya no sería de aplicación.

<sup>48</sup> Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que el artículo 4-5 de la Ley de costas exige que los terrenos hubieran sido declarados demaniales en un previo deslinde; que, además, según la STS de 10-5-12, Sala Tercera, debe ser precisamente el inmediatamente anterior. Es decir, si fuera de aplicación el artículo 4-5 sería porque con anterioridad a su aplicación los terrenos ya estaban declarados demaniales.

<sup>49</sup> Efectivamente, descartado que sean ribera del mar y descartada la aplicación del artículo 4-5, será muy difícil que esos terrenos se puedan incluir en algún otro de los apartados del artículo 4. No tiene sentido por ejemplo un paseo marítimo en un acantilado vertical.

<sup>50</sup> (2013).

<sup>51</sup> El artículo 1 establecía que, *sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos*, serían demaniales las playas (entendiéndose por ellas las riberas del mar o de las rías formadas por arenas o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica); zona marítimo-terrestre —que llegaba hasta donde se hicieran sensibles las mareas o, donde no existieran, hasta donde llegaran las mayores olas en los temporales ordinarios; así como las márgenes de los ríos hasta donde fueran navegables o se hicieran sensibles las mareas—; el mar territorial y lecho y subsuelo marinos hasta donde fuera posible la explotación de los recursos naturales. Por otra parte, las islas en el mar territorial, rías o desembocadura de los ríos hasta donde fueran navegables o sensibles las mareas, serían patrimoniales —art. 2— salvo que fueran propiedad privada; aunque sus playas y zona marítimo-terrestre serían demaniales.

El artículo 5 asimismo indicaba que serían bienes demaniales las accesiones o aterramientos a la zona marítimo-terrestre por causas naturales —que luego definiría el artículo siete del RD 1088/80—. Pero, si a consecuencia de esas accesiones o de la retirada del mar la línea interior de la zona marítimo-terrestre avanzara hacia aquél, los terrenos de la misma que no fueran playa ni necesarios para el uso público se incorporarían al Patrimonio del Estado; salvo que alguien demostrara que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se hallan dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar.

<sup>52</sup> Serra Grossa (Alicante), Puerto de Santa Pola, Poblado marítimo de Chilches, Empuriabrava, Playa de Aro, Ría Punta Umbría, Calo del Cepo (Huelva, Isla Cristina), casco urbano de Isla Cristina, Pedregalejo (Málaga), El Palo (Málaga), Moaña (Pontevedra), Oliva. Indica LOZANO CUTANDA (2013) que «no es impensable, sin embargo, que puedan existir otros núcleos de población de características similares (u otras que podrían justificar igualmente o con mayor razón su exclusión: Canarias ha señalado en este sentido el caso de los núcleos tradicionales con valor etnográfico), y que no aparecen incluidos en esta relación *nominativum* de la Ley». Es de suponer que la pérdida de sus características naturales es anterior a la Ley 22/88 y a la Constitución. La Exposición de Motivos indica que las viviendas son anteriores a 1988. Señala MENÉNDEZ REXACH (2014) que la DA 7.<sup>a</sup> es una ley singular y autoaplicativa, con los problemas de constitucionalidad que ello puede comportar —vid. STC 109/2013—. En el mismo sentido, GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA (2014).

<sup>53</sup> Para MEILÁN GIL (1996: 44), no tiene sentido aplicar el artículo 4-5 de la Ley de costas cuando, a su entrada en vigor, esos terrenos ya hubieran perdido las características propias de la playa o zona marítimo-terrestre. Parece que el legislador, o ha reaccionado frente a la práctica contraria, o ha entendido que de la Ley 22/88 se deducía la posición opuesta a la sostenida por el autor citado.

<sup>54</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1999: 87), al comentar el artículo 4-5 de la Ley de costas, considera más correcta la solución del artículo 5 LC 28/69; y señala concretamente que, en

el caso de terrenos invadidos por el mar, debería haberse arbitrado su recuperación por los antiguos propietarios.

<sup>55</sup> Ningún sentido tendría en estos casos acudir al artículo 102 LPAP, que sería la consecuencia de su conversión en bienes patrimoniales; pero tampoco la tendría su readquisición onerosa por el afectado.

