señala, M. Querrien, el acto de delimitación aporta certeza jurídica sobre los límites del dominio público sin que los particulares puedan adquirir válidamente la propiedad sobre parcelas oficialmente englobadas en el demanio; y, a la vez, los propietarios de los terrenos excluidos por la delimitación pueden construir muros de defensa que impidan la sumersión de sus propiedades, de forma que una delimitación posterior deberá constatar el límite de las mareas al punto de esos obstáculos, salvo examen caso por caso de situaciones jurídicas particulares[75]. En este punto la jurisprudencia ha reconocido que si el avance del mar se impide con muros o diques de defensa al amparo de una delimitación anterior estos terrenos artificialmente sustraídos a las mareas no forman parte del dominio público, salvo que posteriormente tales defensas sean destruidos por la propia acción del mar; por contra, los terrenos sustraídos artificialmente a través de trabajos irregulares sí son dominio público[76]. Lo que no parece haberse puesto en cuestión por la jurisprudencia es que la extensión de esta clase de bien público depende únicamente de hasta donde llegue la acción de las mareas y la necesaria subordinación del acto de delimitación a las mismas; siendo así, no cabe alegar derechos adquiridos al amparo de una actuación administrativa de este tipo si las circunstancias físicas exigen una nueva delimitación[77].

En otro orden, el acto de delimitación, en tanto que reconocimiento oficial de la extensión demanial, no puede ser desconocido por la propia Administración, que si comprueba cambios en la configuración natural del bien debe iniciar un nuevo procedimiento a estos fines. Además, la declaración de la naturaleza demanial y titularidad pública se impone a los particulares, de forma que los casos de disconformidad tienen que encauzarse por las reglas que diciplinan la justicia administrativa.

e) Fiscalización jurisdiccional

El control de la Administración en Francia responde en principio al sistema conocido como «régime administratif» (Hauriou) en el que corresponde a una jurisdicción separada de las llamadas justicias ordinarias. En su origen la interpretación dada al principio de separación de poderes determinó la prohi-

---

[75] En «Le rivage de la mer ou la difficulté d'être legiste», ob. cit., p. 84.

[76] C.E. 17 octubre 1934, Dupont; C.E. 18 novembre 1977, Bazin de Jessey.

[77] Vid.: C.E. 10 julliet 1970, Societé civile du Domaine de Suroit c/Quenot; C.E. 18 juin 1976, Menard et Pujol. Para algunos esta conformación jurídica de acto de delimitación presenta inconvenientes tanto para la Administración como para los particulares; QUERRIEN, M., estima que la delimitación debe cerrar definitivamente cualquier discusión sobre los límites de estos bienes, proponiendo una reforma que «Devrait-elle aussi préciser que les actes de délimitation "fixent" les limites du rivage, de maniére à éviter les dicussions sur leur caractère déclaratif? Déjà, en vertu du décret de 21 de 1852, ces acter "déterminen" les limites de la mer», en «Le rivage de la mer...», ob. cit., p. 87; en igual sentido MODERNE, F., en «Le protection...», ob. cit., p. 224.

bición a los Tribunales judiciales de cualquier injerencia en los asuntos administrativos (Leyes 16 y 24 de agosto de 1790), exención que culmina en la creación de una jurisdicción administrativa que asume el control de la Administración (Ley de 23 pluvioso del año VIII creando los «Consejos de Prefecturas» y la creación del Consejo de Estado por Constitución del año VIII). Una de las mayores paradojas del Derecho administrativo contemporáneo francés, señala P. Weil, radica en la restitución a las justicias ordinarias, en aplicación del principio de separación, de un control que, en razón de ese mismo principio, se les había negado [78]. Puede afirmarse que si la jurisdicción administrativa es la encargada en principio de conocer de los litigios en los que la Administración sea parte, también corresponde a los Tribunales judiciales el control de la Administración, aunque los criterios delimitadores de una u otra jurisdicción no respondan a reglas uniformes y precisas, sino que son producto de una larga evolución, en la que toma especial importancia la jurisprudencia del propio Consejo de Estado y las decisiones del Tribunal de Conflictos encargado de resolver las cuestiones de competencia entre las dos jurisdicciones, la «judiciare» y la «administrative» [79]. El control de la delimitación de los bienes que estudiamos muestra la complejidad en la que se ha desenvuelto el reparto de atribuciones entre Administración-Jurisdicción, y sobre todo la influencia que en el tema ha tenido el Consejo de Estado y el Tribunal de Conflictos. La tensión entre dos principios contradictorios ha estado presente en la evolución del tema que tratamos: el de que el *juge judiciaire* es el guardián de la propiedad privada y el de que corresponde al *juge administratif* el control de la Administración.

Una primera jurisprudencia estimó que tras el Décret de 1852 se otorgaba a la Administración la posibilidad de decidir los límites de *les rivages*; la delimitación no sólo constataba hasta donde llegaban las mayores mareas sino que además establecía la extensión que debía tener el dominio público. En base a este razonamiento la actuación de fijación de límites implicaba un pronunciamiento discrecional no susceptible de conocimiento por el contencioso-administrativo, y únicamente podía ejercerse una acción de indemnización ante los Tribunales civiles si de esta decisión discrecional se derivaba un abatimiento de propiedades privadas. Esta jurisprudencia fue rechazada posteriormente por el Consejo de Estado (C.E., *21 mai* 1863, *Drillet de Lanigou*), admitiendo por primera vez la posibilidad del *recours pour excés de pouvoir* contra el acto de delimitación, basándose en un doble argumento: de una parte, se estaba reconociendo a la Administración una facultad de la que carecía por cuanto ésta no podía decidir los límites del dominio públi-

[78] Derecho administrativo, Cívitas, Madrid, 1986, pp. 149 ss.

[79] Sobre el sistema francés de control de la Administración vid.: WEIL, P., *Derecho administrativo*, ob. cit., pp. 145 ss.; LAUBADÈRE, A., *Droit administratif*, 14.ª ed., puesta al día por J. VENEZIA, Y. GAUDAMET, París, 1992; RIMBAUD, P., «La justicia administrativa en Francia: introducción, organización, medidas cautelares». *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, coordinador J. BARNÉS, Cívitas, Madrid, 1993, pp. 277 ss.

co en este caso, sino únicamente comprobar hasta donde se extiende *la rivage* en función de las crecidas del mar; de otra, la delimitación era una competencia administrativa y los Tribunales civiles carecían de jurisdicción para conocer sobre la legalidad de un acto administrativo. Sin embargo el Tribunal de Conflictos (T.C. *11 janvier* 1873, *París Labrosse*) declaró la posibilidad de las dos vías —*recours parallèles*—, de manera que podían simultanearse ambas acciones: el recurso contencioso-administrativo y la acción de indemnización, en aplicación de lo que se conocerá como teoría de la expropiación indirecta[80].

Esta dualidad jurisdiccional, que será mantenida a partir de ese momento por la jurisprudencia, dio lugar a una fuerte polémica sobre su legalidad, en especial en mantenimiento de la competencia de los Tribunales judiciales. En su defensa, M. Hauriou argumentó que la autoridad judicial era la guardiana de la propiedad privada y que una actuación irregular de la Administración en menoscabo de este derecho implicaba una expropiación indirecta que abría las puertas de esta jurisdicción, como de otra parte, según el autor, reconocía el propio *Décret* de 1852 al indicar que la delimitación se realiza «*sous réserve de droits des tiers*»[81]. Criticando esta postura H. Berthelemy opuso que el reconocimiento de una indemnización por los Tribunales civiles suponía un pronunciamiento implícito sobre la ilegalidad de un acto administrativo, algo que estaba vedado a éstos y, además, aplicar la teoría de la expropiación indirecta significaría admitir una eficacia atributiva a la delimitación que no es admisible en relación a estos bienes[82]. La doctrina posterior va a dividirse: L. Rolland, R. Bonnard, A. Laubadère encuentran discutible jurídicamente la solución jurisprudencial en base a los mismos argumentos que expusiese H. Berthélemy, aunque admiten que es más cómoda para los particulares[83]; M Waline la considera correcta por el hecho de que el Tribunal civil sólo puede establecer una indemnización en los supuestos de

---

[80] Esta teoría, de elaboración jurisprudencial, que establece la competencia de la jurisdicción ordinaria para conocer de los casos de desposeimiento irregular por la Administración de la propiedad inmobiliaria, no es en puridad un caso de expropiación, sino una medida dispuesta para la protección de la propiedad inmobiliaria. En virtud de esta teoría el control de la Administración corresponderá al juez administrativo cuando el ataque se dirija contra la propiedad mobiliaria, cuando no consista en un desposeimiento o cuando sea regular, y a la jurisdicción ordinaria cuando falte alguno de estos tres requisitos; sin embargo, el control del juez ordinario es parcial por cuanto sólo puede declarar una indemnización en estos casos, sin que sea competente para anular el acto administrativo ni para conminar a la Administración a que ponga fin al desposeimiento o restituya el bien. Sobre el ámbito del control judicial en función de esta teoría vid.: WEIL, P., *Derecho administrativo,* ob. cit., pp. 173 ss.; GODFRIN, P., *Droit administratif...,* ob. cit., pp. 149-150.

[81] Según el autor se manifiesta así uno de los límites del Derecho administrativo al consentir que una actuación administrativa pueda ser enjuiciada por los Tribunales civiles, en *Précis...,* ob. cit., pp. 20-23.

[82] En *Traité élémentaire de Droit administratif,* 10.ª ed., París, 1902, p. 458.

[83] ROLLAND. L., *Précis...,* ob. cit., p. 460; BONNARD, R., *Précis...,* ob. cit., p. 593; LAUBADÈRE, A., en *Traité élémentaire de Droit administratif,* 10.ª ed. París, 1957, p. 730.

delimitación irregular pero no anular el acto administrativo[84]; otros autores, la justifican en base a su utilidad práctica: de un lado, permite la protección al particular en los casos en que haya precluido el plazo para recurrir en el contencioso-administrativo (Duez-Debeyre, Auby-Bon[85]); de otro, consiente que la Administración pueda mantener en el dominio público una parcela irregularmente delimitada como tal (J. De Soto[86]). Con arreglo a estos criterios de reparto entre ambas jurisdicciones, el control de la delimitación se articula distinguiéndose entre los casos de «délimitation irrégulière» y de «délimitation régulière».

a') Delimitación irregular

Contra una delimitación irregular, es decir, en los supuestos de violación de las reglas del procedimiento o por no reunir el bien los caracteres determinantes de bien marítimo, los particulares afectados pueden interponer ante la jurisdicción administrativa un *recours pour excés de pouvoir*. En el caso de estimarse el recurso, se anula el *arrêté* o *décret* de delimitación y el propietario recobra el bien incorrectamente declarado demanial. *L'exception d'illegalité* permite, igualmente, oponerse a los actos de aplicación de la delimitación en base a la irregularidad de la misma. Sin embargo el *juge administratif* no tiene competencia para establecer los límites del dominio público sino sólo para anular los fijados por la Administración y ordenarle que proceda a una nueva delimitación[87].

La otra vía de defensa, aunque el único motivo que puede esgrimirse es que el bien no presenta los caracteres naturales requeridos, es la acción de indemnización ante los Tribunales ordinarios por desposesión ilegítima de la propiedad[88]. En la mayoría de los casos el Tribunal debe suspender el proceso hasta que los órganos de lo contencioso no se pronuncien sobre la legalidad del acto de delimitación reenviando la cuestión a éstos[89]. La Ley del Litoral de 1986 ha dispuesto que las acciones reivindicatorias sobre parcelas delimitadas como *rivage* prescriben a los diez años desde la publicación o notificación del acto administrativo, y que el recurso contencioso contra la delimitación suspende la prescripción —artículo 27—.

---

[84] En *Droit administratif,* ob. cit., p. 283.

[85] En *Traité...,* ob. cit., p. 784; *Droit administratif...,* ob. cit., p. 50, respectivamente.

[86] En *Droit administratif,* ob. cit., p. 233.

[87] En este sentido vid.: DUEZ-DEBEYRE, en *Traité de Droit...,* ob. cit., p. 784.

[88] Esta posibilidad se considera por cierta doctrina como aplicación de «la réserve de droits des tiers» contenida en el Décret de 1852, en la medida en que esta fórmula, aunque tiene distintos significados en Derecho administrativo, evoca las garantías establecidas a los titulares de derechos de propiedad, vid.: AUBY-BON, en *Derecho administratif...,* ob. cit., p. 48.

[89] Cass. civ. 3 février 1942; El Tribunal de Conflictos declaró que era necesario el reenvío al *jude administratif* en los casos en que la *contestation est sérieuse* (TC 28 avril 1980, Résidences des Perriérs).

b') Delimitación regular

Es decir, si la delimitación ha sido conforme a los hechos naturales, no se reconoce derecho a una indemnización al estimarse que el decaimiento de la propiedad privada es consecuencia de la naturaleza. Que conozcamos no ha habido ningún pronunciamiento en contra ni en la doctrina ni en la jurisprudencia como principio general. Sin embargo, la jurisprudencia ha admitido la procedencia de indemnización en los siguientes casos: cuando el propietario hubiese adquirido su derecho de la propia Administración en virtud de una venta anterior al Edicto de Moulins o bajo las leyes revolucionarias; al amparo de una concesión *d'endigage*; en los supuestos en que la modificación de los caracteres naturales del lugar haya sido resultado de *traveaux publics*.

5. El deslinde del dominio público marítimo-terrestre. Tratamiento anterior a la Ley 22/1988, de Costas

I. RÉGIMEN JURÍDICO Y DOCTRINA LEGAL

1. REGULACIÓN DEL DESLINDE EN LA NORMATIVA DE AGUAS Y PUERTOS

A) *Antecedentes*

Aunque no conocemos ninguna norma que atribuyera a la Administración el deslinde del dominio público marítimo antes de la Ley de Aguas de 1866, ni tampoco mención alguna por la doctrina de la época, hemos encontrado referencias a deslindes de playa realizados por la Administración con anterioridad a esta fecha. La Real Orden de 23 de octubre de 1872, resolviendo si una casa estaba o no construida dentro de la zona marítima según la Ley de Aguas de 1866, menciona la práctica de deslindes antes de la misma:

> Resultando que en la misma playa se han hecho otros deslindes anteriores para fijar la línea inferior o límite terrestre en los años 1856, 1857, y 1861...
>
> Considerando que la referida operación de deslinde y señalamiento de límite de playa ha sido realizada en el terreno en cuestión en varias épocas anteriores a la Ley de Aguas, siendo la última la verificada en 1861, ... según resulta del acta correspondiente[1].

La Real Orden contemplaba un expediente sobre la legalidad de una edificación que el Comandante de Marina consideraba se estaba realizando sobre un terreno de playa según la definición de la Ley de Aguas. El Ministerio de Fomento resuelve que no procede estimarlo de dominio público aunque pudiera subsumirse en la definición de este bien marítimo, pues había quedado fuera de los límites fijados por el deslinde de 1861 y vendidos al particular por el Estado. No creemos conveniente entrar en el contenido de la resolu-

[1] Citada en *Enciclopedia Jurídica Seix*, t. XXX, 1910, p. 918.

ción, simplemente dejar constancia de que las operaciones del deslinde de estos bienes se recogen como competencia de la Administración ya en fecha anterior a la Ley de Aguas.

B) *Ley de Aguas de 1866*

La Ley de Aguas dedicaba el Título Séptimo al «Régimen y policía de las aguas y de la competencia de jurisdicción» en el que se sentaban las reglas de distribución de competencias entre Administración-Tribunales de Justicia[2]. En este contexto el deslinde se contemplaba como una excepción a la competencia de los Tribunales de Justicia, al disponer el artículo 296:

> Compete a los Tribunales de Justicia el conocimiento de las cuestiones relativas:
> [...]
> 2. Al dominio de las playas, álveos o cauces de los ríos y al dominio y posesión de las riberas, sin perjuicio de la competencia de la Administración para demarcar, apear y deslindar lo perteneciente al dominio público...

Este precepto habrá de conectarlo al artículo 276 en el que se establecía que la policía de los puertos y playas estaría a cargo de la Autoridad civil local —Ministerio de Fomento— con intervención de la Marina, remitiendo a un reglamento especial la determinación de la concreta intervención de uno y otro ramo en tanto no se publicase la ley de puertos. Sin embargo, las disposiciones posteriores que concretaron las distintas competencias administrativas en esta materia, antes de la primera Ley de Puertos, no contemplaron el deslinde del dominio público marítimo-terrestre[3].

Como testigo de la emergencia y consolidación de las reglas de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos la Ley de Aguas disponía:

> *Artículo 277.* Las providencias dictadas por la Administración activa en materia de aguas, según la presente ley, causarán estado, si no se recurriese contra ellas por la vía gubernativa ante el inmediato superior jerárquico, o por la vía contenciosa, siempre que proceda dentro del plazo que señalen las leyes y reglamentos...

---

[2] Tanto en el Proyecto de Código de las Aguas publicado de C. FRANQUET en 1859 como en el elaborado por RODRÍGUEZ CEPEDA, que fue la base de los trabajos de la Comisión, el deslinde se contemplaba en el Capítulo dedicado a las aguas marítimas, como atribución de la Administración activa con recurso a la contenciosa (arts. 37-38 y 35, respectivamente). En cambio, el Proyecto que surge de los debates de la Comisión ubica todas las cuestiones relativas a la distribución de competencias entre Administración-Tribunales en un único Capítulo para todo tipo de aguas, sistemática que fue la adoptada finalmente.

[3] En esta época las disposiciones van a mirar principalmente a la disciplina de la obra portuaria, o a la organización del servicio portuario; y, así, ni el Decreto de 14 de noviembre de 1868, estableciendo las bases generales para la nueva legislación de obras públicas, ni el Decreto de 7 de mayo de 1869, por el que se modificaba el de 3 de febrero de 1853, sobre atribuciones de los Capitanes e Ingenieros de los Puertos, ni la Orden de 14 de mayo de 1873 por la que se unificaba el régimen de las Juntas de Obras de Puertos, contienen ninguna referencia específica sobre el deslinde.

> *Artículo 278.* Contra las providencias dictadas por la Administración dentro del círculo de sus atribuciones en materia de aguas no se admitirán interdictos por los Tribunales de justicia...