<sup>56</sup> La STS de 5-3-04, Sala Primera, reitera lo dicho en la STC 149/91: «En cuanto que el artículo 4 de la LC incluye en el demanio bienes que no están directamente aludidos por la CE, ha de considerarse dictado en virtud de la facultad que la misma CE concede al legislador para determinar los bienes que integran el dominio público. *Aunque esa facultad no aparece acompañada, en el artículo 132-2 que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la CE consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podían ser atendidas efectivamente con otras medidas.*

<sup>57</sup> Vid. HORGUÉ BAENA (1995: 68), que añade que no obstante la Ley 22/88 los consagra como elemento autónomamente integrante del demanio, incluso aunque no se hallen en contacto con el mar. La STS de 17-5-12 insiste en el carácter demanial de los acantilados sensiblemente verticales; siendo irrelevante que los terrenos no fueran playa ni alcanzados por el oleaje: «la parte recurrente concentra su esfuerzo dialéctico en la demanda en negar que el agua de los temporales alcance los terrenos litigiosos... cuando la razón de la inclusión en el dominio público no era la prevista en el artículo 3.1.a) —que incluye en el dominio público el espacio “hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos”—, sino la prevista... en el artículo 4.4 de la LC, que atribuye al carácter demanial a “los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación...” este, el concepto de acantilado, es el motivo utilizado para el tramo comprendido entre los vértices M-311 y M-315, concepto que, incluso, se desprende, a juicio de la Sala de instancia, de dicho informe pericial en el que, al describir los terrenos litigiosos, indica que “existe, además, una caída brusca en forma de acantilado hasta el mar que físicamente actúa como una estructura semejante a un muelle”, por lo que concluye que este hecho, la caída brusca, “unido al análisis del dique y espigón existentes demuestran que es imposible que el terreno sea alcanzado por los temporales”, con olvido de que, se insiste, esa no era la causa de la inclusión en el dominio público».

<sup>58</sup> Vid. CALERO RODRÍGUEZ (1995: 229), quien insiste en la excesiva amplitud del concepto de acantilado en la Ley de costas; ya que no se exige que el acantilado se halle en contacto con el mar, sino que basta su contacto con otras zonas del dominio marítimo-terrestre. En el mismo sentido, GARCÍA PÉREZ (2006: 198); GONZÁLEZ SALINAS (2000: 102 y sigs.). El autor añade que, al no ser playa ni zona marítimo-terrestre —salvo que se dé el caso del art. 3.a) de la Ley— los acantilados en una isla privada no serán demaniales.

A mi juicio, muchos problemas que plantea la aplicación de la Ley de costas se habrían evitado si el TC hubiera sido más tajante, en el sentido de que *solo la protección de la ribera del mar, y no la de otros bienes del dominio público marítimo-terrestre, justifica la declaración legal de unos bienes como pertenecientes al mismo*. Pensemos que los puertos y señales marítimas tienen su propia normativa protectora.

<sup>59</sup> Indica el artículo 6 del Reglamento: «se consideran acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo parámetro como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60.<sup>º</sup> sexagesimales. Se incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación». Puede verse GARCÍA PÉREZ (2006: 189 y sigs.), donde comenta las SSTS de 29-10-03 y 20-1-04, en sentido crítico.

<sup>60</sup> La STS de 17-5-12 —fundamentos aceptados de la sentencia recurrida— señala: «de conformidad con el artículo 6.3 del Reglamento de Costas y antecedentes de la propia Sala, la verticalidad debe medirse en función de los siguientes criterios: “En primer lugar, debe tomarse un plano horizontal con el que formar el ángulo, plano que será el que esté en contacto con el mar o con el domino público marítimo-terrestre, es decir, o bien con la playa o

bien con la zona marítimo-terrestre que forman parte de la ribera del mar, *ex artículo 3.1. de la LC*, o bien, en su caso, con alguno de los demás espacios que... forman parte de dicho dominio público estatal.

En segundo lugar, la verticalidad debe determinarse como promedio, es decir, no tomando un punto o puntos concretos del terreno, sino el promedio de todos ellos.

En tercer lugar, la inclusión de tales acantilados en el dominio público solo es procedente cuando el ángulo que se forme sea igual o superior a 60.<sup>o</sup> sexagesimales, ya que si es inferior a dicha medida, la línea de deslinde no se trazaría por la coronación del acantilado, sino por la parte baja o base del talud del mismo”, lo que, para la Sala de instancia, resultaba corroborado por el conjunto de fotografías oblicuas... desprendiéndose de las fotografías, igualmente... que el terreno que corresponde al mojón 315 se encuentra compuesto por materiales sueltos, tales como gravas y guijarros».

«Por otra parte, y a fin de acreditar dicha inclusión en el dominio público se adjunta también... un informe de la Dirección General de Costas, en el que se exponen las siguientes conclusiones: El tramo comprendido entre los vértices M-311 a M-314 corresponde a los perfiles denominados P-1, P-2 y P-3 del Anejo 2, y en los tres casos se cumple la condición de verticalidad al ser el valor promedio de la pendiente superior a 60.<sup>o</sup> sexagesimales, pudiendo hablarse, por tanto, de acantilado, tal y como se describe en el artículo 6.3 del Reglamento de Costas. Y el tramo comprendido entre los vértices M-314 a M-315 corresponden al perfil P-4 del Anejo 2 es una zona de transición entre la zona acantilada y la playa de San Sebastián en la que se comprueba, a la vista del plano del Anejo 2, que no se cumple la condición de verticalidad, siendo correcto el trazado de la línea de deslinde en el mismo». Indica GARCÍA PÉREZ (2006: 197), siguiendo a MENÉNDEZ REXACH (1992: 60), que la referencia que establece el Reglamento a la inclusión en el acantilado de las bermas o escarpes implica tratarlo como unidad morfológica. Se pregunta CALERO RODRÍGUEZ (1995: 229), si esas bermas o escarpes deben computar para determinar la verticalidad del acantilado; para GONZÁLEZ SALINAS (2000: 102), la respuesta es afirmativa.

<sup>61</sup> Así lo concluyeron ya las SSTS de 29-10-03 y 20-1-04. En cualquier caso, como se indica en el texto, el artículo tres de la Ley 22/88 no incluye en la ribera del mar los acantilados verticales hasta su coronación, en suma; pese a que, como indica MEILÁN GIL (2006: 41), los mismos se mencionan en el artículo 4-5 como elementos integrados en el demanio por sus características naturales.

<sup>62</sup> Y añade: «El hecho de que en esos vértices la pendiente sea inferior a 60.<sup>o</sup> ...no supone que haya de excluirlos del dominio público marítimo-terrestre, pues el cálculo ha de hacerse “como promedio”, como establece expresamente el citado artículo 6.3 RC, y no aisladamente por cada vértice, ya que en otro caso no podrían establecerse adecuadamente las correspondientes servidumbres de tránsito y de protección. Y en el informe pericial no se fija la inclinación de esos vértices... como promedio del acantilado, e incluso se admite que el acantilado en cuestión, donde se ubica la finca de las recurrentes, “tiene una pendiente superior a 60.<sup>o</sup> entre los vértices...”».

Dicho de otra forma... no se desvirtúa la inclusión que se hace en la orden aprobatoria del deslinde de los vértices... en aplicación del artículo 4.4 de la LC de 1988, por tratarse de la coronación de acantilados que son sensiblemente verticales, pues no se hace un cálculo “como promedio” de todo el paramento del acantilado. En este sentido se ha pronunciado esta Sala en la sentencia de 15-6-11, en la que se alude... a “la correcta afirmación de la sentencia recurrida de que el cálculo de la verticalidad de los acantilados debe efectuarse en promedio (art. 6.3 RC)».

<sup>63</sup> (2006: 190 y sigs.). Para la autora (2006: 197 y sigs.), el origen de la confusión estriba en el uso de la expresión «berma» en el Reglamento, como integrante del acantilado; en ese sentido, el voto particular a la STS de 20-1-04. La STS de 17-12-03 ya había insistido en que no es lo mismo ribera del mar que dominio público marítimo-terrestre.

<sup>64</sup> Es más, entiende GARCÍA PÉREZ (2006: 203), siguiendo a MENÉNDEZ REXACH (1992: 61) que cabría entender que las servidumbres deban computar desde la coronación del acantilado

si no existe otra vía menos gravosa para la propiedad privada que preserve las finalidades de las servidumbres. La autora añade, *op. cit.*, pág. 207, que la servidumbre de protección tiene por objeto justamente proteger la ribera del mar; de ahí que critique la jurisprudencia reseñada y considere que es posible que en algún caso se solapen la zona demanial y la servidumbre de protección.

<sup>65</sup> Para DESDENTADO DAROCA (2011: 207 y sigs.), no se prevé la posibilidad de desafectación de los terrenos ganados al mar, aunque estos terrenos no poseen las características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre; no solo porque no se establece expresamente sino porque la finalidad es preservar el litoral y evitar operaciones de especulación, además de que en ocasiones los terrenos serán ribera del mar. Vid., también, MEILÁN GIL, J. L., «Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de costas», en *El Derecho de costas en España*, cit., pág. 74. Y para BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La Ley de costas y la garantía indemnizatoria», en *RAnAP*, 2, 1990, pág. 89, si esos bienes en su día fueron de titularidad privada, la desafectación debería comportar indemnización al antiguo titular.

<sup>66</sup> No obstante, GONZÁLEZ SALINAS (2000: 328) indica que esta exigencia legal conduce al absurdo, dado que si los terrenos claramente tenían las características propias del demanio, al no ser viable la desafectación presunta los mismos seguirán siendo demaniales. Pero el problema estriba en que, si no ha habido deslinde, ¿cómo probar la existencia en el pasado de esas características?