Puede concluirse que esta norma supuso el reconocimiento a nivel legal del deslinde del dominio público marítimo como competencia de la Administración, si bien no establecía ninguna otra regla sustantiva sobre esta figura más allá de las dispuestas, con carácter general, para las providencias administrativas en materia de aguas.

C) *Ley de Puertos de 1880*

La Ley de Puertos de 1880 no recogerá otra referencia al deslinde que la contenida en el artículo 2 que, como se recordará, regulaba la figura de la accesión (vid. cap. 2.II.2). Este precepto disponía que los terrenos sobrantes de la antigua zona marítimo-terrestre pasarían a ser propiedad del Estado previo el oportuno deslinde. No se establecía ni otros presupuestos para su realización ni una mención general de su atribución a la Administración; sin embargo, no parece que ello tuviese trascendencia en cuanto a que el deslinde de estos bienes se considerase *administrativo.* El reconocimiento de esta potestad había quedado claramente establecida por la Ley de Aguas sin que se tengan noticias de ninguna discusión al respecto.

De la falta de una disposición que contemplara la instrucción del deslinde da cuenta la Real Orden del Ministerio de Fomento de 14 de mayo de 1902 que, tras admitir *que no existe ninguna norma que dicte las reglas que deben seguirse en estos casos,* aprueba las cláusulas para la tramitación del expediente del deslinde de una playa del puerto de Barcelona[4]. Dichas cláusulas fueron las que por Orden Circular de 7 de febrero de 1905 se establecerían como las generales para todo deslinde de dominio público marítimo-terrestre. Esta Circular disponía como trámites principales los siguientes: anuncio del deslinde en el Boletín Oficial de la Provincia y orden a los Alcaldes de que anunciasen el deslinde para su conocimiento por los posibles interesados y dieran audiencia individual a los dueños de los terrenos colindantes; plazo de treinta días para que los interesados aportasen los datos sobre sus derechos, y en especial sobre los límites de sus propiedades; aviso a los interesados sobre el día en que se haría el reconocimiento sobre el terreno, al cual podía asistir un representante de la Alcaldía; reconocimiento del terreno por la Comisión de deslinde en presencia de los asistentes, del que se levantaría acta de todas las incidencias; deslinde y amojonamiento de los terrenos de propiedad del Estado y los de dominio público previo aviso a todos los interesados, y acta de éste con la conformidad o disconformidad de los propietarios colindantes;

---

[4] Agradecemos a ALFREDO GALLEGO ANABITARTE el que nos facilitara el texto de esta Real Orden, así como otras disposiciones que contenían las reglas para la instrucción del deslinde.

plano del amojonamiento, que junto con los demás documentos serían puestos a disposición de los interesados por un plazo de treinta días, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia; informe de la Comisión Provincial en caso de reclamaciones y del Gobernador en todo caso; elevación del expediente al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio para su aprobación. Estos trámites son, en puridad, los mismos que dispusiera la Real Orden de 9 de junio-28 de julio de 1886 para el deslinde de los álveos de los ríos, pero a diferencia de ésta la Orden Circular que comentamos no fue publicada.

D) *Reglamento de Puertos de 1912*

El Reglamento dictado para la ejecución de la Ley de Puertos contemplaba al deslinde en los artículos 1 y 2. Esta norma supuso un avance en la regulación, al menos en relación a los presupuestos de su ejercicio; en este sentido, aparte de lo contemplado en la Ley y reproducido en el artículo 2, el Reglamento otorgaba al Ministerio de Fomento la competencia para practicar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre en los siguientes casos (art. 1):

1.º Cuando lo solicitaran los propietarios de los terrenos colindantes. Los gastos del deslinde debían sufragarse por los solicitantes, no pudiendo exceder del presupuesto elaborado por el Ingeniero Jefe de Obras Públicas de la Provincia.

2.º Con carácter previo a toda concesión de aprovechamiento de la zona marítimo-terrestre que no fuese temporal debería practicarse el deslinde de los terrenos de dominio público que se fuesen a ocupar, ya se solicitase a perpetuidad, por tiempo fijo o sin plazo limitado, salvo las de duración de menos de un año.

3.º En los puntos donde se presumiesen usurpaciones.

4.º Cuando por cualquier motivo se estimase necesario.

Según el mismo precepto, el deslinde se realizaría *con arreglo a las disposiciones vigentes o las que se dictasen para el deslinde y amojonamiento de los bienes de dominio público.* No existiendo en esa fecha ninguna disposición con tal ámbito ni dictándose después, quedaron sin regulación dos aspectos importantes: en primer lugar, la instrucción del procedimiento; en segundo lugar, las reglas atinentes a cuáles eran las situaciones que se mostraban insalvables a los poderes de la Administración cuando con ocasión del deslinde constatase la existencia de posesiones contrarias a la condición demanial de la zona marítimo-terrestre[5].

[5] En este sentido ALCUBILLA comenta: «El Reglamento para la ejecución de la Ley de Puertos deja sin resolver un punto de las más alta importancia, objeto de su artículo 1: el relativo al deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre, ... Éste era el problema más intere-

E) *Ley y Reglamento de Puertos de 1928*

En relación al deslinde del dominio público marítimo la Ley de Puertos de 1928 reprodujo literalmente la misma previsión en su artículo 2 que la contenida en la Ley de 1880; y al igual, los artículos 1 y 2 del Reglamento no eran más que meras transcripciones de los mismos preceptos del de 1912.

Puede comprobarse la insuficiencia normativa del deslinde de estos bienes en la regulación de puertos, pues, aparte de reconocer la atribución a la Administración y los presupuestos de su realización, no existía ninguna previsión ni en cuanto al procedimiento ni en cuanto a la disciplina sustantiva de esta potestad.

En relación a su instrucción, se va a consolidar la práctica de fijar las reglas procedimentales mediante disposiciones de carácter interno; por Orden Circular de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 26 de abril de 1935 se ratificarán las cláusulas que estableciera la Orden Circular de 7 de febrero de 1905; posteriormente la Orden Ministerial de 9 de octubre de 1957 recogerá los que serían cauces procedimentales del deslinde de la zona marítimo-terrestre, que eran sustancialmente los mismos, modificando únicamente las autoridades administrativas intervinientes. Por cuanto estas disposiciones no fueron publicadas la doctrina sostuvo que carecían de naturaleza normativa[6], si bien el Tribunal Supremo las ha considerado, en algunas ocasiones, como las reguladoras de los deslindes de zona marítimo-terrestre[7]. Por lo demás, la ausencia de unas mínimas reglas sustantivas sobre el deslinde determinó que fuesen los Tribunales, a través de su labor fiscalizadora, los que establecieran el ámbito de los poderes de la Administración en el ejercicio de esta atribución y en definitiva su alcance, eficacia y límites.

2. El deslinde de zona marítimo-terrestre en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en aplicación de la normativa de Puertos

Si de indudable interés es el conocimiento de la doctrina que de modo reiterado establece el Tribunal Supremo en su labor de aplicación e interpretación del Ordenamiento jurídico, respecto al deslinde de dominio público marítimo su estudio adquiere una importancia inexcusable por cuanto es la jurisprudencia la única fuente que nos permite conocer con exactitud el alcan-

---

sante que el Reglamento debía de resolver y que queda indeciso, representando las demás disposiciones que contiene la reproducción sustancial de previsiones que la Ley de Puertos ya formulaba», en *Diccionario de Administración, Anuario de 1912,* p. 439 en nota.

[6] Mendoza Oliván, V., en *El deslinde...*, ob. cit., p. 36.

[7] Entre otras, vid. SSTS de 12 de noviembre de 1962 (Ar. 4110) y 15 de octubre de 1964 (Ar. 4198).

ce de esta potestad administrativa en estos momentos. La insuficiencia reguladora que hemos constatado fue suplida por los fallos judiciales que, con ocasión de la impugnación del deslinde, establecieron la conformación jurídica de la figura: finalidad, eficacia y límites. A este respecto hay que destacar la labor realizada por la Sala Tercera de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, por cuanto su doctrina representa, sin lugar a dudas, el más completo análisis del deslinde que estudiamos. Conviene hacer algunas observaciones de carácter metodológico: la primera, que en este epígrafe nos ceñiremos al estudio de la jurisprudencia recaída en aplicación de la normativa de puertos para comprobar, llegado el caso, si la jurisprudencia marcó un punto de inflexión en atención a las previsiones de la Ley de Costas de 1969; la segunda, que cuando esta doctrina reproduzca la analizada con carácter general en el capítulo 3 simplemente daremos cuenta de ello.

A) *Alcance de la revisión jurisdiccional del orden contencioso-administrativo*

La Orden Ministerial aprobatoria del deslinde de zona marítimo-terrestre tiene el carácter de acto administrativo, residenciable ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo[8], aunque en esta sede sólo pueden esgrimirse algunos motivos impugnatorios. Debido a la exclusividad competencial de los Tribunales civiles del conocimiento de cuantas pretensiones se funden en derechos de esta naturaleza, los del orden contencioso carecen de jurisdicción si la impugnación del deslinde se apoya en la vulneración o desconocimiento de alguno de estos derechos, en especial el de propiedad, declarando en estos casos la inadmisibilidad del recurso. Como corolario de lo anterior, los pronunciamientos jurisdiccionales se hacen siempre a reserva de los derechos civiles sobre la zona; es *doctrina reiterada que la declaración de la verdadera naturaleza jurídica del terreno, su condición de dominio público o de pro-*

[8] Desde las primeras sentencias que conocemos se pone de manifiesto que el deslinde de dominio público marítimo es una atribución administrativa, dimanante de la acción de oficio: STS de 30 de enero de 1958, «El deslinde de terrenos de dominio público es atribución privilegiada de la Administración, y de carácter ejecutivo, en cuanto el deslinde implica una determinación de la extensión del propio dominio público, atendiendo a que a la Administración incumbe privativamente todo lo concerniente a la existencia de la utilidad pública en presencia del bien común, cuya representación ostenta erga omnes» (Ar. 481); en el mismo sentido, SSTS de 24 de junio de 1959 (Ar. 4146) y de 27 de junio de 1966 (Ar. 3274). De otra parte, sólo es posible impugnar la Orden resolutoria del deslinde y no la resolución por la que se incoa el procedimiento: STS de 28 de junio de 1954, «Tal acto administrativo, ... no vulnera por sí derecho administrativo alguno preestablecido, pues si la Administración por consecuencia del nuevo deslinde, se apropia de terrenos que tal Municipio estimase que le correspondían... entonces sería cuando por tal nuevo acto administrativo habría resolución, que podría tener carácter de definitiva... y determinaría el nacimiento de acción contencioso-administrativa a favor del Ayuntamiento» (Ar. 1929). Como puede comprobarse coincide con la doctrina vertida en relación al deslinde administrativo cualquiera sea el bien sobre el que se realice (vid. cap. 3).

piedad privada, solo podrá efectuarse por los Tribunales civiles. En aplicación de este reparto jurisdiccional únicamente se admiten a conocimiento impugnaciones contra el deslinde circunscritas a los siguientes motivos: *defectos procedimentales que invalidarían el acto administrativo y desconocimiento de la posesión y titularidad amparada en una inscripción registral* (vid. cap. 3.V.5).

En relación al primer motivo, es doctrina reiterada que únicamente las irregularidades procedimentales que produzcan indefensión serán determinantes de la invalidez del acto. Baste citar la STS de 22 de noviembre de 1956, con referencia al trámite de audiencia al interesado, o la STS de 27 de febrero de 1961, que declara con carácter general que la irregularidad debe producir indefensión para que prospere la nulidad de las actuaciones[9]. Respecto al segundo de los motivos, ya expusimos (vid. cap. 3.V.5) que los propios Tribunales recabaron su competencia para conocer de estas pretensiones, al estimar que la protección dispensada por el Registro de la Propiedad es a todos los órdenes jurídicos y, por tanto, un límite que conforma la operación administrativa de delimitación, sin que tal conocimiento implique un pronunciamiento sobre derechos civiles[10].

Se puede concluir que el conocimiento jurisdiccional del deslinde de zona marítimo-terrestre está presidido en esta época por dos notas: de un lado, es control meramente adjetivo del ejercicio de esta potestad —cuestiones de procedimiento y respeto a los derechos inscritos—; de otro, la revocación o no del deslinde en esta sede no impide ni prejuzga el ulterior conocimiento en el orden civil de la declaración acerca de la extensión de la zona marítimo-terrestre o su efectiva titularidad.

---

[9] Citadas por GONZALO RODRÍGUEZ, I., en «Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre», *RAP*, 43, 1964, pp. 237 ss.

[10] El Tribunal sentó la premisa de que la discusión acerca de si un deslinde respetó o no situaciones posesorias es de su competencia, en tanto que lo que se dilucida es la corrección del ejercicio de dicha potestad. Ante la causa de inadmisibilidad planteada por la Administración considerando que lo único que se discute es la posesión de los terrenos abarcados por deslinde, la STS 1 de abril de 1968 establece: «Lo que se somete a esta Jurisdicción es la validez o nulidad de resoluciones de la Administración que constituyen actos administrativos, ya que concurren los requisitos esenciales que los caracterizan de ser actos jurídicos de la Administración, sujetos al Derecho administrativo dictados en el ejercicio de su potestad y función administrativa y no como persona jurídica... por todo lo cual ha de desestimarse la causa de inadmisión a la que nos referimos» (Ar. 1793). Y en este sentido, la STS de 12 de noviembre de 1962 establece que en la jurisdicción administrativa «sólo se puede polemizar sobre la posesión de lo deslindado y amojonado por el Departamento de Obras Públicas y sobre la tramitación del expediente administrativo incoado al efecto» (Ar. 4114), sin que ello suponga una extralimitación de su jurisdicción pues, como afirma la STS de 22 de noviembre de 1956 «en nada obsta a cuanto queda expuesto, el hecho cierto de que esta jurisdicción es incompetente para hacer declaraciones respecto de derechos de carácter civil, como es el de propiedad, porque el estimar procedente la revocación de la Orden recurrida, en cuanto aprobó el deslinde en que no se respetaron inscripciones registrales... no supone ninguna declaración de quienes sean los legítimos propietarios, declaración que sólo compete a los Tribunales del orden civil» (Ar. 4146).

B) *Finalidad institucional del deslinde de la zona marítimo-terrestre. Consecuencias de la misma*

Según el Tribunal Supremo la finalidad institucional de esta figura es establecer los límites del dominio público marítimo respecto de las propiedades colindantes; en este sentido, baste citar los siguientes pronunciamientos: STS de 15 de octubre de 1964: «lo único que hace la operación de deslinde es precisar exactamente los límites, inciertos antes, de la misma» (Ar. 4198); STS de 21 de noviembre de 1966: «es principio general en materia de deslindes administrativos de la zona marítimo-terrestre que las actas de los mismos no resuelven más que un problema de límites, es decir, la determinación de hasta donde llega tal zona» (Ar. 4500). Por ello, la jurisprudencia vincula, inexorablemente, el pronunciamiento acerca de estos límites a las determinaciones que de la zona marítimo-terrestre vienen establecidas en la Ley; en esta dirección, la STS de 1 de abril de 1968 establece:

> el deslinde es un acto administrativo de delimitación de un espacio de costa o frontera marítima del territorio nacional 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, que constituye la zona marítimo-terrestre [Ar. 1793];

o la STS de 24 de abril de 1972:

> que no cabe discutir el derecho de la Administración a realizar el deslinde de la zona marítimo-terrestre para tener constancia de la línea hasta donde alcanza el flujo y reflujo de las mareas y de los mayores oleajes en donde aquellas no sean sensibles, es decir, marcar físicamente la zona [Ar. 1973].

Este carácter verificador de las realidades naturales a las que la norma remite, determina que el acto de deslinde sólo pueda tener un *carácter declarativo de la naturaleza física del terreno*, como expresamente establece la STS de 13 de mayo de 1968:

> que en definitiva la impugnación no es en cuanto al finis o límite fijado, con incompetencia de jurisdicción, con defecto de convocatoria o con inaudiencia en el Acto correspondiente, que son los motivos admisibles procedimentalmente que impiden la transformación del concepto jurídico indeterminado que supone la zona marítimo-terrestre, mediante el acto declarativo y no constitutivo que es en definitiva la delimitación o realidad material del deslinde [Ar. 2414].

De la vinculación de la operación delimitadora a las realidades naturales descritas en la norma resultarán dos consecuencias resaltadas por el Tribunal Supremo. En primer término, el carácter reglado de la potestad delimitadora, por cuanto la Administración no puede decidir con arreglo a criterios de valor hasta donde debe llegar la zona marítimo-terrestre sino exclusivamente verificar sus límites según se desprenda de los fenómenos naturales a los que se conecta su propia identidad como tal. Es clarificadora, en este sentido, la STS de 16 de noviembre de 1972, cuando afirma:

> que la delimitación de la zona dicha sea una facultad atribuida explícitamente a la Administración..., no lo es menos que tal atribución de potestad no lo es con carácter de libre o discrecional, ni comporta tampoco la posibilidad de una pura declaración de voluntad administrativa, sino por el contrario, nos encontramos frente a una típica facultad reglada de mero alcance aplicativo o materializador de un mandato legal contenido en el art. 1 de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 [Ar. 4670].

Y en segundo término, la Administración debe, si comprueba variaciones en las circunstancias físicas que puedan determinar modificaciones de la zona marítimo-terrestre deslindada, volver a iniciar una nueva delimitación. Esta nueva delimitación verificará si hay terrenos sobrantes si en un movimiento de retroceso el mar los dejase descubiertos, o nuevo dominio público si se constata un avance del mar hacia el interior. La STS de 18 de mayo de 1967, recogiendo la posible labilidad de los límites de la zona marítimo-terrestre, establece la necesaria actualización del deslinde porque:

> por lo cual, al ser esta zona variable, no es posible mantener indefinidamente los límites señalados de acuerdo con los hechos físicos ocurridos, los cuales deben ser apreciados por los técnicos de los diferentes Ministerios que en razón de sus cargos intervienen [Ar. 2367].

Incluso, de no estar la zona delimitada, se hace imprescindible en el deslinde que se realice determinar cuál ha sido la antigua y cuál es la actual zona marítimo-terrestre para comprobar si ha habido o no accesión, ya que según la STS de 3 de julio de 1967:

> de estos preceptos se desprende la imperiosa necesidad de la Administración, en estos casos en que por hechos físicos o geológicos el mar se haya retirado dejando nuevos terrenos unidos a la zona marítimo-terrestre, de practicar el deslinde tanto de la zona actual como de la antigua, único procedimiento para poder determinar si la accesión se ha producido o no, pues siendo la zona variable, no es posible mantener indefinidamente sus límites, sobre todo cuando se acredite de manera evidente la alteración sufrida por los mismos [Ar. 2959].

En conclusión, mediante el deslinde se materializa cuál es la extensión de terreno que presenta la identidad de zona marítimo-terrestre y, en este sentido, la Administración debe ceñirse a la realidad natural, estándole vedado establecer unos límites ni en más ni en menos de lo que la Ley identifica como tal zona. Desde esta perspectiva, el deslinde muestra su vertiente declarativa de la condición física del bien.

C) *Naturaleza jurídica y eficacia*

Aunque el deslinde implique una declaración sobre la naturaleza física del terreno como zona marítimo-terrestre, debido a la limitación institucional de que la Administración no puede, mediante acto administrativo, efectuar pronunciamientos acerca de titularidades civiles (vid. cap. 3.V), a la hora de sentar la naturaleza jurídica y eficacia del acto resolutorio del mis-

mo, el Tribunal Supremo rechaza que la Administración mediante éste pueda pronunciarse sobre la condición jurídica del terreno abarcado por el deslinde; es decir, que forme parte del demanio marítimo y, por consiguiente, que su titularidad sea pública. Por todo lo cual, aunque el deslinde sólo puede tener carácter declarativo de la condición física del bien, no implica, a su vez, que su eficacia o su naturaleza jurídica sea declarativa de la titularidad y condición demanial, habida cuenta de que un acto administrativo no puede, según el Tribunal Supremo, tener este contenido. *Y, en consecuencia, se afirma con rotundidad que el deslinde en ningún caso tiene carácter declarativo de derechos*[11]

Desde estas dos premisas: declaración de la naturaleza física del terreno delimitado como zona marítimo-terrestre y la imposibilidad de que la Administración a través del deslinde declare derechos o se pronuncie sobre titularidades, parte el Tribunal Supremo a la hora de abordar su naturaleza jurídica y eficacia. *En este punto la jurisprudencia sanciona que la naturaleza jurídica y eficacia del deslinde que tratamos participa de la que se predica con carácter general para este tipo de actos administrativos, es decir, meramente posesoria.* Y así, la STS de 12 de noviembre de 1962 establece:

> Que no prejuzgando el deslinde administrativo otra cosa que la posesión de la zona deslindada en favor de la Administración, pero no la propiedad que puedan alegar terceros [Ar. 4110].

Esta posesión declarada por el deslinde se califica de diversas maneras: como posesión natural (STS de 15 de octubre de 1964, Ar. 4198); como posesión de hecho o que afecta al *ius possessionis* y no al *ius possidendi* (STS de 21 de diciembre de 1972, Ar. 5212); o como posesión jurídico-administrativa pública (STS de 24 de abril de 1972, Ar. 1973). El Tribunal acude otras veces a la figura de las *presunciones* para determinar la eficacia del deslinde, y así afirma en la STS de 18 de mayo de 1967:

---

[11] En este sentido, la naturaleza jurídica del deslinde del demanio marítimo es la que el Tribunal Supremo ha sancionado en relación al deslinde de cualquier bien de titularidad administrativa, entre otras, vid. STS de 21 de octubre de 1966: «Sin que pueda hacer en las referidas actas de deslinde no solamente declaraciones de propiedad sino ni aún de posesión» (Ar. 4500); al igual las SSTS de 1 de abril de 1968 (Ar. 1793), 15 de octubre de 1964 (Ar. 4198) y 12 de noviembre de 1962 (Ar. 4110). La declaración acerca del derecho de propiedad sobre la zona debatida es una cuestión vedada al acto administrativo de deslinde, siendo la jurisdicción ordinaria la única competente para enjuiciar y declarar la titularidad sobre la zona, afirmando la STS de 2 de noviembre de 1968 que «la jurisprudencia de esta Sala ha declarado que los deslindes administrativos no resuelven más que un problema de límites, es decir, la determinación de hasta donde llegan éstos, sin poder hacer declaraciones acerca del derecho de propiedad, porque tal facultad es propia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria». En la misma dirección, y entre otras, vid. SSTS de 3 de enero de 1972 (Ar. 13), 1 de abril de 1968 (Ar. 1793), 6 de abril de 1968 (Ar. 1857), 21 de noviembre de 1969 (Ar. 3509) y 16 de octubre de 1970 (Ar. 4031).

> De lo expuesto claramente se deduce que el deslinde de la zona marítimo-terrestre, no es más que un acto unilateral de la Administración, que no declara derechos, sino que sienta presunciones de hecho, sujetas a decisión judicial [Ar. 2367][12].

En definitiva, lo que la jurisprudencia sanciona es que mediante el deslinde de zona marítimo-terrestre se declara administrativamente la extensión y límites de ésta, en atención a las características naturales del terreno; si bien las posibilidades de actuación de la Administración sobre la zona dependerán de la situación posesoria que resulte del deslinde. Si la Administración puede atribuirse la posesión del terreno actuará conforme al régimen jurídico previsto para estos bienes, pudiendo desconocer cualquier situación jurídica de particulares en contradicción a su condición demanial; en caso contrario, deberá previamente destruir la situación jurídica del particular que le impide atribuirse la posesión. No parece tener otro sentido el que el Tribunal Supremo acuda a la figura de las presunciones a la hora de calificar la eficacia del deslinde: si la Administración puede declarar su posesión sobre el terreno delimitado como zona marítimo-terrestre este acto despliega a su favor la presunción de demanialidad de éste, presunción que deberá destruirse por quien la niegue, desplazando en su contra la carga impugnatoria ante los Tribunales civiles. Para entender lo expuesto analizaremos en qué casos esta eficacia del deslinde no se realiza a favor de la Administración, al decaer ante ciertas situaciones jurídicas de particulares.

D) *Los derechos inscritos como límite al deslinde del dominio público marítimo. Justificación y ámbito*

Al margen de la declaración sobre el derecho de dominio que puedan realizar los Tribunales civiles, los asientos registrales despliegan, *en el propio orden administrativo,* unos efectos que paralizan la eficacia posesoria que la jurisprudencia del Tribunal Supremo conecta al deslinde. Es doctrina constante que si en el curso de un deslinde administrativo se alegasen derechos inscritos en el Registro de la Propiedad éstos se imponen frente a la declaración acerca de la extensión y límites de la zona marítimo terrestre, haciendo decaer la atribución posesoria que en otro caso establecería a favor de la Administración.

a) Fundamento

El fundamento de este límite se encuentra en el principio de legitimación registral, en virtud del cual los derechos inscritos en el Registro de la Propie-

---

[12] Igualmente las siguientes SSTS de 2 de noviembre de 1968 (Ar. 4763), 29 de marzo de 1969 (Ar. 1533), 2 de mayo de 1969 (Ar. 2570), 5 de noviembre de 1971 (Ar. 4356) y 3 de enero de 1972 (Ar. 13).

dad se presume que existen, pertenecen y son poseídos por su titular en la forma determinada en el asiento respectivo (art. 38 LH), estando los asientos bajo la salvaguardia de los Tribunales hasta que no se declare su inexactitud (art. 1 LH). La eficacia defensiva de la inscripción registral se impone, según jurisprudencia constante, a la actuación delimitadora, sin que la Administración pueda desconocer el contenido jurídico protegido por el Registro de la Propiedad, de manera que si quiere destruirlo tendrá que atacar no sólo el derecho publicado sino, también, el asiento que lo refleja. Esta eficacia de la inscripción registral, que como vimos se desarrolló en la jurisprudencia recaída sobre deslinde de montes, ha sido seguida en relación al deslinde de la zona marítimo-terrestre, y se consagraría como un límite al deslinde administrativo (vid. cap.3). Baste para ilustrarlo las siguientes sentencias: STS de 22 de noviembre de 1956:

> la Administración debió haber respetado el derecho de titulares de bienes inscritos, ya que esta situación suponía en vía gubernativa un impedimento legal a una reivindicación administrativamente llevada a cabo, esto es, sin intervención de los Tribunales de justicia. [Ar.4146][13];

o la STS de 30 de enero de 1958:

> Que aun cuando es facultad privativa de la Administración la práctica de los deslindes, su aprobación y ejecutoriedad de las providencias que dicte, no obstante cuando se oponen títulos amparados en la legitimación registral a favor de particulares, a la Administración no le es dado desconocerlos y a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos pertenecen al titular con arreglo al asiento y bajo la salvaguarda de los Tribunales... La Orden aprobatoria del deslinde desconoció las inscripciones del Registro de la Propiedad a favor de los recurrentes, extralimitándose en sus poderes... [Ar.482].

Ahondando en el respeto a los derechos inscritos y desde el ángulo de la eficacia posesoria que el Tribunal predica del deslinde, se establece que en estos casos la posesión la tiene el que aparece en el Registro como titular del dominio; entre otras, las siguientes sentencias: STS de 12 de noviembre de 1962:

> Habiendo una inscripción registral por medio... es [la recurrente] la que tiene la posesión [Ar. 4110];

STS de 27 de junio de 1966:

> Ya que al existir una inscripción registral a favor de los particulares interesados, son ellos los que tienen la posesión [Ar. 3274].

---

[13] Esta sentencia aplica, por primera vez que sepamos, la eficacia obstativa de las inscripciones registrales al deslinde administrativo de zona marítimo-terrestre, recogiendo para ilustrar el fallo decisiones recaídas en relación al deslinde de montes.

En relación a los bienes que nos ocupan se cuestionó desde la doctrina el hecho de que la inscripciones pudiesen contrarrestar, incluso en el orden administrativo, la declaración de la naturaleza de unos bienes cuya pertenencia al dominio público dependía de características naturales establecidas en la Ley, máxime si desde la propia legislación hipotecaria existía un impedimento para el acceso al Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público (art.5 RH)[14]. Por ello, algunos pronunciamientos judiciales se apoyaron en un argumento adicional para justificar la eficacia obstativa al deslinde de los asientos registrales. Este argumento adicional utilizado por el Tribunal Supremo no es otro que el de que los derechos inscritos pueden revelar la existencia de un derecho de propiedad, de un enclave privado sobre terrenos que por su configuración natural, en otro caso, formarían parte del dominio público marítimo. En esta dirección son ilustrativas las siguientes sentencias: STS de 19 de junio de 1967:

> preceptos todos estos que sitúan idealmente la posibilidad de que los particulares puedan ser dueños de terrenos en la zona marítimo-terrestre y no puedan ser privados de los derechos inherentes al dominio sin la previa expropiación de forma legal [Ar.3171];

o la STS de 16 de marzo de 1968, que establece:

> se infiere de los mencionados preceptos, si bien establece una presunción *juris tantum* del carácter de bienes dominio nacional y uso público que ha de atribuirse a ese espacio de las costas..., que constituye la zona marítimo-terrestre, sin embargo la presunción legal no puede obstar, por su carácter de *juris tantum* a la prueba en contrario de su existencia de terrenos de propiedad privada [Ar.1480].

b) Inscripciones registrales y delimitación de la zona marítmo-terrestre. Evolución de la doctrina del Tribunal Supremo.

Dentro del respecto a las situaciones jurídicas amparadas por asientos del Registro de la Propiedad se observa una evolución jurisprudencial en torno a la procedencia de realizar el deslinde en estos casos. En un primer momento, el Tribunal Supremo, siguiendo la doctrina legal recaída en relación a otros bienes, sostuvo la nulidad del deslinde que hubiese abarcado terrenos inscritos. *Las inscripciones registrales suponían un límite a la realización del deslinde, de forma que si la operación delimitadora comprendiese terrenos inscritos como propiedad particular, incurría en vicio determinante de invalidez.* En esta dirección se sitúan las SSTS de 22 de noviembre de 1956 (Ar.481), 30 de enero de 1958 (Ar.2829), 24 de junio (Ar.4309) y 20 de noviembre de 1959, que anulan la Orden aprobatoria del deslinde, pues como señala esta última:

---

[14] Por la importancia de este tema en relación a los enclaves su estudio se desarrollará en un epígrafe independiente (vid. cap. 5.II.6).

> el deslinde no debió ser aprobado... como lo hizo la Orden recurrida, sino sólo respecto de la fincas y terrenos respecto de los cuales no se formularon reclamaciones [con base en inscripciones] [Ar.4148].

El punto de inflexión lo marcó la STS de 7 de julio de 1960 (Ar.2727). En este fallo el Tribunal Supremo admitió que pudiera realizarse el deslinde aún en el caso de haberse invocado titularidades inscritas, siempre que la declaración de que forman parte de la zona marítimo-terrestre se hiciera al solo efecto de ejercitar la oportuna acción reivindicatoria de los mismos, sin alterar la situación jurídica de los particulares. La doctrina vertida en esta decisión judicial será la que paulatinamente se irá imponiendo. El respecto a las situaciones jurídicas amparadas por el Registro de la Propiedad vendrá determinado por las actuaciones que tras el deslinde realice la Administración, pero no implica la improcedencia de que estos terrenos queden abarcados por el deslinde. Ahora bien, los efectos que al deslinde se conectan de no existir asientos registrales contradictorios serán muy distintos al supuesto de existir derechos inscritos. *Se desplaza pues la diferencia al ámbito de los efectos y no al de la procedencia de la delimitación.*

La doctrina que se consolida es que la Administración debe realizar la delimitación exclusivamente dirigida a constatar hasta dónde se extiende la zona marítimo-terrestre y ello con independencia de su naturaleza jurídica o de titularidades que sobre la zona pudieran existir. Baste recoger en esta dirección, entre otras, la STS de 2 de mayo de 1969 que establece que la extensión de la zona marítimo-terrestre:

> o la determinación del hecho de haber variado en más o en menos, debe ser apreciada por los técnicos..., los cuales lo harán con independencia de la condición jurídica que los terrenos puedan tener [Ar.2570];

o la STS de 24 de abril de 1972, al declarar:

> no cabe discutir el derecho de la Admistración a realizar el deslinde de la zona marítimo-terrestre para tener constancia de la línea hasta donde alcanza el flujo y reflujo de la mareas y los mayores oleajes en donde aquellas no sean sensibles, es decir, marcar físicamente la zona con independencia de los títulos... de los terrenos que queden situados dentro de la misma [Ar.1973].

Esta línea juriprudencial, que, como veremos, ha sido constante hasta el momento actual, evidencia el carácter determinatorio de confines que el deslinde cumple respecto a los bienes del dominio público natural, al margen o desconectado de la efectiva titularidad que pudiese existir. La necesaria concreción de cuáles son los terrenos que deben identificarse como zona marítimo-terrestre se muestra relevante para superar la incertidumbre sobre los límites de este bien. Sobre todo, porque al margen de que pueda existir una situación obstativa a su condición demanial, o un hecho obstativo a que la Admistración pueda actuar sobre este bien conforme al régimen dispuesto, el que consten con seguridad sus límites se muestra necesario a otros fines, al ser la línea de referencia que la norma utiliza para localizar las servidumbre en terrenos colidantes.

c) Consecuencias materiales y procesales de la existencia de derechos inscritos

La eficacia defensiva de los asientos registrales desplegará importantes consecuencias, tanto sustantivas como procesales, en orden a determinar cuáles son los efectos y el alcance de la declaración contenida en el deslinde. En primer lugar, aunque no obsta a la realización de la delimitación, la eficacia posesoria que el Tribunal Supremo deriva del deslinde decae ante la existencia de estas situaciones jurídicas que suponen una mayor fuerza formal en el plano posesorio. Y así, en el orden administrativo la presunción de posesión dimanante de la protección registral tendrá que ser respetada en todo caso, de manera no le es legítimo a la Administración ejercitar sobre terrenos inscritos ningún acto de naturaleza posesoria. En este sentido, se establece la imposibilidad de que la Administración pudiera reivindicar administrativamente la posesión de terrenos sobre los que recae una titularidad registral, y realizar actos de disposición dimanantes de la titularidad pública que en otro caso podría ejercitar, como es el otorgamiento de títulos de aprovechamiento. En este punto es ilustrativa, como síntesis de lo expuesto, la STS de 30 de noviembre de 1968 en la que se establece:

> tales situaciones sólo suponen en vía gubernativa un impedimento legal para una reivindicación administrativa, pero si la Administración, como ha sucedido en el presente caso, aprueba el deslinde declarando que los terrenos son de dominio público con un alcance exclusivamente administrativo de precisar exactamente los límites de aquella zona antigua, inciertos antes del deslinde, como supuesto indispensable para el ejercicio de la acción reinvindicatoria por parte del Estado, sin prejuzgar los derechos que alegan y poseen los particulares y consignándose expresamente en la resolución impugnada que la aprobación del deslinde no ha de alterar por sí misma la actual situación jurídica y que la Administración debe abstenerse de realizar acto alguno de naturaleza posesoria, incluso del otorgamiento de concesiones sobre las fincas que se hallen ubicadas en la línea antigua y que se hallen inscritas como de propiedad privada en el Registro de la Propiedad hasta tanto las inscripciones no sean anuladas o canceladas en virtud de sentencia judicial firme... es manifiesto que la resolución recurrida aprobó el deslinde ajustándose a derecho [Ar.4654].

En este sentido, la Administración no podrá realizar ninguna actuación que implique partir de la naturaleza demanial de los terrenos y de la titularidad pública del mismo, porque ello materializaría el desconocimiento de la presunción registral de exactitud en cuanto titularidad, posesión y existencia del derecho a favor del particular. Sólo le es posible partir de la delimitación practicada para establecer las servidumbres públicas sobre terrenos de propiedad privada, que normalmente se disponen y miden en relación a la zona marítimo-terrestre, como son las de salvamento y vigilancia. En definitiva, desde el punto de vista material, la delimitación practicada no faculta a la Administración para actuar como si de dominio público se tratase, y ello en el exclusivo orden administrativo, a reserva del pronunciamiento que pudiese efectuar, respecto a la verdadera naturaleza jurídica del terreno en cuestión, los Tribunales ordinarios.