<sup>67</sup> La STS de 27-9-12, Sala Tercera, se refiere a un caso en que existía un deslinde de 1946, al amparo de la Ley de puertos de 1928. La Audiencia Nacional había resaltado la importancia de este previo deslinde para probar la concurrencia de las circunstancias del artículo 3 de la Ley 22/88 en cuanto al alcance de las olas; unido ello al dato de la baja cota de los terrenos. Es decir, no era de aplicación el artículo 4-5, al no haber perdido los terrenos sus características naturales; pero, a este efecto, la previa inclusión en un deslinde anterior se considera medio de prueba relevante: «La alegada falta de motivación... es desestimada... tras examinar la Sala la justificación contenida en la Memoria... —que recoge la existencia de un anterior deslinde, aprobado por OM de 31-5-46 en el que se estableció la zona marítimo-terrestre según lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Ley de Puertos de 19-1-28—; en dicho precepto... se hacía referencia a "...espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean", añadiéndose que, en el apartado 3 del Estudio... se indica que esta zona comprende depósitos caracterizados por su morfología y naturaleza dunar, donde la presión urbanística es muy alta, llegando a invadir terrenos deslindados con anterioridad, por lo que *la existencia de un deslinde vigente aprobado en 1946 adquiere gran importancia al establecer la zona marítimo-terrestre y constituir una prueba inapelable del alcance de las olas y, por tanto, de la demanialidad de los terrenos*, añadiendo que entre los vértices M-44 a M-49 existen seis parcelas que invaden total o parcialmente la zona marítima terrestre, y en las que se han realizado obras de relleno y explanación para facilitar su futura urbanización, lo que ha supuesto la modificación, en superficie, de las características naturales de la zona que, geológica y geomorfológicamente, formaría parte del antiguo sistema dunar asociado al cordón litoral y a la playa...».

...Tal deslinde anterior reviste especial importancia en la medida en que al soportar los terrenos afectados una presión urbanística muy alta, como evidencia el hecho de que seis parcelas existentes entre los vértices M-44 a M-49 invaden de forma total o parcial la zona marítimo-terrestre, y que en ellas se han realizado obras de relleno y explanación para su futura urbanización, ha supuesto la modificación de las características naturales de los terrenos, por lo que tal deslinde anterior constituye "una prueba inapelable del alcance de las olas"».

<sup>68</sup> El TS añade: «Los terrenos delimitados entre los vértices H-5 y H-13 del deslinde... se correspondían con el deslinde aprobado en 1946, pero igualmente ha quedado demostrado que ese deslinde de 1946 había sido modificado por el practicado en 1969, como con insistencia se alegaba en la demanda y se reitera en el recurso de casación. Así, determinados terrenos que habían sido incluidos en el dominio público en el deslinde de 1946 fueron sin embargo

excluidos en el deslinde de 1969, como terrenos sobrantes, tierra adentro, que definen dos triángulos. Por ello, al abordarse el deslinde aquí controvertido (aprobado en 2006) aquellos terrenos *no podía entenderse como terrenos deslindados a la entrada en vigor de la Ley 22/88, pues el deslinde vigente entonces era el de 1969, que los había dejado fuera de la poligonal que delimitaba la zona demanial*. Esta constatación bastaría para la anulación del deslinde aprobado por Orden de 29-5-06, al partir este de una premisa errónea».

Para MEILÁN GIL (1996: 44), es imprescindible entender el precepto en el sentido de que, con anterioridad a la Ley de costas, fuera admisible la desafectación tácita de los terrenos que hubieran perdido esas características —sobre este tema, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1998, págs. 128 y sigs., quien afirmaba, antes de la CE, que la desafectación tácita por degradación es posible en el demanio natural, pero siempre y cuando existiera un título concesional; si bien recuerda que, incluso con la Ley de puertos de 1928, se establecía la usucapión por veinte años como título—. Es decir, entiende que el precepto no puede entenderse retroactivo. Según esta interpretación, por tanto, si con anterioridad a la Ley 22/88 esos terrenos deslindados en su día como demaniales hubieran perdido sus características naturales, ya no resultaría posible incluirlos en el artículo 4-5. Es realmente difícil que unos terrenos que en 1988 carecieran ya de esas características sigan siendo imprescindibles para proteger la ribera del mar; además, la exigencia de que el terreno haya estado incluido en el demanio por el deslinde inmediatamente anterior (STS de 10-5-12) parece apuntar en el sentido indicado por el autor citado. El mismo MEILÁN GIL (1988: 361 y sigs.) criticaba el artículo 4-5, al considerarlo injustificado. La nueva interpretación jurisprudencial del precepto, no obstante, a mi juicio, elimina en buena medida la necesidad de esas críticas. En suma, el mismo se debe entender conforme lo hace ahora la Sala Tercera; a lo que debe sumarse que la pérdida de características naturales debe ser constatada expresamente por la Administración —o, en su caso, por el orden contencioso administrativo, ante la denegación de la revisión del previo deslinde—.