Es en el orden procesal donde los derechos inscritos manifiestan con más vigor su mayor probanza formal, pues la declaración de que los terrenos forman parte de la zona marítimo-terrestre que la delimitación mantiene, va a operar exclusivamente como presupuesto del ejercicio de las oportunas acciones judiciales, dirigidas a que se declare la naturaleza jurídica demanial y titularidad pública consiguiente del terreno discutido. El titular inscrito se ve relevado de tener que demostrar ningún dato tendente a probar su derecho. Sin embargo, se aprecia, en este punto, dos líneas jurisprudenciales acerca de si el particular tiene o no que acreditar su derecho inscrito ante la Administración para que surta los efectos indicados. A veces, el Tribunal Supremo ha establecido que la inscripción registral despliega su eficacia aún cuando el particular no la aportara al expediente, considerando que corresponde siempre a la Administración conocer si existen o no en la zona afectada por el deslinde: STS de 26 de noviembre de 1963 (Ar.4549); otras veces, en cambio, el Tribunal Supremo ha establecido la exigencia de que el interesado acreditase su derecho inscrito, alegándolo en el expediente, pues si la inscripción no se prueba la Administración no tenía por qué respetarla: STS de 21 de diciembre de 1972 (Ar.5212).

La eficacia defensiva de los asientos registrales determina que sea la Administración quien se vea constreñida a adoptar la posición procesal de «demandante» frente a los derechos protegidos por el Registro. Esta posición procesal de la Administración únicamente se produce ante situaciones jurídicas amparadas registralmente sobre terrenos que la Administración, en el deslinde, verificó como pertenecientes a alguna de las categorías de bienes marítimos. Fuera de estos supuestos, serán los particulares que pretendan desvirtuar la declaración de existencia, extensión y límites de la zona marítimo-terrestre y la consecuente calificación demanial, los que tengan que accionar ante los Tribunales ordinarios de considerar que les asiste un derecho impeditivo a su condición pública pero, en tanto no recaiga fallo judicial acerca de las titularidades, la Administración podrá actuar conforme a la extensión de la zona marítimo-terrestre que se desprende del deslinde.

d) Excepciones al valor obstativo de las inscripciones registrales

La eficacia defensiva de los asientos no opera más allá de la propia cobertura jurídica que abarca el principio de legitimación. Por ello los derechos inscritos no producirán el efecto de paralizar la eficacia posesoria a favor de la Admistración, según el Tribunal Supremo, en los siguientes supuestos:

1.º) Cuando no resulte clara la identificación de la propiedad registrada con el terreno que la Administración delimitó como zona marítimo-terrestre. Este límite a la eficacia defensiva de los asientos ha sido reiteradamente declarado por el Tribunal Supremo pues, como afirmara en la STS de 5 de febrero de 1960:

> no aceptando el Ministerio de Obras Públicas la identificación de la propiedad de la entidad actora con el terreno que la Administración considera de dominio público, no hay posibilidad de aplicar el art.1 de la Ley Hipotecaria, como otras veces viene aplicando esta Sala, en caso de clara identificación de la propiedad arrogada, debidamente inscrita en el Registro, pues entonces se reconocería la posesión de la misma.

2.º) Cuando la inscripción registral invocada no produzca efectos frente a terceros. Este límite trae causa en el artículo 207 LH que dispone que las inscripciones practicadas con arreglo a lo establecido en el articulo.205 LH —inmatriculación en virtud de título público— y artículo 206 LH —certificaciones de dominio como medio inmatriculador de fincas del Estado y Corporaciones— no surtirán efectos respecto de tercero hasta transcurrido dos años desde su fecha. En esta dirección, el Tribunal Supremo estableció que si la Administración había realizado el deslinde en el plazo de dos años que marca el artículo 207 LH, las inmatriculaciones al amparo de estos procedimientos no impedirían la atribución posesoria que el deslinde exterioriza; entre otras la STS de 7 de julio de 1960 (Ar.2727).

3.º) Mención especial cabe hacer respecto al valor señalativo en las inscripciones registrales de la referencia al mar como lindero de la finca. En este punto se aprecia cierta indeterminación en la jurisprudencia, en los pronunciamientos recaídos en el período que tratamos, a la hora de establecer si la expresión «linda con el mar», como expresiva de los límites de una finca inscrita, tiene suficiente entidad como para imponer el respeto posesorio a favor del particular hasta la misma orilla del mar. Una corriente jurisprudencial estimó que en estos casos la inscripción registral no encuentra correspondencia identificadora con el terreno que el particular alega de su titularidad, en tanto que los linderos así determinados no prueban el enclavamiento sobre la zona marítimo-terrestre. Desde esta postura los límites de la finca inscrita deben hacerse coincidir con los límites de la zona marítimo-terrestre deslindada.

Dos argumentos se aducen en apoyo de esta tesis. En primer lugar se considera que admitir la referencia en el asiento registral de «linda con el mar» como señalativo de la titularidad hasta la orilla del mar, llevaría a admitir la posibilidad de que por una simple exposición, más o menos precisa, de linderos, quedaría sin efecto un precepto legal que establece como dominio público el espacio de costas o fronteras que el mar bañe con su flujo y reflujo; en esta dirección se pronuncian las SSTS de 2 de enero de 1960 (Ar.56), 16 de marzo de 1968 (Ar.1480) y 29 de marzo de 1971 (Ar.1533). Un segundo argumento intenta compatibilizar la referencia al mar como lindero de la finca inscrita con la existencia de la zona demanial, en el sentido de que «el mar» comprendería la zona marítimo terrestre; y así, el limite señalado en la inscripción haría referencia a la zona de dominio público, pues ésta es parte del mar en el momento de máxima crecida; en esta dirección la STS de 25 de noviembre de 1965 declara:

> Además, «el litoral o bien la zona marítimo-terrestre que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España»..., por lo que se ve que «el mar» en su flujo, comprende incluso esa zona pública que se quiere hacer aparecer como comprendida en el asiento registral en calidad de dominio privado [Ar.5370].

Se considera, en aplicación de lo anterior, que la alegación de una inscripción registral que señale el mar como límite de la finca, no puede contrarrestrar los límites de la zona marítimo-terrestre establecidos en el deslinde porque esta referencia es perfectamente compatible con la existencia de la zona pública determinada legalmente, debiendo los particulares que se consideren propietarios acudir a los Tribunales ordinarios para desvirtuar la declaración de extensión y límites de la zona demanial.

No obstante, si esta postura ha sido la mayoritaria, no han faltado pronunciamientos del Tribunal Supremo en este período reconociendo valor señalativo a estas inscripciones. En estas Sentencias, que parten de la posibilidad de enclaves de propiedad particular sobre la zona marítimo-terrestre, se afirma la diversidad entre el mar y la zona marítimo-terrestre, como conceptos que aluden a realidades naturales distinta. Desde esta perspectiva, si la referencia a los lindes de la finca con el mar permite conocer la realidad material a la cual se alude, estas inscripciones despliegan todo su eficacia. En esta dirección, la STS de 20 de noviembre de 1959 afirmaría:

> que según la Ley de Puertos las propiedades pueden ser colindantes con el mar, aunque entonces estarán sometidas a las servidumbres de vigilancia y salvamento sin que en ningún modo pueda la Administración ejercitar potestades desorbitadas que al definir, limitar o negar la eficacia de los títulos inscritos... invaden la esfera de los Tribunales ordinarios [Ar.4309];

y la STS de 19 de junio de 1967 admitirá que la incripción registral señalando «los linderos de la isla son por todos lados el mar», goza de la eficacia de enervar la atribución posesoria sobre la zona marítimo-terrestre que el deslinde realiza, porque:

> la línea litoral que es la que define la línea del mar es la bajamar; y si bien quien no tenga otra referencia que la meramente indicativa en su título, de la frontera marina como linde de su posesión no le es dable esgrimir tal presunción,... sí lo es, por el contrario, cuando dentro de la excepción permisible según nuestra legislación, existe una inscripción correcta con toda la trascendencia con tal efecto posesorio por la LH [Ar.3171].

Por lo que si el Tribunal Supremo estima que se trata de uno de los supuestos de enclaves privados permitidos en nuestro Derecho, *los linderos así señalados en la inscripción no deben hacerse coincidir con los límites de la zona marítimo-terretre marcados hacia el interior por la pleamar, sino con el mar propiamente dicho, es decir, hasta la línea de bajamar,* imponiéndose, por tanto, a la Administración el respeto posesorio a favor del titular inscrito.

3. LA REGULACIÓN DEL DESLINDE EN LA NORMATIVA DE COSTAS

A) *El proyecto de Ley de Costas*

El Proyecto que el Gobierno elaboró para la regulación de las costas intentaba resolver dos de los problemas cruciales que se habían puesto de mani-

fiesto. El primero, la posibilidad de propiedades privadas sobre la zona marítimo-terrestre (vid. cap. 5.II) y, el segundo, la dispersión normativa sobre la utilización del dominio público. El tratamiento del deslinde en este texto se insertaba en la primera de estas preocupaciones, reconociéndose como uno de los motivos que había propiciado la aparición de estos enclaves la falta del deslinde generalizado de la zona demanial; en este sentido, la Exposición de Motivos expresaba:

> se estima que la mejor manera de evitar en lo sucesivo la repetición de enojosas controversias, consiste en acelerar y completar el deslinde y amojonammiento de la zona marítimo-terrestre.

En este contexto, el artículo 6 del Proyecto preceptuaba:

> 1. Para la determinación y configuración de los bienes definidos como dominio público en los apartados primero y segundo del artículo 1 y en el artículo 5 de esta Ley, así como para la incorporación al Patrimonio del Estado de los señalados en este último, se practicarán por el Ministerio de Obras Públicas, de oficio o a instancia de parte, con intervención de los Ministerios de Marina, Hacienda y Comercio, de los Ayuntamientos interesados y de los colindantes, los oportunos deslindes.
> 2. Cuando el deslinde afecte a montes catalogados como de utilidad pública, también intervendrá el Ministerio de Agricultura.
> [...]
> 4. Al declarar mediante el acto de deslinde la extensión y límites del dominio público, la Administración se ajustará exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas en esta Ley, careciendo a este objeto todo valor obstativo las detentaciones de los particulares sobre aquél, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad.

De este precepto merecen destacarse importantes consideraciones de contenido sustantivo así como una de signo competencial. En relación a esta última, el deslinde de zona marítimo-terrestre gozaba de *vis atractiva* sobre cualquier otro por razón del bien colindante, incluso de afectar a montes catalogados el que procedía era el de zona marítimo-terrestre, siendo atribución del Ministerio de Obras Públicas. Pero lo más llamativo es que por primera vez se contemplaba expresamente al deslinde como el instrumento jurídico que plasma en la realidad física las definiciones legales de los bienes marítimos; y así, la Disposición transitoria tercera conectaba a la aprobación del deslinde el plazo de un año en el que los particulares debían presentar sus títulos de dominio para su reconocimiento por el Ministerio de Obras Públicas, según las determinaciones que en esta disposición se establecían. Se intentaba superar la regulación de la Leyes de Puertos en las que únicamente se regulaba el deslinde en conexión a la existencia de terrenos sobrantes, pues ahora este presupuesto no era más que una especificación del general de determinación física de la extensión de la zona marítimo-terrestre. De otra parte, *el Proyecto se apartaba de la doctrina del Tribunal Supremo respecto al valor obstativo de las inscripciones registrales*. Los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad dejaban de ser un límite a la declaración de extensión y límites de la zona marítimo-terrestre, así como de su condición pública, si bien la Admi-

nistración debía reconocer la propiedad pretendida sobre terrenos deslindados, en virtud de la Disposición transitoria tercera, primer apartado, en los supuestos en que «la inscripción del interesado o de aquellos de quienes traiga causa, tiene más de treinta años de antigüedad en 1 de enero de 1967». Como puede observarse, en el Proyecto los derechos inscritos se consideraban con valor obstativo a la condición demanial de la zona marítimo-terrestre en ciertos casos, pero no como hecho obstativo a la eficacia del deslinde en sí, de manera que las situaciones amparadas por el Registro de la Propiedad se tenían en cuenta no en cuanto a la posesión sino en relación a un problema de fondo, el de las titularidades. Asimismo, y para evitar que siguiesen apareciendo titularidades inscritas sobre el demanio marítimo, en el Proyecto se ordenaba a la Administración el completar el deslinde en un plazo de cinco años, prohibiéndose la inscripción registral de bienes en las zonas en que no existiese deslinde aprobado —Disposición transitoria primera—. Por último, la Disposición transitoria cuarta, tomando partido por una de las líneas jurisprudenciales que hemos visto, señalaba que las indicaciones en las inscripciones registrales de colindar con el mar se entenderían hechas a la zona marítimo-terrestre en el momento del deslinde.

B) *Ley de Costas de 1969*

La Ley de Costas de 1969 se apartó sustancialmente de la solución que en relación a los enclaves privados estableciera el Proyecto, lo que condicionó el tratamiento del deslinde. La Exposición de Motivos de la Ley, aún partiendo del respecto a los derechos adquiridos, reconocía la trascendencia de que quedaran fijados los confines de la zona pública para evitar que siguiesen apareciendo nuevos enclaves.

El deslinde se regulaba en el artículo 6 reproduciendo sólo en parte el texto remitido por el Gobierno; este precepto disponía:

> 1. Para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público en los apartados 1 y 2 del artículo 5 de esta Ley, así los señalados en este último, se practicarán por el Ministerio de Obras Públicas los oportunos deslindes.
>
> 2. Estos deslindes se realizarán mediante procedimiento administrativo de oficio o a instancia de parte, en el que deberán ser oídos los Ministerios de Marina, Hacienda, Agricultura, Comercio, Información y Turismo y Vivienda, los Ayuntamientos interesados y asimismo, previa notificación personal, los particulares colindantes.
>
> 3. La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes.
>
> 4. Dicha resolución podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa y sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos civiles puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria.

El precepto contemplaba el deslinde, al igual que el Proyecto, como el instrumento mediante el cual se comprueba sobre el terreno la presencia y extensión hacia el interior del demanio marítimo, siendo el primer texto legal que expresamente lo regulará sin conectarlo al presupuesto de los terrenos sobrantes. Pero, como puede observarse, *la norma cristalizó la jurisprudencia vertida sobre el deslinde de zona marítimo-terrestre al amparo de la normativa de puertos en cuanto eficacia, naturaleza jurídica, dualidad jurisdiccional y, sobre todo, en cuanto a la prevalencia de los derechos inscritos,* apartándose por ello del Proyecto.

La solución que adoptó la Ley de Costas reproduce la doctrina legal del Tribunal Supremo: la Administración debe deslindar atendiendo exclusivamente a las características naturales del lugar y con independencia de los títulos, si bien las inscripciones registrales impiden que la Administración pueda atribuirse la posesión de los terrenos; y, en todo caso, la discusión sobre la titularidad deberá residenciarse en los Tribunales ordinarios, estando la carga de accionar en función de la situación posesoria. No obstante, se observa que la referencia a derechos inscritos en cuanto obstativos al deslinde no coincide con lo mantenido por la jurisprudencia, en la medida que únicamente operaría si la situación jurídica publicada estuviese protegida por el artículo 34 LH, es decir, ante la figura del tercero registral.

La protección dispensada por el Registro de la Propiedad al tercero tiene un ámbito de aplicación distinto al que aludíamos al hablar de la eficacia defensiva de los asientos en virtud de los artículos 1 y 38 LH. En primer lugar, porque la figura del tercero hipotecario revela una apariencia que será mantenida en todo caso —al establecer una presunción *iure et de iure* de lo publicado en el asiento—, a diferencia de la presunción *iuris tantum* establecida por el artículo 38 LH. En segundo lugar, se exigen unos requisitos más rigurosos para que el derecho inscrito goce de la protección ofensiva dispensada por el artículo 34 LH, siendo así que no todos los titulares de derechos inscritos se ven beneficiados de la misma. Según lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 1969, la atribución de posesión a consecuencia del deslinde debería paralizarse en el caso de que el derecho inscrito fuese única y exclusivamente el de un tercer adquirente de buena fe, de persona que en el Registro apareciese con facultades para trasmitir e inscribiera, a su vez, su titularidad[15].

En cuanto la Ley admitía el valor obstativo de las inscripciones registrales, establecía en sus Disposiciones transitorias una serie de normas que complementaban el artículo 6. De un lado, se ordenaba a la Administración completar el deslinde y amojonamiento de todos los bienes de dominio público en un plazo de cinco años, mandando a los Registradores, para evitar que siguiesen apareciendo titulares inscritos en el dominio público, que de solicitarse la ins-

[15] En cuanto al alcance del artículo 34 LH vid. CHICO ORTIZ, J., en *Estudios sobre Derecho Hipotecario,* t. II, Marcial Pons, Madrid, 1982, pp. 320 ss.

cripción de bienes o derechos reales situados en zona marítimo-terrestre o playa no deslindadas comunicasen al Ministerio de Obras Públicas el asiento practicado, haciéndose constar esta circunstancia por nota marginal (Disposición transitoria primera). De otro, si como consecuencia de existir inscripciones registrales no pudiera la Administración atribuirse su posesión, ésta debería ejercitar las acciones reivindicatorias correspondientes. Y se estableció la posibilidad de que las Corporaciones Locales se subrogasen en el ejercicio de las mismas si la Administración del Estado no hubiese procedido a interponerlas en el plazo de seis meses tras el requerimiento de la Corporación Local interesada (Disposición transitoria segunda).

C) *Regulación del procedimiento. El Reglamento, de la Ley de Costas, de 1980*

La Ley de Costas de 1969 apenas contenía otras precisiones respecto al procedimiento de deslinde que la referencia al Ministerio competente y otros órganos o autoridades a los que se consideraba interesados, a los efectos del trámite de audiencia, junto a los particulares colindantes. Sin más prescripciones parece, pues, que el procedimiento de deslinde siguió rigiéndose por la Orden Ministerial de 1956, dato que parecen confirmar algunas sentencias del Tribunal Supremo[16]. La primera vez que en nuestro Derecho puede hablarse de una regulación procedimental del deslinde de dominio público marítimo es a raíz de la promulgación del Real Decreto 1088/1980 que aprobó el Reglamento de Costas.

Al procedimiento se dedicaban los artículos 12 y 13, en los que se establecían los siguientes trámites: incoación de oficio o a instancia de los propietarios colindantes; tramitación por la Jefatura de Costas; realización del plano de deslinde y notificación a los Ministerios y a los Ayuntamientos interesados así como a los propietarios colindantes, con treinta días de antelación, el día y la hora en el que se fuera a practicar el reconocimiento sobre el terreno, e igual plazo para alegaciones; señalamiento sobre el terreno de la línea provisional de la zona marítimo-terrestre, de la playa y de la zona de vigilancia y salvamento; Acta de todas las operaciones realizadas y plano del deslinde; información a los interesados de las actuaciones y quince días para alegaciones; informe de la Abogacía del Estado; elevación de la propuesta de resolu-

[16] Las SSTS de 15 de febrero de 1975 (Ar. 781) y 19 de abril de 1976 (Ar. 1943) señalan que el procedimiento del deslinde que fiscalizan ha sido instruido conforme a la OM de 9 de octubre de 1956, y aun admitiendo que carece de valor normativo, estiman que ello no impone la nulidad de las actuaciones, pues la invalidez del deslinde por este motivo se produce si ha habido indefensión del recurrente. Por su parte, las SSTS de 18 de mayo de 1977 (Ar. 2209) y 22 de septiembre de 1975 (Ar. 3753) recogen que el deslinde ha sido practicado conforme a la OM citada y que, por tanto, no es aplicable la Ley de Costas de 1969 en cuanto a las autoridades a las que deben darse audiencia.

ción al Ministerio de Obras Públicas para su aprobación; y notificación de la resolución aprobatoria de deslinde a todos los interesados. Por último, aunque el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 1969 establecía que la resolución aprobatoria del deslinde sería ejecutiva, el artículo 13.2 del Reglamento condicionaba el amojonamiento a que la misma hubiera adquirido firmeza, como en general estaba establecido en la regulación del deslinde de otros bienes.

4. Evolución de la doctrina del Tribunal Supremo

En este apartado nos limitaremos a exponer las líneas generales de la jurisprudencia en aplicación de las previsiones contenidas en la Ley de Costas de 1969, teniendo en cuenta que el Tribunal Supremo la invoca a veces junto a las normas de Puertos en la medida que no se consideraron derogadas en relación al deslinde por la nueva Ley.

1.ª) Se reafirma la doctrina legal vista anteriormente de que el deslinde es la operación jurídica y técnica que materializa sobre el terreno las definiciones legales. Asimismo, se empieza a aplicar a los bienes marítimos la calificación de «dominio público natural», por lo que la inclusión de un terreno en esta categoría depende exclusivamente de hechos naturales[17]. Como consecuencia de ello, el deslinde va a considerarse como un acto que se circunscribe a constatar una realidad física, lo que presupone una labor de interpretación jurídica de conceptos y de las definiciones legales de los mismos y, además, una labor técnica de comprobación sobre el terreno de tales características[18].

2.ª) Conforme a la vinculación absoluta del deslinde respecto a los hechos físicos que determinan la inclusión de un bien en esta categoría, se va abriendo paso la necesidad de que los órganos jurisdiccionales entren a enjuiciar si la delimitación practicada es regular atendiendo al problema de fondo, cual es si los caracteres naturales del terreno permiten su inclusión, hasta el

---

[17] En este sentido, la STS de 19 de febrero de 1972 establece: «configuran así el dominio denominado necesario por tales cualidades jurídicas o natural por sus características físicas, denominación esta última que incorpora su intrínseca mutabilidad, ya que en el origen, en sus variaciones e incluso en la posible extinción actúa de modo primordial hechos ajenos a la intervención humana, avances y retiradas del mar, y en general fenómenos geológicos» (Ar. 881). Añadiendo la STS de 13 de marzo de 1974 que «al ser bienes de dominio público por su propia naturaleza y por declararlo así la preceptiva legal invocada, las mismas no necesitan ninguna afectación formal para gozar de la naturaleza y de los privilegios que tales bienes tienen, no necesitando de la aludida incorporación para gozar de tal calificación; calificación que es innata a tales clases de bienes e inmanente y consustancial por su propia naturaleza» (Ar. 2494).

[18] En este sentido, la STS de 26 de abril de 1972 establece: «Al tratarse de una franja de dominio natural, la Administración, por razones institucionales, en el momento de la práctica del deslinde viene obligada a ajustarse exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas en la Ley» (Ar. 1975); en igual sentido, STS de 24 de abril de 1974 (Ar. 2028).

límite fijado, en la zona marítimo-terrestre. Se supera así la tendencia anterior que reducía el enjuiciamiento a cuestiones formales (defecto en la tramitación y respeto a situaciones posesorias dimanantes de derechos inscritos), desde la consideración de que el fin que atiende el deslinde no puede desvincularse del propio presupuesto que le otorga validez: que el terreno reúna los requisitos naturales exigidos por la norma para considerarlo de esta condición[19]. En esta línea, el Tribunal Supremo establecerá la exigencia de que la Administración justifique, con motivación suficiente, el por qué de la línea establecida, que de no ser apreciada bastante constituye motivo de revocación de la resolución aprobatoria del deslinde[20].

3.ª) En cuanto a la naturaleza jurídica y eficacia del deslinde, la jurisprudencia se mantiene en los mismos términos ya que la propia Ley de Costas sancionó legalmente el alcance posesorio de este acto administrativo. De forma expresa se declara, siguiendo la línea marcada desde hacía tiempo por el propio Tribunal Supremo, que las propiedades inscritas en nada obstan a la realización del deslinde, que debe hacerse con independencia de los títu-

---

[19] En esta línea existen múltiples pronunciamientos del Tribunal Supremo que entran a enjuiciar los informes técnicos que llevaron a la Administración a fijar esa concreta línea divisoria y no otra. La STS de 25 de abril de 1974 afirma «pero todas estas objeciones de carácter técnico tienen la fácil explicación leyendo el Informe emitido por el Ingeniero... en el que se precisa el criterio seguido en el trazado de las líneas de deslinde, que en cuanto a la línea antigua, se fijó por el límite de la actual playa y que la actual se fijó en el plano sin que ninguno de sus puntos estén a nivel más alto de la cota 4,5 o sea sin que por la parte del mar de la línea que de ningún terreno que no sea bañado por el mar en su flujo o reflujo», por lo que al estar las líneas de deslinde dibujadas con la suficiente claridad y ajustada a la realidad del terreno, procede declarar que las resoluciones son conforme a derecho» (Ar. 2028); estableciendo la STS de 8 de abril de 1975 «que la fiscalización jurisdiccional ha de profundizar hasta el núcleo sustantivo del deslinde, constituido por las circunstancias de hecho que actúan como fundamento y en definitiva elemento causal de la declaración administrativa respecto de la extensión y límites de sus propios derechos... de la extraordinaria consistencia intrínseca de las diversas investigaciones, desde perspectivas diversas (geomorfológica, geobotánica, metereológica, forestal, etc.) pero convergentes en sus conclusiones que muestran ciertos errores en los aspectos señalados, fundamentales para la fijación exacta de la línea divisoria de los terrenos de dominio público y socaban así la solidez del soporte técnico del acto de deslinde» (Ar. 1661); igualmente entra en el enjuiciamiento de los caracteres del terreno la STS de 12 de febrero de 1977 (Ar. 557). Las dos últimas Sentencias anulan el deslinde pese a que formalmente respeta los derechos inscritos.

[20] Disponiendo la STS de 6 de diciembre de 1975: «... sin hacer constar en el Acta de práctica del deslinde las razones técnicas o experimentales sobre la extensión de esa zona incluida dentro de la línea fijada, en el interior de la finca de las actoras..., sin que por la Comisión de deslinde se hubiera efectuado estudio alguno sobre las causas que explicasen el alcance de las olas más al interior de esa zona de dunas..., careciendo en su consecuencia, de falta de motivación de la resolución aprobatoria del deslinde que justifique técnica y jurídicamente que el deslinde impugnado alcance tan grande profundidad, lo que supone infracción de los dispuesto en la vigente Ley de Costas» (Ar. 4852). Con el mismo argumento las SSTS de 7 de marzo (Ar. 1052), 15 de octubre de 1973 (Ar. 3781) y 27 de abril de 1974 (Ar. 2052) anulan los deslindes recurridos. La motivación aunque necesaria «no requiere que sea total y exhaustiva, bastando con que sea suficiente, inteligible y racional», según la STS de 25 de abril de 1977 (Ar. 1719).

los, pues su alcance no es más que materializar la extensión de una zona marítima[21]. Con el deslinde, se afirma, sólo se persigue la determinación de un estado «físico» en cuanto a la naturaleza de los terrenos, y de un estado «facticio» —la posesión de los mismos— sin que en ningún caso, mediante esta facultad, le esté atribuida a la Administración la competencia para enjuiciar la titularidad de los bienes deslindados[22]. Y aunque el artículo 6.3 de la Ley de Costas limitó la eficacia obstativa de tal atribución posesoria a las titularidades inscritas amparadas por el artículo 34 LH, el Tribunal Supremo invoca tanto el artículo 38 como el artículo 34 LH de manera indistinta, si bien es verdad que nunca ha planteado la posible distinción en cuanto al respeto posesorio que debe presidir las resoluciones de deslinde en uno u otro caso, limitándose a recoger la eficacia de las titularidades inscritas. Por último, se consolidará la doctrina legal acerca de que la referencia al mar como linde de la finca inscrita debe hacerse coincidir con la zona pública delimitada, por carecer de valor señalativo suficiente estas inscripciones frente al deslinde[23].

4.ª) Del análisis de la jurisprudencia se observa que la propia Administración consolidó la práctica de recoger en la parte dispositiva de estas resoluciones el respeto posesorio a las titularidades inscritas, mandando remitir la resolución de deslinde a la Dirección General de lo Contencioso para que ejercieran las oportunas acciones judiciales en reivindicación de los terrenos[24].

5.ª) En cuanto a la posible ampliación operada por la Ley de Costas, al considerar a las «playas» como bienes que no tenían por qué integrar la zona marítimo-terrestre, hay que decir que no hemos encontrado ningún pronunciamiento del Tribunal Supremo que resuelva expresamente en tal sentido. Aunque se aprecia una evolución desde las primeras sentencias, que entendieron que el contenido determinatorio de la Ley de Costas era similar al de las Leyes de Puertos[25], hasta las últimas en las que decididamente se admite que el artículo 1 de la Ley de Costas contempla a la playa con independencia

---

[21] Entre otras vid. SSTS de 28 de diciembre de 1973 (Ar. 4790), 6 de abril de 1974 (Ar. 1871), 25 de abril de 1974 (Ar. 2028) y 19 de abril de 1976 (Ar. 1943). Sin embargo, la STS de 2 de diciembre de 1976 (Ar. 5618) desestimó la demanda contra una resolución administrativa que declaró no ser procedente el deslinde de zona marítimo-terrestre de la «Laguna del Peix» considerando que era propiedad privada, al haber sido vendida por el Estado al amparo de la legislación desamortizadora. Esta resolución fue criticada, con apoyo de la doctrina legal comentada, por MENDOZA OLIVÁN, V., en «Dictamen sobre procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la llamada "Laguna del Peix" inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de un particular», *RAP*, 80, 1976, pp. 531 ss.

[22] STS de 16 de noviembre de 1972 (Ar. 4690).

[23] En esta dirección, entre otras, vid. SSTS de 3 de marzo de 1975 (Ar. 1670), 22 de septiembre de 1975 (Ar. 3753) y 14 de junio de 1977 (Ar. 2906).

[24] Esta práctica aparece recogida en SSTS de 16 de noviembre de 1972 (Ar. 4690), 6 de abril de 1974 (Ar. 1871), 14 de junio de 1974 (Ar. 2837), 15 de febrero de 1975 (Ar. 781) y 18 de mayo de 1977 (Ar. 2209), que señalan que de esa forma la *situación procesal probatoria ha sido establecida en sus debidos términos.*

[25] Como, por ejemplo, la STS de 16 de noviembre de 1972 (Ar. 4690).

de la zona marítimo-terrestre[26], a la hora de fundamentar el fallo, las que han entrado en el fondo, lo refieren al hecho natural de las mareas o las mayores olas, sin que se admita la extensión del dominio público más allá del límite fijado por las aguas del mar.

II. LOS ENCLAVES PRIVADOS

1. PLANTEAMIENTO

No se entendería completamente la problemática que ha acompañado al dominio público marítimo si no se hiciera referencia al tema de los enclaves privados. Pocas cuestiones como ésta han hecho correr ríos de tinta y polarizado la doctrina. La posibilidad o no de derechos de propiedad obstativos a la condición pública de las costas ha sido durante mucho tiempo uno de los puntos capitales sobre el que posicionarse en cualquier estudio de la materia. Y no es extraño que la solución que se dé a este tema central implique importantes consecuencias en el tratamiento jurídico del deslinde. Si la posibilidad de enclaves de propiedad privada sobre el dominio público marítimo no hubiera sido al menos discutida, difícilmente se comprendería del todo la doctrina legal acerca de la naturaleza y efectos del acto de delimitación del dominio público marítimo-terrestre. La ordenación jurídica del deslinde que hemos visto está centrada, precisamente, en el dato de que la Administración no puede declarar, en caso de conflicto, su titularidad, al ser ésta una facultad que excede de sus competencias, por lo que si se le opone una titularidad dominical inmune a sus poderes recuperatorios debe respetarla, y ello incluso aunque no impida la operación demarcatoria; la posibilidad de derechos de propiedad particular con pretensiones de mantenimiento añade un plus a la tensión existente en la operación de deslinde, pues en otro caso la cuestión se reduciría al examen técnico de una situación de hecho, cual es el avance del mar en las mareas o los temporales o si el terreno cuenta o no con la configuración física de playa. La falta de equivalencia en todo caso entre bien marítimo y bien de dominio público hace que, en la época que tratamos, el tema de los enclaves esté estrechamente conectado al del deslinde, lo que explida que sea normalmente a raíz de su realización cuando se planteen los conflictos acerca de la verdadera naturaleza jurídica de los terrenos que como bienes marítimos se incluyen en el deslinde.

---

[26] En este sentido vid. SSTS de 18 de diciembre de 1981 (Ar. 1117) y 8 de junio de 1990 (Ar. 5181). De la lectura de los Anales de la Dirección General de lo Contencioso se extrae que no era posible deducir del hecho de que el deslinde se aprobara como «deslinde de zona marítimo-terrestre», el que sólo se pretendiese incluir esta zona sino que también podía implicar la determinación de una zona de dominio público que no caía bajo la acción directa de las aguas, si se consideraba que la misma reunía los requisitos para su identificación como «playa»; vid. *Anales de la Dirección General de lo Contencioso*, año 1976, n.os 97 y 98.

2. ORIGEN DEL DEBATE: LAS LEYES DE PUERTOS

A) *La posibilidad de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre. Las tensiones suscitadas por la posición del Consejo de Estado*

Aunque existen antecedentes[27], el origen de la polémica puede situarse a raíz de unos célebres Dictámenes del Consejo de Estado que trataron, precisamente, sobre esta cuestión. La discusión surgió en relación a las islas de Sálvora, Vienta y Nora, situadas en la ría de Arosa. Aunque la Administración reconocía la propiedad privada de las islas, se suscitaba la duda de si ésta podía recaer, también, sobre su zona marítimo-terrestre o si, por el contrario, siendo de dominio público, estaba sujeta al uso público y debía realizarse su deslinde[28].

El Consejo de Estado se pronunció a favor de la tesis que postulaba la posibilidad de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, rechazando por ello que la zona debatida estuviese sujeta al uso público (Dictamen de 17 de octubre de 1963)[29], y, en consecuencia, que la aprobación del deslinde únicamente era procedente para fijar las zonas de servidumbres (Dic-

---

[27] En este sentido, vid. el comentario de ALCUBILLA a la Real Orden de 28 de junio de 1918 en la que se regulaban los permisos para extracción de arenas o piedras en la zona marítimo-terrestre: «Se ha pronunciado esta Real Orden con motivo de expediente promovido para que se fijara la inteligencia de las palabras del art. 1.° de la Ley "sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares". El autor de la instancia origen del expediente, entendía que con ellas se significa que sólo los propietarios de terrenos lindantes con el mar pueden ejercer en ellos actos de dominio; y, a la vez, pretendía que al otorgar las autoridades de Marina permisos para extraer arena de terrenos de la zona marítima que no sean de dominio público, exijan la justificación de que el solicitante es dueño de los mismos o tiene permiso del que lo sea. El Ministro, al fundamentar la Real Orden, afirma que las palabras de referencia, "no pueden tener otra significación gramatical ni otro concepto jurídico" que el que se deriva de las mismas; pues si la Ley hubiese reconocido un dominio particular sobre la zona marítimo-terrestre, lo hubiera dicho expresamente, empleando, en lugar de aquéllas, las de dominio o propiedad que corresponda a los particulares, reconocido en su favor con anterioridad a la Ley», en *Diccionario de la Administración,* Apéndice de 1918, Madrid, 1918, p. 245, en nota.

[28] Los hechos principales que dieron origen al debate fueron los siguientes: en 1958 el propietario de dichas islas, que habían sido objeto de reversión en el mismo año, pidió que se le indicase el régimen de pesca a que había de someterse, resolviendo la Dirección General de Pesca Marítima que había de acomodarse a las condiciones generales establecidas para el ejercicio de dicha actividad; en 1959 la Ayudantía de Marina de Santa Eugenia de Riveira mediante Edicto estableció que, habiéndose acreditado la propiedad de las islas, la explotación pesquera correspondía en exclusividad a su propietario, por lo que los pescadores debían cesar en cualquier actividad que implicase saltar a tierra, salvo en caso de naufragio. Las Cofradías de Pescadores afectadas recurrieron, solicitando que se declarase que la zona marítmo-terrestre de las islas era de dominio y uso público, que se les permitiera el uso que durante cincuenta años venían ejercitando pacíficamente. El Ministerio de Comercio consultó al Consejo de Estado sobre si era procedente establecer el uso público sobre la zona marítimo-terrestre, y el Ministerio de Obras públicas, que había ordenado la práctica de su deslinde, si era conforme a Derecho su aprobación.