La STS de 13-12-12, Sala Tercera, se refiere a unos terrenos incluidos como demaniales en un deslinde de 1967 y que reunían los caracteres del artículo uno de la Ley 28/69. Tras la CE, pero antes de la Ley 22/88, perdieron sus características físicas. Pese a ello, la Audiencia Nacional entendió que los mismos debían incluirse en el nuevo deslinde, conforme al artículo 4-5 de la Ley 22/88. La sentencia se confirmó; en todo caso, la argumentación de los recurrentes giraba en torno a si resultaba posible practicar un nuevo deslinde existiendo ya uno previo, cosa que la doctrina de la Sala Tercera no pone en duda. Es decir, la argumentación no versaba sobre los requisitos para aplicar el artículo 4.5 de la Ley de costas.

En cuanto a la pérdida de esas características, «las obras ejecutadas a principios de los años ochenta, consistentes en el puerto embarcadero y muro de consolidación situados frente a los terrenos objeto de estudio, han alterado la configuración física de la costa y la dinámica litoral en ese tramo, de tal forma que desde su construcción el mar, en sus mayores sobre-elevaciones estudiadas (régimen de temporales extremales), no ha podido rebasar la coronación del muro actual que bordea la porción de terreno objeto de litigio por donde discurre el deslinde del dominio público entre los mojones DP-64 a DP-68».

<sup>69</sup> También la STS de 27-9-12 insiste en el plus de motivación en relación con los terrenos del artículo 4-5 de la Ley de costas: «Que los terrenos deslindados no han perdido sus condiciones naturales, lo que determina la legalidad de que el nuevo deslinde vuelva a incluirlos, sin necesidad de un plus de motivación, en el dominio público, pues como ha dicho esta Sala en sus SSTS de 5-11-10, 21-7-11, y en dos sentencias de 12-12-11, no es ajustado a derecho la delimitación del dominio público "...por el dato, único e insuficiente, de que exista una coincidencia exacta entre el deslinde practicado en 2004 y la poligonal en la zona del deslinde anterior de 15-3-84 y, a su vez, con otro de 30-5-69. Y ello porque, al haber dejado de ser demanio natural, como reconoce expresamente la sentencia de instancia, el mantenimiento en el nuevo deslinde como bienes de dominio público de los bienes deslindados en 1984 exigía una justificación clara y expresa de la necesidad de los terrenos para la protección o utilización del dominio público. Resulta que dicha justificación se omite

en las resoluciones impugnadas y no se ha exigido en la sentencia recurrida. Es insuficiente el criterio del simple respeto a un deslinde anterior...”; sin embargo, ello no es lo ocurrido en el presente supuesto, en que el nuevo deslinde parte de la consideración de que no han variado las condiciones naturales de los terrenos y que cumplen las características a los que los apartados *a*) y *b*) del artículo 3.1 de la LC anuda su carácter demanial». Y la STS de 10-5-12 afirma, siguiendo a la de 5-11-10: «...la remisión que hace el artículo 4.5 de la Ley de costas al procedimiento de desafectación previsto en el artículo 18 de la misma Ley lleva a considerar que los terrenos que han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre no han de mantenerse indefinidamente el ámbito del dominio público por el solo hecho de que un deslinde practicado antes de la desnaturaleza de los terrenos, los incluyó en su día como demaniales». Y añade la sentencia que «...por el contrario, la remisión que el mencionado artículo 18 (desafectación) hace, a su vez, a lo dispuesto en el artículo 17 de la propia LC, obliga a considerar que solo procederá su mantenimiento como bienes de dominio público cuando esos terrenos que han perdido sus características naturales “...resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio...”». La de 19-4-12, en cambio, no alude a la interpretación restrictiva del artículo 4-5. Esta sentencia entiende probado que el deslinde previo había incluido esos terrenos, ya que unos cincuenta años antes de dicho deslinde se había otorgado sobre los mismos una concesión demanial.

<sup>70</sup> En cualquier caso, esta solución solo se prevé si la redelimitación del dominio público es consecuencia del cambio en la configuración física del litoral. Cuando el nuevo deslinde se deba a otras causas, el precepto no será aplicable; sino que, si es el caso, habrá que estar a la transitoria primera.

<sup>71</sup> De hecho, se ha modificado el artículo sexto, relativo a las obras de protección frente a los temporales, para dejar a salvo lo que ahora indica el artículo 13 bis.

<sup>72</sup> Ya antes de la Ley 2/13, acertadamente SOSPEDRA NAVAS, F., «Los conflictos entre el dominio marítimo-terrestre y la propiedad privada», en *Poder Judicial*, 76, 2004, págs. 277 y sigs., entendía en este caso aplicable la Transitoria primera, cuarto, de la Ley de costas —vid. asimismo GONZÁLEZ SALINAS (2000: 287 y sigs.)—. Pese a ello, consideraba que en este caso, en que se parte de la preexistencia de un pleno derecho de dominio, el otorgamiento de la concesión puede ser una indemnización insuficiente. Para LEGUINA VILLA y DESDENTADO DAROCA (2005: 30 y sigs.), en principio no procedería en estos casos indemnización porque la privación de la propiedad se ha debido a causas naturales; salvo si las nuevas características no hubieran determinado la demanialidad conforme a la Ley 28/69, pero sí conforme a la Ley 22/88, en cuyo supuesto entienden que estamos ante una expropiación normativa y por tanto compensable conforme a la DT 1-4.

<sup>73</sup> Sobre el deslinde de costas, entre otros, GARCÍA PÉREZ, M., «El deslinde de las costas», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, num. 8, 2004, págs. 391 y sigs.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid, 1995; MECO TÉBAR (1998); HORGUÉ BAENA (1995).

<sup>74</sup> El problema estribará en los deslindes iniciados de oficio para excluir terrenos del dominio conforme a los nuevos criterios legales. ¿Tiene sentido en este caso la caducidad del deslinde? Aparte de que el artículo 12 de la Ley de costas no se ha modificado, ese deslinde puede también tener por finalidad incluir en el dominio público otros bienes; en tal medida, parece lógico mantener en estos casos la caducidad.

<sup>75</sup> Por lo demás, y como también pasaba antes de la ley 2/13, la providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimita provisionalmente la superficie estimada de aquél y de esta. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión.

<sup>76</sup> Pero pensemos que los terrenos hayan perdido sus caracteres naturales de playa o de zona marítimo-terrestre y sigan incluidos en el dominio público conforme al artículo 4-5. Aun

así, este precepto —que no ha sido afectado por la Ley 2/13— constituye un criterio residual; y la Ley 2/13 ha procedido a la desafectación de una serie de bienes que eran demaniales conforme a criterios mucho más concretos —como el caso de los inundables artificialmente—. Hay no obstante un caso más claro: a consecuencia de la definición legal de temporal ordinario en Formentera, es posible que terrenos que fueran demaniales conforme a la Ley 28/69, ahora dejen de serlo.

<sup>77</sup> En efecto, hemos visto que en este caso se desafectan incluso los terrenos que hubieran sido naturalmente inundables. Estos últimos, si poseían esa característica bajo la Ley 28/69, habrían reunido las características propias del demanio conforme a la misma.

<sup>78</sup> Dentro del derecho al reintegro se incluye asimismo a los causahabientes. Pero, como las concesiones no eran, hasta la Ley 2/13, transmisibles entre vivos, parece que en el caso de la DT 1-4, el reintegro procederá en relación con el titular original o sus sucesores *mortis causa*. Pero pensemos que el deslinde se hubiera producido tras la transmisión entre vivos de los bienes y la transmisión no hubiera sido objeto de inscripción.

Podemos asimismo, dada la literalidad de la norma, plantear el problema de posibles inmatriculaciones de bienes que ahora hayan dejado de ser demaniales; lo que resulta posible teniendo en cuenta que, hasta la Ley 33/03, no existía obligación de inscribir los bienes de dominio público. En este caso, si realmente esos bienes no poseen las características indicadas en la Adicional, parece que asimismo procedería el reintegro; pero el Estado podría ejercitar la correspondiente acción reivindicatoria o declarativa de dominio, ya que pese a todo podríamos estar ante bienes, ahora patrimoniales, del Estado.

<sup>79</sup> Significativamente, la Ley 2/13 no alude a los «antiguos titulares», sino a los «ocupantes», como aquellos con quienes se concertará el negocio de enajenación. Entiendo que el ocupante debe ostentar un título legítimo. Pensemos que hubiera existido un legítimo titular, pero que el bien hubiera sido ocupado por un tercero antes del deslinde que declaró que los bienes eran demaniales. Si no se consumó la usucapión a favor de ese tercero antes del deslinde, no procedería esa enajenación onerosa a su favor, sino el reintegro al antiguo titular legítimo.