[29] Recopilación de Doctrina legal del Consejo de Estado, expediente n.° 27519.

tamen 11 de julio de 1963)[30], formulándose voto particular. Sin embargo, pese a la postura del Consejo de Estado, el Ministerio de Comercio dictó resolución por la que declaraba el uso público de la zona marítimo-terrestre, y el Ministerio de Obras Públicas procedió a delimitar la zona como dominio público. La Sentencia de 19 de junio de 1967 del Tribunal Supremo revocó ambas resoluciones, con invocación expresa de la doctrina vertida en el Dictamen de 17 de octubre de 1963 (Ar. 3171). A partir de este momento, e impulsado por la revalorización que como zonas de recreo van adquiriendo las costas, se suscita la polémica de la admisibilidad en nuestro Ordenamiento de enclaves privados sobre bienes que, por su configuración natural, integrarían el dominio público marítimo. Ambas tesis, tanto la negadora de enclaves como la que postulaba su admisión, reconocieron que la discusión traía causa en el artículo 1 de la Ley de Puertos de 1880 que, por primera vez, introduce la cláusula del respeto a los derechos que correspondan a los particulares sobre los bienes marítimos. Este precepto, junto a los artículos 7, 8 y 9, repetidos en la Ley de Puertos de 1928, van a ser objeto de análisis por ambas corrientes, centrándose la discusión en el alcance e interpretación que debía darse a los mismos. Estos preceptos establecían:

> *Artículo 1.* Son de dominio nacional y uso público, *sin perjuicio de los derechos que corresponden a los particulares:*
> 1. La zona marítimo-terrestre que es ...
>
> *Artículo 7. Los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre,* están sometidos a las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral.
>
> *Artículo 8. La servidumbre de salvamento tiene la misma extensión en los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar que la zona marítimo-terrestre, dentro de la cual están comprendidos* y veinte metros más, ...
>
> *Artículo 9.* La servidumbre de salvamento no es obstáculo para que *los dueños de los terrenos contiguos al mar,* siembre, planten *y levanten dentro de la zona marítimo-terrestre, en terreno propio, edificios agrícolas y casa de recreo.* [La cursiva es nuestra.]

B) *La tesis favorable*

Ésta fue la postura sustentada en el Dictamen del Consejo de Estado de 17 de octubre de 1963, según la cual la zona marítimo-terrestre podía ser en algunos casos de propiedad privada, hecho que consideró incuestionable a la luz de la Ley de Puertos; y así establecía:

---

[30] Expediente n.º 28558. Este Dictamen no ha sido publicado, por lo que lo citamos de la referencia de MEILÁN GIL, J. L., en «El concepto...», ob. cit., pp. 366 ss.

> Baste examinar los artículos citados... para comprender que en nuestro ordenamiento positivo la regla general de asignación de la zona marítimo-terrestre al dominio público se ha de compaginar con la indudable existencia en ella de parcelas de propiedad privada. Negar que los artículos examinados, de correcta redacción, sin sombra de ambigüedad, admitan la existencia de terrenos de propiedad privada, implicaría la alteración del significado lógico y gramatical de sus términos, y en su virtud, la infracción de la regla de hermenéutica que prohíbe el que se desvirtúen las palabras de la Ley, cuando estas son claras y precisas, a pretexto de remontarse a su espíritu.

En el Dictamen se intenta justificar la decisión con apoyo en el Derecho histórico; se dirá que tanto en el Derecho romano como en las Partidas estaba admitida la propiedad privada sobre las riberas del mar. Para el Consejo de Estado, era un hecho indubitado la existencia de derechos de propiedad sobre la zona marítimo-terrestre y, por tanto, sostuvo que la única solución correcta desde el punto de vista jurídico era declarar intangibles las situaciones jurídicas consolidadas, pues cualquier otra fórmula, en palabras del propio Consejo, infringiría las más alementales reglas de equidad y justicia. Ésta era la solución que en el Dictamen se consideró habían adoptado tanto la Ley de Puertos de 1880 como la Ley de 1928, al reconocer expresamente terrenos de propiedad privada enclavados en la zona marítimo-terrestre.

Con esta afirmación de fondo, en el Dictamen no se entra a verificar cuáles podían ser las causas que harían decaer la condición demanial de la zona marítimo-terrestre, es decir, cuándo estos derechos de propiedad debían considerarse legítimamente adquiridos. En efecto, el Consejo de Estado rechazó cualquier intento de acotar el origen de estas propiedades privadas, y contundentemente, calificaba de temeraria la pretensión de restringirlas a los antiguos señoríos jurisdiccionales. Se citan, como ejemplos de enclaves: la transformación de Señoríos territoriales y solariegos en propiedad privada; la adquisición de conformidad con las disposiciones relativas a los bienes desamortizados; la posesión pacífica desde tiempo inmemorial. Son motivos excepcionales que traían causa en un período anterior a las codificaciones y por ello el Consejo de Estado reconoce la dificultad de precisarlos, debido al estado incipiente en que se encontraban las investigaciones relativas a la materia. También se cita como origen de enclaves privados el hecho de que el avance del mar deje en zona marítimo-terrestre terrenos de propiedad privada. No obstante, debe resaltarse, a este respecto, que el Consejo de Estado consideró la inscripción registral de dominio sobre una parcela sita en zona marítimo-terrestre como suficiente para entender probada la titularidad a favor de un particular. En el Dictamen se especificaba que la posible propiedad privada sobre parcelas concretas de zona marítimo-terrestre tenía que ser demostrada suficientemente, no bastando la mera referencia a la colindancia con el mar para justificarla, en la medida que los enclaves eran, según esta doctrina, la excepción a la regla general que postulaba su condición demanial. Y llegará a admitir que esta prueba quedaba cumplida de existir una inscripción registral a favor del particular; en este sentido, se afirmaba:

> Mas del hecho de que existan terrenos de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, ..., no cabe inferir, ..., la conclusión de que la zona marítimo-terrestre puede caer con perfecta normalidad en el ámbito de la propiedad privada, y sólo será de dominio público cuando esta eventualidad no se haya producido; o sea cuando la Administración pueda exhibir un título concreto sobre la misma. La tesis contraria es la que se encuentra perfectamente acorde con nuestro ordenamiento positivo. Pudiera ser enunciada de la siguiente forma: la regla general de adscripción de la zona marítimo terrestre al dominio nacional y uso público admite como excepción el régimen de dominio privado, bien justificando que el terreno se encuentra inscrito a su nombre en el Registro de la Propiedad, bien, de no estar inscrito, aportando los pertinentes medios de prueba.

La doctrina que se vierte en esta consulta puede resumirse, por consiguiente, de la siguiente forma: la zona marítimo-terrestre es por Ley de dominio y uso público, no obstante, nuestro Derecho vigente (al momento) admite, al igual que en otras épocas históricas, la posibilidfad excepcional de enclaves de propiedad privada; siendo suficiente para enervar la demanialidad de la zona marítimo-terrestre la inscripción del dominio en el Registro de la Propiedad.

C) *La tesis contraria*

La posición que negaba cualquier posibilidad de propiedad privada obstativa a la condición pública de la zona marítima-terrestre, tuvo su más fuerte apoyo en la doctrina de dos de los cinco Consejeros que emitieron su voto particular al Dictamen de 17 de octubre de 1963. J. L. Villar Palasí [31] y E. García de Enterría [32] pueden considerarse los autores más representativos de esta corriente. La argumentación de su tesis puede resumirse en los siguientes puntos:

a) La zona marítimo-terrestre se configura como «demanio natural». Desde esta perspectiva, la afectación al dominio público se realiza de todo el género que se define por sus caracteres naturales. Por tratarse de demanio natural el Estado no necesita tener ningún título específico sobre parcelas concretas, ni lo tiene. Se le atribuye genéricamente la totalidad del género físico «zona marítimo-terrestre», sin que quepan excepciones.

b) La regulación de la Ley de Puertos proviene de la Ley de Aguas de 1866 y ésta no admitía, a diferencia de lo que ocurría con las aguas terrestres o continentales, ningún resquicio a la demanialidad total de los bienes marítimos. Tampoco el Código Civil, promulgado con posterioridad a la Ley de Puertos de 1880, permite sustentar la posibilidad de propiedad privada, pues el artículo 339 enumera como bienes de dominio público las riberas, playas,

---

[31] *Apuntes de Derecho administrativo*, Madrid, 1966-1967, pp. 62-66.

[32] *Apuntes de Derecho administrativo*, t. I, Madrid, 1975-1979, pp.114 ss.

radas u otros análogos, aludiendo inequívocamente, según esta doctrina, a géneros enteros.

Estos autores, reconociendo que eran los artículos de la Ley de Puertos el apoyo normativo en que se sustentaba la tesis que rechazan, proponían una interpretación alternativa que permitiría compaginar el carácter demanial absoluto de toda la zona marítimo-terrestre. La interpretación que se sostenía era:

a') Los artículos 7, 8 y 9 estaban regulando las servidumbres y no el dominio público que se contemplaba en los artículos 1, 2 y 4; las servidumbre son *iura in re aliaena* y su configuración es muy distinta de la del derecho de propiedad.

b') La referencia a predios de propiedad privada colindantes con el mar, no era impedimento a la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, porque esta colindancia había de referirla al momento en que el mar estaba en pleamar. Colindar con el mar es colindar con la zona pública.

c') La referencia de «terrenos de propiedad particular enclavados en la zona marítimo-terrestre», podía tener dos justificaciones: entender que se estaban contemplando los supuestos en que la propiedad privada recaía sobre un montículo al que no llegaba el flujo del mar o, el supuesto más normal, el que estas ocupaciones privativas aludían, igual que hacía el artículo 1 cuando salvaba «los derechos que correspondan a los particulares», a derechos superficiarios, limitados al vuelo de la zona marítimo-terrestre. Estos derechos, que recuerdan la vieja doctrina de la distinción entre el dominio útil y el dominio directo, no podían ser otros que derechos de aprovechamiento. La conclusión era tajante: *cuando se hablaba de propiedad era una manera de referirse al derecho derivado de una concesión administrativa.*

Esta doctrina, que ha sido calificada como absolutista[33], surge como reacción a los postulados que sustentaba al Dictamen de 17 de octubre de 1963, y, sobre todo, al hecho de que en éste se considerase suficiente la inscripción registral para admitir el carácter privado de parcelas de zona marítimo-terrestre. La necesidad de rechazar cualquier posibilidad de propiedad privada sobre esta zona, se justificó por las consecuencia negativas que derivarían de aceptar la tesis admisiva, afirmándose:

> Por consiguiente, si prevalece la tesis contraria a la que defendemos, si se extiende la opinión manifestada en el Pleno del Consejo de Estado, la Administración estaría en flagrante inferioridad en relación a los particulares; hasta el punto que podría implicar la desaparición de toda la ZMT. Ello por una razón muy sencilla, la fabricación de títulos registrales es muy fácil. Si cabe la posibilidad de ser propietario de parcelas ZMT bastará agenciarse un título que apoye esta tesis[34].

---

[33] Vid. MEILÁN GIL, J. L., en «El concepto de dominio público...», ob. cit., p. 368.

[34] Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en *Apuntes de Derecho administravo*, ob. cit., p. 137.

Esta posición la secundaron N. Rodríguez Moro [35] y R. Fornesa Ribó, quien centró su esfuerzo en demostrar la ineficacia de los títulos civiles y registrales para consolidar apropiaciones sobre la zona marítimo-terrestre[36].

Como puede comprobarse, la eficacia de los títulos registrales frente al dominio público marítimo-terrestre se incardina como una de las piezas claves de la polémica. La relación entre el dominio público y el Registro de la Propiedad se había convertido en un instrumento en el que apoyar una u otra postura.

3. Ley de Costas de 1969. El reconocimiento de propiedad privada. La tesis del uso público de los enclaves y otras soluciones de ingeniería jurídica

Esta norma se promulgó estando abierto el debate sobre los enclaves. El Proyecto de Ley que remitió el Gobierno eliminaba toda referencia a los enclaves privados salvando únicamente las situaciones amparadas registralmente que tuviesen una duración de más de treinta años[37]. La redacción final fue muy distinta, consagrándose en el artículo 1 el respeto a los derechos legalmente adquiridos y, en el artículo 4, se establecía que los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre estarían sometidos a las servidumbre de salvamento y vigilancia. Ante las prescripciones de la nueva Ley, la doctrina no pudo negar el reconocimiento positivo a favor de la propiedad privada sobre las costas[38]. A partir de este momento, el esfuerzo de los estudiosos del demanio marítimo se orientará en dos direcciones al amparo de las previsiones legales: la primera, la discusión en relación a si la nueva normativa había impuesto el uso público, al margen de la condición pública o privada, de la zona marítimo-terrestre; la segunda, averiguar cuáles podían ser los orígenes de estas propiedades privadas.

---

[35] En «La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre», *REVL*, 157, 1968, pp.133 ss.

[36] «Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre», *RAP*, 46, 1965, pp.123 ss.

[37] En este sentido la Disposición transitoria tercera articulaba la legalización de situaciones sobre terrenos que formasen parte, según el deslinde, del dominio público marítimo-terrestre. Las pretensiones debían dirigirse en el plazo de un año, tras el deslinde o la publicación de la Ley si éste ya se hubiese realizado, al Ministerio de Obras Públicas, que debía reconocer el dominio de aquellos titulares inscritos en el Registro de la Propiedad con más de treinta años de antigüedad al 1 de enero de 1967; en los demás supuestos, se articulaba la legalización a través de concesiones administrativas, unas de carácter automático y otras de carácter discrecional.

[38] Incluso los autores que abogaban por una interpretación de la Ley de Puertos conciliadora con la total demanialidad de las costas reconocieron que se había consagrado la existencia de enclaves privados, vid.: García de Enterría, E., en *Apuntes...*, ob. cit., p. 143; Parejo Gamir/Rodríguez Oliver, en *Lecciones...*, ob. cit., p. 141. La doctrina recoge, a partir de estos momentos, la posibilidad de propiedad privada sobre la zona marítimo-terrestre, entre otros, vid.: Garrido Falla, F., en *Tratado...*, ob. cit., p. 382 en nota; Martínez Escudero, L., en *Playas y costas*, ob. cit., p.159.

Respecto a la primera, J. L. Leguina Villa, apoyándose en el artículo 3 de la Ley, que establecía el uso público de los bienes enumerados en el artículo 1, consideró que la norma había establecido el uso público de todas las costas con independencia de la titularidad. Para el autor esta afectación al uso público respecto a los terrenos de propiedad particular se articulaba jurídicamente como una servidumbre legal; la diferencia de titularidad de los bienes no impedía, por consiguiente, el régimen jurídico uniforme de todas las costas «determinado por el uso público»[39]. Tras la Ley de Costas, desde esta perspectiva, la demanialidad había dejado de ser el único título jurídico legitimador del uso común de estos bienes; tesis que respaldará un sector de la doctrina[40]. En contra, M. Conde Conde opuso que el uso público no tenía aplicación para las parcelas que fuesen de propiedad privada, sino exclusivamente a las dominio público de titularidad estatal. Este autor consideró difícilmente compatibles las previsiones del artículo 4 de la Ley, que sometía a la servidumbre de salvamento los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre, con la servidumbre defendida por J. L. Leguina[41]. Terciando en la polémica, J. M. Rodríguez Oliver consideró que la servidumbre de uso público sólo recaería sobre los bienes de propiedad particular que reuniesen los caracteres de zona marítimo-terrestre; a partir de este límite, la propiedad particular estaría únicamente a lo dispuesto para la servidumbre de salvamento[42].

La otra línea de estudio que iniciará la doctrina científica será la de averiguar cuáles serían esos derechos legalmente adquiridos amparados por la Ley de Costas. Como puede observarse, el gran tema que no se logra desentrañar totalmente era el origen de estos enclaves privados, en el que aparece como una cuestión decisiva el dato que si podían ser los que estuviesen amparados por una inscripción registral. El tema de los efectos del Registro de la Propiedad sobre parcelas de zona marítimo-terrestre seguía estando presente, y por su importancia le dedicamos un epígrafe separado.

4. La situación de los «enclaves» tras la Constitución

Tras la declaración constitucional contenida en el artículo 132.2 de la demanialidad en todo caso de las playas y zona marítimo terrestre, la doctri-

---

[39] En «Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar», *RAP*, 65, 1971, pp. 59 ss., y en «La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre», *REDA*, 2, 1974, pp. 185 ss.

[40] Entre otros, vid.: Escribano, P., en *Las vías urbanas*, ob cit., p.181; Cosculluela, L., en *Administración portuaria*, ob cit., p. 302.

[41] Según Conde, M., de existir esta servidumbre de uso público, la de salvamento hubiera sido innecesaria: de un lado, porque ésta sólo imponía el uso público en caso de naufragio y siempre con indemnización; de otro, porque difícilmente la servidumbre de uso público se compaginaría con la facultad de sembrar y plantar que expresamente recogía el artículo 4, en «El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad particular», *RAP*, 73, 1974, pp. 429 ss. y 433-435.

[42] «Ley de Costas y propiedades particulares», *REDA*, 6, 1975, p. 366.

na jurídica se plantea el alcance de esta norma jurídica y los efectos que de la misma se deriva. En cuanto a los espacios que enumera el artículo 132.2, se conviene en que la Constitución proscribe para el futuro cualquier consolidación de propiedad privada sobre los mismos. En cambio, se cuestiona el alcance de esta norma sobre los enclaves privados reconocidos *ante constitutione.* Siguiendo a A. GUAITA tres son las posturas que pueden sostenerse[43]:

1.ª Los enclaves de los particulares en las playas y la zona marítimo-terrestre son ya de dominio público. Desde esta postura, las antiguas propiedades han sido aniquiladas, y al realizarse por la propia Constitución, de forma general y no singular (art. 1 LEF), no supone una expropiación, sin que se requiera, por tanto, el deber de indemnizar. Esta postura viene avalada por la interpretación de que el demanio público ha sido siempre inapropiable, y de existir un derecho particular fue sin apoyo legal alguno. Este sentido parece reforzado si se tiene en cuenta que en los debates parlamentarios hubo una expresa negativa a salvar los derechos adquiridos.

2.ª En el otro extremo, se afirma que los derechos adquiridos han sido implícitamente salvaguardados y si no se incluyó en el precepto era porque no hacía falta, al venir sancionado por la jurisprudencia a tenor del artículo 1 de la Ley de Costas de 1969. Esta postura se refuerza desde la propia Constitución, que garantiza el instituto expropiatorio mediante la correspondiente indemnización (art. 33), la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica (art. 9.3), y el respeto a la Ley (art. 10.1).

3.ª Una postura intermedia, la más sugestiva y razonable para el autor, se sostiene cuando, a pesar de afirmarse que la indemnización prometida por el artículo 33.3 CE se dirige sólo a expropiaciones futuras, se reconoce que nuestra tradición jurídica ha sido siempre respetuosa con los derechos adquiridos. Y así, se puede cohonestar la titularidad pública e imprescriptibilidad de estos bienes con el respeto a aquéllos, mediante la fórmula que ofrecía la Disposición transitoria segunda de la Ley de Costas de 1969, a quienes aún teniendo títulos inscritos a su favor se allanen a las acciones reivindicatorias del Estado con motivo del deslinde de los bienes demaniales; aquellos particulares, según dicha disposición, podían solicitar la oportuna concesión que legalizara su situación, debiéndose otorgar salvo perjuicio notorio para los intereses públicos. Esta concesión no podrá rebasar el plazo de noventa y nueve años que como máximo establece el art. 126 LPE, y si fuese denegada habría que indemnizar la lesión patrimonial producida por la misma.

Las tesis que se sustentan parten de admitir la existencia de enclaves sobre las costas en el momento de la promulgación de nuestra Constitución, sin entrar en cuáles pudieron ser sus orígenes. A ello dedicamos los epígrafes siguientes.

---

[43] En *Derecho administrativo. Aguas, montes, minas,* ob. cit., pp. 54-55.

5. EFICACIA DEL TÍTULO HIPOTECARIO SOBRE PARCELAS DE ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

A) *La accesibilidad al Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público*

Es frecuente aludir, como una de las notas del régimen jurídico del dominio público, la llamada publicidad posesoria, en virtud de la cual estos bienes cuentan con un sistema de publicidad al margen del establecido por el Registro de la Propiedad para el tráfico jurídico de los derechos reales sobre inmuebles. Se estima que los bienes de dominio público no necesitan la protección dispensada por el Registro pues la publicidad posesoria y la extracomerciabilidad hacen innecesaria la inscripción registral del dominio público. Este principio, considerado como uno de los privilegios de régimen jurídico con que cuenta el demanio, tiene su consagración positiva en el artículo 5 del Reglamento Hipotecario, puesto en conexión con los artículos 2.6 LH y 4 y 6 RH, dispone la exclusión del Registro de la Propiedad de los bienes demaniales. El artículo 5 RH establece:

> No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedan exceptuados de la inscripción:
>
> 1. Los bienes de dominio público a que se refiere el art. 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio.
>
> 2. Los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial.

Esta excepción a la accesibilidad al Registro de los bienes demaniales del Estado, así como los demaniales de uso público de las Corporaciones Locales, tiene su origen en la Real Orden de 1863. Esta disposición establecía la obligación de inscribir todos los bienes de titularidad estatal *excepto «las cosas de uso público cuyo dominio eminente pertenezca al Estado»,* entre las que expresamente citaba las riberas del mar. La regla era la obligación de inscribir todos los bienes y derechos del Estado, salvo los bienes de uso público a los que se les dispensa de inscripción. En 1915 el Reglamento Hipotecario al recoger en su articulado, por primera vez, la accesibilidad de los bienes del Estado, cambia el sentido originario, estableciendo la posibilidad —no la obligación— de inscribir todos los bienes y derechos reales excepto los de dominio público. Este precepto se mantiene hasta nuestros días y puede considerarse de aplicación general a todos los bienes públicos[44].

---

[44] Para una exposición detallada de la confrontación dominio público-Registro de la Propiedad, sus antecedentes históricos y la regulación actual, vid. PAREJO GAMIR, R., en *Proctección registral y dominio público*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1975.

Reconocida la excepción de inscripción, la doctrina analiza cuál sea el alcance de ésta, discutiéndose si implica una prohibición de inscribir o si, por el contrario, lo único que se establece es una dispensa o no obligatoriedad de la misma. La doctrina administrativa mayoritaria, entre los que cabe citar a M. Clavero Arévalo, J. L. Villar Palasí y J. A. García Trevijano, se inclinan por la tesis de la prohibición, según la cual los bienes de dominio público de titularidad estatal no tienen acceso al Registro de la Propiedad[45]. F. Garrido Falla y R. Parada Vázquez mantienen la prohibición de inscripción para los bienes de uso público y consideran que existe dispensa para los de servicio público[46]. Otros autores, como R. Parejo Gamir se muestran partidarios de una interpretación posibilitadora del acceso al Registro de todos los bienes demaniales, con la intención de que se vean favorecidos por la protección que éste articula[47]. *Queda claro, pues, que para la doctrina, cualquiera que sea el sentido que se dé a la excepción de inscripción registral de los bienes demaniales del Estado, no ofrece dudas que los mismos no son obligatoriamente inscribibles.*

El sentido originario de la excepción tenía su justificación en la propia ostensibilidad de la condición pública de estos bienes, en la fuerza del dato fáctico. La publicidad patente que derivaba del uso público al que estaban destinados, parecía ser suficiente garantía frente a cualquier intento de apropiación. La evolución de las cosas ha hecho que la doctrina se replantee la conveniencia del mantenimiento de esta normativa. De un lado, la adopción del criterio de la afectación como motor generador de la demanialidad, y en especial a un servicio público, ha implicado la aplicación de este régimen jurídico a unos bienes que no gozan de la ostensibilidad de aquéllos que originariamente tenían esta condición. De otro, se van a producir constantes e importantes conflictos entre la protección dispensada por el Registro de la Propiedad y los medios de defensa con que cuenta la Administración respecto al dominio público, porque como ha resultado patente, pese a esta excepción, el acceso al Registro de titularidades privadas sobre bienes de dominio público ha sido un hecho frecuentemente constatado.

Para entender la tensión dominio público-Registro de la Propiedad hay previamente que hacer algunas consideraciones, a la luz del hecho de que se han inscrito en el Registro bienes de los que se predica la condición demanial. En primer lugar, si la Administración es la que ha inscrito a su favor la titularidad sobre un bien, haciendo constar que es de dominio público, el supuesto no plantea especiales problemas. La protección dispensada por el Registro se superpone así a la prevista al margen de éste, en tanto que el dominio público

---

[45] «La inalienabilidad...», ob. cit., p. 77; *Apuntes...*, ob. cit., p. 66; «Titularidad y afectación...», ob. cit., p. 18 en nota, respectivamente.

[46] *Tratado...*, ob. cit., p. 375; *Derecho administrativo,* ob. cit., p. 26, respectivamente.

[47] *Protección registral...*, ob. cit., p. 50.

no se privatiza por la inscripción. Esta inscripción refuerza la posición de la Administración, al impedir con ello el surgimiento de titularidades privadas contradictorias, y desplegando a su favor los medios de defensa propios del demanio y los derivados de la titularidad inscrita. Es la inscripción a favor de particular del dominio público el supuesto que ha dado lugar a conflictos. Hay que aclarar que si en la exposición que hacemos hablamos de dominio público lo cierto es que al Registro no acceden titularidades privadas sobre dominio público, esto es indiscutible. El particular que inscribe un derecho real de dominio sobre un inmueble no lo hace desde la consideración de que éste es demanial, sino que es titular de un derecho de naturaleza privada y perfectamente inscribible en el Registro. No compartimos, por ello, la opinión de que las inscripciones a favor de particulares de bienes de dominio público se producen porque lo que existe es una dispensa de inscripción y estos bienes pueden acceder al Registro, como afirma R. Parejo Gamir [48]. A nuestro juicio, si surgen inscripciones a favor de particulares, como de hecho ha sucedido, es porque se inscribe como dominio privado; en ningún caso se va a pretender inscribir a favor de un particular el dominio de un bien demanial, que evidentemente no podría producirse. Por ello, es congruente que en caso de conflicto —al alegar la Administración que es un bien de dominio público— el sistema de protección que dispensa el Registro se despliegue a favor del titular inscrito, al menos en su vertiente provisional, porque lo que el Registro está protegiendo —según consta en sus asientos— no es un derecho sobre dominio público sino un derecho de propiedad sobre un bien sujeto al tráfico jurídico privado. A ello contribuye el que el Registrador no tenga que hacer ninguna calificación ni comprobación de la realidad material, en orden incluso a verificar si extrarregistralmente el derecho o el bien existe. Este supuesto es el que efectivamente ha dado lugar a la controversia entre demanio y Registro.

B) *Los derechos inscritos como situación obstativa a la demanialidad*

Aunque el problema se ha planteado en relación a múltiples dependencias del dominio público, ha sido respecto a los bienes marítimos donde se ha alzado la polémica con verdadera radicalidad. El Registro de la Propiedad ha sido considerado por cierta doctrina como el instrumento legitimador de las apropiaciones privadas sobre las costas, llegándose a afirmar, incluso, que los problemas suscitados en torno a la zona marítimo-terrestre se habrían originado exactamente igual al no haber existido las expresiones de la Ley de Puertos;

[48] El autor parte del planteamiento, que no compartimos, de que al tener los bienes demaniales acceso al Registro, es por lo que se producen inscripciones a favor de particulares, que se ven protegidos por el Registro frente a la Administración. En este sentido, son ilustrativas las siguientes palabras del autor: «Un planteamiento realista del problema tiene necesariamente que partir del dato de que el demanio tiene entrada en el Registro, y que, por tanto, puede figurar en él inscrito a favor de particulares», en *Protección registral...*, ob. cit., en especial pp. 87 y 118.

el conflicto con el Registro de la Propiedad se habría planteado de la misma manera[49].

En los supuestos de que exista una titularidad inscrita a favor de un particular obstativa a la condición y titularidad demanial que alega la Administración, se plantean dos tipos de problemas: la cuestión posesoria a que alude el principio de legitimación (arts. 1 y 38 LH); y la cuestión de la titularidad, en la que se argüirá la protección dispensada al tercero hipotecario por el artículo 34 LH, en aplicación del principio de fe pública registral.

a) Aplicabilidad del principio de legitimación

En el caso de existir una parcela inscrita a favor de un particular en la zona marítimo-terrestre, la Administración se ha visto forzada, como vimos, a respetar la presunción de titularidad y posesión que publicaba el asiento. Y esto era válido con independencia de que el titular sea o no un tercero hipotecario, sea o no una primera inscripción. Todos los privilegios que en el orden posesorio se le otorgaban para la defensa del dominio público decaían ante la mayor fuerza formal del Registro. Ya vimos que la actividad delimitadora de la zona marítimo-terrestre tenía como límite a su eficacia posesoria la existencia de derechos inscritos; lo mismo ocurre en relación a la recuperación de oficio de estos bienes como medida restitutoria. La jurisprudencia se ha mostrado unánime al respecto y la doctrina lo recoge como un hecho incuestionable[50]. Desde esta perspectiva, lo único que va a establecerse es que en el estricto ámbito posesorio el titular registral tiene que ser mantenido en la posesión, correspondiendo a la Administración acudir a los Tribunales ordinarios en defensa de sus derechos. En la dialéctica entre los medios de defensa del dominio público y los del sistema registral, ha prevalecido la protección dispensada por el Registro.

Que la protección registral prevalezca frente a los medios de defensa del dominio público no encuentra un fundamento único ni en la jurisprudencia ni en la doctrina. La mayoría de los autores se limitan a constatar el hecho, aunque sea para criticarlo. Para un sector, esta prevalencia deriva de las propias normas hipotecarias que, salvo disposición legal expresa, se aplican a cualquier ámbito de la actuación pública[51]. No falta quien, como R. Parejo Gamir, la sitúa en la accesibilidad al Registro de los bienes de dominio público: la eficacia defensiva de los asientos despliega su virtualidad

---

[49] Vid. LEGUINA VILLA, J. L., en «Propiedad privada y servidumbre...», ob. cit., p. 61.

[50] Sobre la eficacia del principio de legitimación registral frente al deslinde y a la recuperación posesoria vid. con carácter general el Cap. 3.V.4; en relación al deslinde de la zona marítimo-terrestre nos remitimos al apartado I de este capítulo.

[51] En este sentido vid. CHICO ORTIZ, J., t. I, ob. cit., p. 292.

precisamente porque los bienes públicos pueden tener acceso al Registro, y por tanto su radio de acción le es perfectamente aplicable. No creemos que esta sea una explicación satisfactoria. A nuestro juicio, si lo publicado en el asiento registral prevalece en el aspecto provisional o posesorio no es consecuencia de la relación demanio-Registro, ya se considere que existe dispensa o prohibición. El problema hay que enfocarlo desde la perspectiva de la distribución de poderes entre la Administración y los Tribunales, no es una cuestión de prevalencia entre medios de defensa del dominio público y de las titularidades privadas. Si la Administración, ejercitando la acción de oficio para proteger el dominio público, se encuentra que la titularidad sobre el bien es reconocida como de dominio privado en el Registro y éste presume que el derecho existe en los términos publicados por el asiento, la Administración tendrá que desvirtuar no sólo el derecho de ese titular concreto (como en otro caso ocurriría en relación a bienes patrimoniales) sino también la posibilidad misma de esa titularidad, pero tendrá que hacerlo ante la única instancia posible para ello, los Tribunales ordinarios (art. 1 LH). El único fundamento que parece sustentar la prevalencia formal de los asientos es que están bajo la salvaguardia de los Tribunales civiles; no es tanto la relación demanio-Registro como la más amplia entre Administración-Tribunales. La salvaguardia de los asientos registrales que publican derechos privados sobre inmuebles no es más que una de las consecuencias del atrincheramiento en los Tribunales civiles de cualquier pronunciamiento sobre el derecho de propiedad, porque en esto consiste la eficacia defensiva de la inscripción: el que únicamente los Tribunales ordinarios puedan rectificar los derechos de dominio que publica el Registro de la Propiedad en caso de que su titular no consienta. Pero lo único que implica la prevalencia posesoria frente a la acción de oficio de la Administración es que ésta se ve obligada a acudir ante los Tribunales para discutir el derecho registrado e instar la rectificación del asiento. En este sentido, se ha llegado a afirmar que la relación Administración-administrado se invierte[52], pero con más exactitud habría que decir que más que invertir las relaciones normales, lo que se produce es que la Administración se ve desprovista de sus prerrogativas como poder público (acción de oficio, presunción de legitimidad de sus actos), y tiene que acudir, como si de un particular se tratase, ante los Tribunales.

En relación a las riberas del mar hemos visto que, en estos momentos, era en relación al deslinde cuando se plantean la prevalencia de los asientos en cuanto a la posesión. Si este límite a la declaración y efectos del deslinde se impuso en vía jurisprudencial, posteriormente fue recogido por el artículo 6 de la Ley de Costas de 1969. Esta Ley, que es de las pocas que regulaba la relación demanio-Registro, pareció ceñir el respeto posesorio al supuesto de que la inscripción revelase la figura del tercero hipotecario, si bien la doctrina y

[52] Vid. PAREJO GAMIR, R., en *Protección registral y dominio público,* ob. cit., p. 143.

jurisprudencia mayoritaria siguió manteniendo que la eficacia defensiva de los asientos se producía con cualquier inscripción[53].

b) Aplicabilidad del principio de fe pública

Sentado ya que en el ámbito posesorio y provisional prevalecía la protección dispensada por el Registro de la Propiedad al derecho inscrito, nos queda ver, si en sede jurisdiccional, la fuerza del Registro permitía mantener en la titularidad al particular frente a la naturaleza demanial esgrimida por la Administración. Se trata, en sede jurisdiccional civil y en un proceso declarativo o reivindicatorio, de verificar si la eficacia ofensiva, la protección dispensada al tercero registral, tiene aplicación frente a la condición pública del bien. Y es en estos términos donde vamos a plantear la siguiente hipótesis: demostrada por la Administración la naturaleza física de zona marítimo-terrestre del bien discutido, y reuniendo el titular inscrito todos los requisitos exigidos por el artículo 34 LH, comprobar si será mantenido en su titularidad. La figura del tercero y su admisión sobre parcelas de dominio público marítimo-terrestre ha sido la médula en la discusión doctrinal sobre los enclaves. Era en su posibilidad o no donde la polémica se manifestaba con total radicalidad, por ello no es extraño que incluso se equipararan los términos: si se admitía la propiedad privada sobre el dominio público bastaría con hacerse de una inscripción registral para legitimar la usurpación. El que apareciera la figura del tercer adquirente de buena fe sólo era una cuestión de tiempo.

a') Doctrina

La solución ha sido debatida en la doctrina. Con carácter general, para los autores que parten de la prohibición de inscripción de los bienes de dominio público, la solución es clara: si el dominio público no tiene acceso al Registro no le serán de aplicación los principios registrales, y en especial el de fe pública[54]; en cambio, los que consideran que el demanio puede acceder al Registro no se pronuncian sobre este aspecto, o reconocen que la cuestión dista de tener una respuesta satisfactoria[55]. En relación a la zona marítimo-terrestre la dis-

---

[53] En este sentido, PAREJO GAMIR, R., *Protección registral...*, ob. cit., p.108; MARTÍNEZ ESCUDERO, L., «Las playas como bienes de dominio público. Especial referencia a los enclaves de propiedad privada», *REVL*, 167, 1970, pp. 353 ss. Por su parte, la jurisprudencia siguió manteniendo, como hemos visto, la eficacia defensiva de los asientos en virtud de las artículos 1 y 38 LH.

[54] En este sentido vid.: CLAVERO ARÉVALO, M., en «La inalienabilidad...», ob. cit., pp. 78 ss; FORNESA RIBÓ, R., en «Eficacia del título hipotecario...», ob. cit., p. 123.

[55] Y, así, PAREJO GAMIR, R., reconoce que desde una perspectiva general no existe una explicación satisfactoria; propugnando como solución la ostensibilidad de los bienes demaniales:

cusión se agudizó, debido al reconocimiento del artículo 6.3 de la Ley de Costas del valor obstativo a la eficacia posesoria del deslinde de los derechos inscritos que revelasen la figura del tercero hipotecario. J. L. Leguina Villa admitió que pese al artículo 5 RH la presunción de legitimidad *iuris et de iure* de los titulares inscritos en calidad de terceros operaba sobre estos bienes[56]. M. Conde Conde afirmó que si el artículo 34 LH servía para legitimar adquisiciones en las costas era porque los artículos 1 y 6.3 de la Ley de Costas lo permitían, ya que el principio de fe pública, que prevé adquisiciones *a non domino,* no podría operar sobre derechos marginados de inscripción[57]. Parejo Gamir/Rodríguez Oliver admitieron sin reservas la consolidación de las apropiaciones al amparo del Registro antes de 1969; respecto a las posteriores, aunque consideraron que la Ley cerraba cualquier apropiación futura, de aparecer la figura del tercero propugnaron que debía ser protegido[58]. L. Martínez Escudero admitió que al amparo de la norma podían argumentarse ambas soluciones[59].