<sup>80</sup> Otra interpretación podría ser que, como el artículo 19 solo alude a la cesión gratuita, y no a la enajenación a particulares, esta no sería posible y por eso no se contempla en la DA 3.<sup>a</sup> Pero no tendría sentido este distinto tratamiento para los antiguos titulares de terrenos interiores a los paseos marítimos, en contraste con el caso de la Adicional séptima y con los de desafectación *ex lege*.

<sup>81</sup> La DA 7.<sup>a</sup> de la Ley 22/88 exige el deslinde previo a la ejecución de obras por las Administraciones. Es decir, no tiene sentido que tras la Ley de costas se ejecutara un paseo marítimo sin previo deslinde; por lo que se supone que en dicho deslinde se habrá declarado ya que esos terrenos interiores no son ribera del mar, como hemos visto. Pero puede que los terrenos hubieran sido declarados demaniales por otras causas, aunque es muy complicado; o que se hubieran incluido en la ribera en virtud de nuevo deslinde posterior al paseo. O también que, conforme al apartado tercero de la Adicional séptima, justificadamente se haya ubicado el paseo sobre la ribera del mar, estando los terrenos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de costas.

<sup>82</sup> En realidad, esto mismo podría suceder cuando existan bienes demaniales interiores al paseo y que nunca hayan sido ribera del mar; si los mismos fueran desafectados. En suma, el problema del reintegro es más amplio y potencialmente abarca todos los casos de desafectación del artículo 18, como hemos visto. La previsión de reintegro en determinados casos pone en tela de juicio la regulación del artículo 19, al generar desigualdades difícilmente justificables entre los antiguos titulares de terrenos desafectados; o bien exige su reinterpretación cuando hubieran existido sobre los bienes títulos de propiedad extinguídos con la Ley de costas.

<sup>83</sup> Es decir, a estos terrenos no les será de aplicación el artículo 6 de la Ley 22/88, salvo para obras frente a la invasión del mar; por supuesto, las obras de protección podrán ejecutarse, pero ya no serán necesarias para preservar el carácter privado de los terrenos.

<sup>84</sup> Sí se podría entender que concurren matices diferenciales en el caso de las marinas —porque la invasión por el mar se debe a causas no naturales— y en el de las salinas e instalaciones

de cultivos marinos —porque aquí se considera prioritario, sobre la demanialización de la costa, preservar la viabilidad económica de determinadas actividades—. Pero pensemos que, conforme a los nuevos criterios reglamentarios que se establezcan para definir «mayor temporal conocido», determinados terrenos dejen de ser demaniales; en cuyo caso también procederá el deslinde y el reintegro. ¿Tiene ahí sentido diferenciar el tratamiento respecto de los paseos marítimos?

<sup>85</sup> Véase mi trabajo, «*¿Son viables las acciones civiles frente al deslinde de costas?*», en *RAP*, 192, 2013.

<sup>86</sup> A mi juicio, a estas acciones civiles de reintegro se les aplica el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 14 LC, ya que estamos ante bienes afectados —aunque sea para excluirlos— por un previo deslinde; al menos, en los casos en que el reintegro proceda de un previo deslinde. Las acciones declarativas y reivindicatorias que pueda en su caso ejercitar el Estado en estos casos, en la medida en que se refieren a bienes desafectados, también tendrán el mismo plazo de prescripción.

<sup>87</sup> El caso es dudoso, ya que se podría entender que el reintegro es acto propio del Estado. La STS de 15-12-05, Sala Tercera, entre otras muchas, no obstante, es muy restrictiva en cuanto a los requisitos de los actos propios.

<sup>88</sup> No creo que la intención de la Ley 2/13 haya sido establecer una presunción *juris et de jure* de titularidad a favor de quienes tengan sus derechos inscritos, sino que el mismo es aplicación del artículo 38 LH.

<sup>89</sup> En efecto, cabe cuestionar si es razonable y proporcionado dar un trato distinto a los casos de desafectación operada por la Ley 2/13 y a los supuestos del artículo 18 de la Ley de costas.

<sup>90</sup> Así, MORENO CÁNOVES (1990: 126 y sigs.). Esta es, asimismo, la solución que da DESDENTADO DAROCA (2011: 193 y sigs.), en relación con las actividades económicas ubicadas en terrenos ganados al mar o marismas sin que haya existido transmisión de la propiedad en virtud de cláusula concesional o disposición legal anterior a la Ley 22/88.

<sup>91</sup> Puede verse GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «*Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional*. En particular, el caso de la Ley de costas», en *RAP*, 141, 1996, págs. 131 y sigs., quien pone de relieve que el TC seguramente estuvo influido por la STS, Sala Primera, de 6-7-88, que afirma que nunca pudo haber transmitido el Estado la propiedad plena de terrenos en zona marítimo-terrestre, sino solo un dominio degradado o derecho real atípico —vid. asimismo MEILÁN GIL (1996: 8 y sigs.), para quien esa doctrina del TS no es sostenible a la vista de la STC 149/91—. Para GARCÍA DE ENTERRÍA (1996: 147 y sigs.), la Ley 22/88 no impide discutir la suficiencia de la concesión como indemnización ante el orden contencioso en los casos concretos —en el mismo sentido, DESDENTADO DAROCA (2011: 219)—, y considera que otra interpretación implicaría su inconstitucionalidad. Critica la DT 1 LÓPEZ PELLICER (1990: 556 y sigs.). Para MEILÁN GIL (1996: 38 y sigs.), lo criticable es la interpretación que efectúa la STC 149/91; a su juicio, a lo sumo el artículo 132-2 CE contiene una *causa expropriandi*. GONZÁLEZ SALINAS (2000: 138 y sigs.) también cuestiona la suficiencia de la concesión como compensación.

Una crítica a la STS de 6-7-88 en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (1998: 239 y sigs.); SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR, «*Un nuevo paso jurisprudencial en la contemplación del dominio público marítimo-terrestre*», *La Ley*, Madrid, 17-11-89.

Con carácter general, asimismo DESDENTADO DAROCA, E., *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*, Civitas-Thomson, Madrid, 2007; BARNÉS VÁZQUEZ, J., «*La ley de Costas y la garantía indemnizatoria*», en *RAnAP*, 2, 1990, págs. 81 y sigs.

Que estemos ante una expropiación no solo se deduce de la jurisprudencia constitucional, sino además de la lógica; ya que, como resalta entre otros BOIX PALOP, A., *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004, págs. 146 y sigs., una cosa es la generalidad de una ley y otra su grado de abstracción: por mucho que la Ley de costas sea formalmente una ley general, las DDTT 1 y 2 adolecen de falta de abstracción, ya que es posible concretar los casos a que las mismas son aplicables, al referirse a la situación existente en un concreto momento. GARCÍA DE ENTERRÍA (1996: 137 y sigs.) utiliza además el argumento del contenido esencial.

Sobre la DT 1.<sup>a</sup>, asimismo GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 347 y sigs.

<sup>92</sup> No obstante, por ejemplo en el caso *Jokela contra Finlandia*, señala que «la expropiación de la propiedad sin pagar una cantidad razonable relacionada con su valor, constituirá normalmente una injerencia desproporcionada que no se puede justificar en virtud del artículo 1 del Protocolo... Esta disposición, sin embargo, no garantiza un derecho a una compensación total en cualquier circunstancia, ya que los objetivos legítimos del «interés público» pueden demandar un reembolso menor que el valor total de mercado (sentencia *Papachelas contra Grecia*). Si, sin embargo, la compensación no guarda una relación razonable con el valor del terreno expropiado, se viola el artículo 1 del Protocolo... (sentencias *Malama contra Grecia* y *Platakou contra Grecia*)». Desde esta perspectiva se podría entender que, ante la inviabilidad económica de la expropiación monetaria podría optarse por la concesión para hacer efectivo el mandato de la CE, que responde a un interés general de primer orden. Pero lo que entonces no tendrá sentido es que, desafectados los bienes por no ser ya útiles para el dominio público marítimo-terrestre, el antiguo propietario no tenga derecho, sin más, a su devolución.

<sup>93</sup> Esta última resulta especialmente significativa en la medida en que afirma, además, que la remisión a un procedimiento posterior de responsabilidad patrimonial no supera el test del recurso suficientemente efectivo. De ahí la importancia de la Ley 2/13, cuando en gran medida equipara a los titulares afectados por la Transitoria primera, apartado segundo, con quienes hubieran obtenido sentencia firme a su favor; ya que desde ahora no será ya necesario acudir a una acción civil declarativa de dominio —tras el correspondiente recurso contencioso administrativo contra el deslinde y con carácter previo a otro posible recurso en relación con las condiciones de la concesión— para poder tener derecho a la concesión correspondiente.

<sup>94</sup> En un contexto distinto, estudian esta jurisprudencia del TEDH, REVUELTA PÉREZ, I., y NARBÓN LAINEZ, E., «Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe. El caso de la anulación de licencias», en *RCDI*, 720, 2010, págs. 1595 y sigs.

*(Trabajo recibido el 27-9-2013 y aceptado para su publicación el 21-10-2013)*