La cuestión, como puede verse, no aparecía clara porque se entremezclaban coordenadas de muy distinto signo. Desde la propia dinámica registral, no parece preverse que puedan acceder al Registro titularidades privadas sobre bienes que se consideren de dominio público. El Registro se crea y se justifica para asegurar el tráfico jurídico de derechos reales sobre inmuebles que pueden adquirir los particulares. El mismo origen de la excepción registral de los bienes de dominio público residía en la innecesariedad de que estuviesen protegidos por éste, chocaba con la apropiación privada de los ríos o las playas. Ahora bien, si un terreno se inscribe como titularidad privada y aparece el tercer adquirente oneroso de buena fe sobre un bien que no consta que pertenezca al dominio público marítimo, el que debiese o no ser mantenido en su adquisición era una opción, desde la perspectiva del particular que confía en el Registro, perfectamente exigible, al menos si no existen instrumentos que le hubiesen permitido conocer lo improcedente de su adquisición. La delimitación de la parte terrestre del dominio público se revela como un instrumento eficaz para impedir la aparición de esta figura amparada en la apariencia registral. El acceso al Registro de los planos administrativos que delimitan y concretan la extensión del demanio marítimo-terrestre hubiera sido el medio más eficaz para evitar la aparición del terreno, al menos desde su realización. Sin embargo, admitir sin más que la prevalencia

---

no operará la fe pública sobre los bienes cuya condición de dominio público sea ostensible, porque la propia fuerza de los hechos se impone al titular registral incluso al tercero. No obstante, como el propio autor reconoce, la indeterminación *a priori* de cuándo un bien reúne este carácter de ostensible hace que tengan que ser los Tribunales los que, en definitiva, se pronuncien en cada caso concreto, en *Protección registral...*, ob. cit., en especial pp.172 ss.

[56] En «Propiedad privada y servidumbre de uso público...», ob. cit., p. 59.

[57] En «El pretendido uso público...», ob. cit., p. 436.

[58] En *Lecciones de dominio público,* ICAI, Madrid, 1975, p. 145.

[59] En *Playas y costas. Su régimen jurídico administrativo,* ob.cit., p.210.

de la publicidad registral podía legitimar en todo caso la propiedad privada sobre las costas sería como negar su condición pública. Los propios mecanismos de inmatriculación, el que no se exija en la calificación que hace el Registrador la comprobación de la realidad extrarregistral, hacen de nuestro sistema registral un medio posible de legalizar apropiaciones no legítimas, que se consolidarían simplemente por una trasmisión posterior. En estos términos, cuando la Ley de Costas de 1969 reconoció la posibilidad de propiedad privada, la indeterminación de cuáles eran los medios para una apropiación legal en éstas, originó todo el debate acerca de si uno de aquellos podría ser la adquisición en base a la apariencia que consagra el Registro de la Propiedad. Como en tantas otras facetas de la problemática que ha acompañado al dominio público marítimo, ha sido labor del Tribunal Supremo el sentar doctrina de la aplicabilidad o no del artículo 34 LH.

b') Jurisprudencia

Los pronunciamientos que abordan el tema de la presunción *iure et de iure* de legitimidad del tercero registral son del orden civil, al ser los competentes para conocer de la titularidad y la condición pública demanial o privada del bien litigioso, y la correspondiente rectificación registral en su caso.

No hemos encontrado ningún fallo judicial de admisión de titularidad privada sobre las costas con base única y exclusivamente en la protección del Registro de la Propiedad,, en especial la que dispensa el artículo 34 LH. Al contrario, ha sido doctrina reiterada del Tribunal Supremo la inaplicación del principio de fe pública registral sobre parcelas de dominio público marítimo. Existe un antecedente en la STS de 24 de marzo de 1911 en la que se declaró, en relación a un arroyo en el que eran sensibles las mareas y considerado, por consiguiente, parte de la zona marítima, que al ser un bien de dominio público no le eran de aplicación los artículos 34 y 36 de la Ley Hipotecaria[60].

El planteamiento que adoptará el Tribunal Supremo respecto a la fuerza de las inscripciones registrales frente a la condición pública de la zona marítimo-terrestre, al menos claramente desde comienzos de los años setenta, se apoya en dos postulados básicos. En primer lugar, la presunción de existencia, titularidad y posesión que deriva del artículo 38 LH, al ser *iuris tantum,* puede ser enervada por una realidad extrarregistral, cual es, en estos casos, la condición demanial de los bienes marítimos; siendo un medio de prueba para acreditar dicha condición los datos fácticos establecidos por un deslinde administrativo de zona marítimo terrestre. Con ello, el Tribunal no declaraba la inaplicabilidad del principio de legitimación, simplemente significaba que en sede jurisdiccional, este respeto posesorio a favor del titular inscrito debía ceder si

[60] *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, III, Jurisprudencia civil, 1911, núm.124.

se desvirtuaba la presunción de exactitud registral en que se asentaba. En este sentido, entre otras, la STS de 23 de abril de 1976 admite la reivindicación del Estado porque:

> ... el principio de legitimación registral..., tiene la virtualidad de una presunción *iuris tantum*, que debe de quedar enervada cuando frente a la inscripción registral, se acredita la real existencia de una zona marítimo-terrestre de dominio público, perfectamente determinada y dentro de la cual se justifica que se encuentran los terrenos litigiosos, inscritos a nombre de un particular [Ar. 1924][61].

Y en segundo lugar, partiendo de la consideración de que los bienes públicos marítimos estaban exceptuados del Registro, se afirmará que no le es de aplicación el principio de fe pública registral. Para el Tribunal Supremo no era un hecho obstativo a la condición pública demanial de las costas, el dominio inscrito que reuniera los requisitos del artículo 34 LH, porque en ningún caso sobre estos bienes se perfeccionaba la condición de tercero. La STS de 3 de junio de 1974, que abordó frontalmente la cuestión, tajantemente concluye:

> Y a tal respecto, es de advertir, que en virtud del principio de fe pública registral, ..., el contenido del Registro se reputa exacto en provecho de tercero, siempre que la inexactitud registral esté provocada por la no registración de un título, derecho o acción registrable, pero no en otro caso, y este último supuesto es precisamente, el que aquí se da, porque el art. 5, núm. 1 del Reglamento de la Ley Hipotecaria, exceptúa de la inscripción los bienes de dominio público a que se refiere el art. 339 del C. civ., ..., precepto cuya «ratio legis» es fácilmente comprensible, porque la adscripción de estos bienes, por fines de carácter público los sitúan fuera del comercio de los hombres, haciéndolos inalienables e imprescriptibles llevando en su peculiar destino la propia garantía de su inalterabilidad e inmunidad, no necesitando de las ventajas o garantías que proporciona el sistema registral, cuyo contenido, por ende, tampoco puede perjudicarlo [Ar. 6213].

Dos son los argumentos del razonamiento que aparecerán de forma constante en los fallos judiciales: los bienes de dominio público están fuera del comercio de los hombres, son inalienables e imprescriptibles, llevando en su peculiar destino la propia garantía de inalterabilidad e inmunidad[62]; y, sobre todo, al estar estos bienes exceptuados del Registro el principio de fe pública no puede afectarles. Esta excepción registral que consagra el artículo 5 RH fue interpretada como prohibición de inscripción: los bienes del dominio público no podían inscribirse a favor de la Administración, eran ajenos a las garantías del Registro de la Propiedad, que no necesitaban, según esta doctrina legal, precisamente por su condición demanial[63].

---

[61] Igualmente las SSTS de 5 de diciembre de 1981 (Ar. 5400) y 4 de julio de 1985 (Ar. 3640).

[62] En este sentido vid. SSTS de 18 de noviembre de 1973 (Ar. 4418), 5 de diciembre de 1984 (Ar. 5400) y 17 de junio de 1985 (Ar. 3292).

[63] Vid., entre otras, SSTS de 17 de junio de 1985 (Ar. 3292), 22 de julio de 1986 (Ar. 4577) y 10 de noviembre de 1986 (Ar. 6249).

C) *Recapitulación*

La eficacia de las inscripciones registrales frente a la naturaleza demanial de los bienes marítimos ha sido una cuestión polémica. La dialéctica entre los medios de defensa con que contaba la Administración respecto a estos bienes y la protección registral a las titularidades inscritas, surgió en paralelo al debate acerca de los enclaves en las costas. En esta discusión, el Registro de la Propiedad fue considerado un medio de legitimar estas apropiaciones y un instrumento eficaz con el que paralizar los medios de tutela de la Administración. Por ello fue utilizado como punta de lanza para defender o rechazar el fenómeno de los enclaves.

A nuestro juicio, los ataques al Registro han sido producto del temor ante la imprecisión de cuáles pudieran ser los presupuestos legitimadores de la propiedad privada sobre la zona marítimo-terrestre. Ya vimos que en el Dictamen de 17 de octubre de 1963 la inscripción registral parecía suficiente para enervar la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, y que la jurisprudencia de lo Contencioso afirmaba la primacía de las inscripciones registrales frente a los deslindes de los bienes públicos, al menos en cuanto a la atribución posesoria. Estos datos, unidos al hecho de que la Administración en estos casos tuviera que reivindicar la titularidad de los mismos, hacía temer que la protección del Registro llegase a legitimar cualquier apropiación del dominio público, sobre todo de unos bienes cuya demanialidad dependía de unas condiciones naturales establecidas por la Ley, y sobre los que la Administración carecía de título específico que acreditara su titularidad. Incluso se llegó a afirmar que el tema de los enclaves era exclusivamente un problema registral[64]. La jurisprudencia despejó las dudas, situando la eficacia de la inscripción registral en relación a las riberas del mar en unos términos precisos, y en dos planos diferentes. De una parte, la eficacia defensiva de los asientos se mantenía en relación al ejercicio de potestades administrativas que implicaban un pronunciamiento posesorio. La apariencia de legitimidad de las titularidades inscritas no podía ser destruida más que ante los Tribunales del orden civil, y en consecuencia, los deslindes administrativos tendrían que respetar la titularidad y posesión publicada en los asientos en los términos que vimos en el apartado anterior. Pero esta apariencia sólo determinaba a quién le correspondía la carga de reivindicar, y quién, entretanto, mantenía la posesión pacífica del bien. De otra parte, en el plano definitivo de la titularidad y naturaleza del bien, los Tribunales se mostraron favorables a la condición demanial de los bienes marítimos si sólo se contaba a favor de la titularidad privada con la inscripción registral, sin entrar siquiera a verificar si el titular reunía los requisitos del tercero hipotecario. En el debate acerca de la titularidad, el Tribunal Supremo sostuvo de manera rotunda que no era obstativo a la naturaleza demanial y titularidad pública del bien marítimo la condición de tercero hipo-

[64] Vid. PAREJO GAMIR RODRÍGUEZ OLIVER, en *Lecciones...*, ob. cit., p. 145.

tocario, pues no era posible perfeccionar este carácter sobre el demanio marítimo. La jurisprudencia, al contrario de lo que la doctrina parecía temer, encontró apoyo en la inscribibilidad del demanio para negar la aplicabilidad de la fe pública registral. Cuando se admite la propiedad privada sobre parcelas de zona marítimo-terrestre no será en base al instituto registral de la legitimidad *iure et de iure* basada en la apariencia.

A nuestro juicio, la fe pública registral no parece que pudiese tener aplicación sobre un bien que en el momento de la inscripción registral contase ya con los caracteres que determinaban su condición pública, incluso en esta época. Sea cual sea el sentido que se diera a la excepción del artículo 5 RH, estos bienes no eran obligatoriamentes inscribibles. Se encontrarían en la misma posición que aquellas situaciones jurídicas que, incluso pudiendo inscribirse, no es necesario hacerlo para que sean oponibles a terceros (nos referimos a las servidumbres aparentes, o/a los rectractos legales); por ello, estas situaciones pueden esgrimirse frente a terceros aunque éstos, al no constar en el Registro de la Propiedad las desconozcan. Este enfoque presupone que el bien que se inscribe a favor de un particular reúne los caracteres determinantes de su demanialidad, y esta es la perspectiva que acogió el Tribunal Supremo; pero el mismo no resuelve el supuesto de aquella titularidad consolidada sobre un bien no demanial que posteriormente adquiere por mor de fenómenos naturales la condición de bien público marítimo. El que opere en estos casos la fe pública registral y sea mantenido en su titularidad es una cuestión que se diluye en otra más general: la del respeto o no de derechos sobre bienes sobrevenidamente demaniales. La solución es de política legislativa y no de la operatividad del Registro frente al dominio público.

6. Los enclaves en la jurisprudencia del Tribunal Supremo

No pretendemos hacer un estudio exhaustivo de todas y cada una de las claves interpretativas que plantea la jurisprudencia recaída en este punto, ya que excedería en mucho al objeto central de nuestro estudio; por ello únicamente expondremos cuáles han sido las principales pautas del Tribunal Supremo a la hora de resolver el problema central de los enclaves en las costas. Y ello en la medida que nos sirve para entender la importancia del deslinde de las riberas del mar hasta el momento, ya que su realización ha sido el punto de arranque del que se ha partido en estos procesos; y, además, porque nos permitirá enlazar con el tratamiento dado a las titularidades preexistentes en la Ley de Costas de 1988.

Si existía conflicto sobre la condición pública o privada de un bien, es una discusión que sólo podía ventilarse ante los Tribunales civiles aunque, como vimos, surgiese con ocasión de un deslinde administrativo. Este ha sido el supuesto más común: delimitado el dominio público marítimo-terrestre, y ante la existencia de inscripciones registrales, la Administración estaba obligada a entablar los oportunos procesos reivindicatorios en el caso de que tras el deslinde del dominio público no se tuviese que respetar la presunción de

titularidad y posesión a favor de un particular, correspondía al que se opusiera a la declaración de extensión y límites de la zona marítimo-terrestre, establecidos por el deslinde, la carga de reivindicar. El deslinde servía para fijar cuáles eran los terrenos concretos que presentaban los caracteres de bien marítimo según la norma y, en caso de conflicto sobre su condición pública o privada, para fijar quién corría con la carga reivindicatoria o declarativa de dominio.

A) *Notas esenciales de la jurisprudencia del Tribunal Supremo*

Los fallos judiciales de las Salas de lo Civil del Tribunal Supremo consolidaron a partir de los años setenta una doctrina legal a propósito de los enclaves privados. No obstante, esta línea argumental no fue seguida por unas pocas Sentencias muy cercanas en el tiempo. Con independencia que hagamos referencia a estas últimas, la línea jurisprudencial que a continuación exponemos se ha extraido de la corriente mayoritaria:

a) Para el Tribunal Supremo los derechos legalmente adquiridos que salvaran las distintas Leyes que han regulado estos bienes, hacían referencia a verdaderos derechos de dominio privado. Ha sido doctrina reiterada que la zona marítimo-terrestre era de dominio público, y por tanto inalienable e imprescriptible, pero ello no impedía que, en determinados casos, se verificara la existencia de propiedad privada, posibilidad consagrada, según la jurisprudencia, por la normativa específica; en este sentido, la STS 11 de junio de 1984 establece:

> Sin embargo la propia zona marítimo-terrestre declarada de dominio público es susceptible de propiedad privada, de acuerdo con el art. 7 de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 ...; criterio que sigue la Ley de Costas de 1969, al reconocer el art. 1 de aquélla que dicha zona es de dominio público «sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos» y en su art. 4 se insiste en el reconocimiento de los enclaves de propiedad particular en el dominio público [Ar. 3228].

A veces, como hace la STS 29 de diciembre de 1980, se califica la posibilidad de enclaves en la zona marítimo-terrestre de «situación monstruosa... pero posible y hasta prevista y legalizada en la Ley de Costas 28/1969» (Ar. 5111).

b) Esta línea jurisprudencial, que se abre con la STS 28 de noviembre de 1973 (Ar. 4418), mantenía de manera rotunda que siempre y en todo caso en relación a los bienes marítimos corresponde al particular que se oponga a su condición pública probar los hechos obstativos a la demanialidad, y ello con independencia de quien haya sido el reivindicante. Como reflejo de esta doctrina la STS 11 de junio de 1985 establece:

> que los terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre se califican como bienes demaniales, correspondiendo al particular que se oponga a la pretensión reivin-

> dicatoria del Estado, [redacted] [Ar. 3107][65].

Por consiguiente, aunque la Administración tuviese que reivindicar los bienes e instar la anulación de la inscripción registral que publicaba el dominio privado de un particular, nunca se vio obligada a probar su pretensión, más allá de la inclusión correcta del bien en el deslinde, al igual que si el particular era el reivindicante. Se puede concluir que el deslinde desplazaba siempre al particular la carga de la prueba de la existencia del derecho impeditivo de la demanialidad del terreno[66].

c) La prueba se convertía así en la pieza clave del proceso. En este sentido, se declaraba la existencia «de una fuerte presunción de dominio público que requiere para ser destruida una rigurosa prueba en contrario», porque como se afirmara en la STS 6 de octubre de 1986:

> tal exigencia en orden a la prueba de la adquisición del dominio por el particular será operante no sólo en el proceso donde el conflicto se haya suscitado, sino también en la tarea de fijar el alcance de las declaraciones efectuadas por el órgano jurisdiccional, siempre merecedoras de una interpretación restrictiva en sus aserciones sobre la extensión de la franja de dominio privado, al imponerlo así la materia a dilucidar [Ar. 5326].

En este punto hay que señalar que la prueba debía versar no sólo en relación al título concreto del particular que aducía el derecho sino, también, sobre toda la cadena de títulos del que traía causa, hasta depurar en su nacimiento o en su historia registral, si se originó un derecho que, según la jurisprudencia, servía para legitimar válidamente la adquisición. El no probar inexcusablemente el hecho obstativo llevaba al Tribunal a fallar a favor de la condición pública del bien litigioso. Como recuerda la STS de 26 de abril de 1986:

> la jurisprudencia exige, para reconocer el dominio privado, que quien pretenda demuestre los hechos obstativos a la reivindicación del Estado, ..., lo que supone una carga de la prueba consistente, en que si no se prueba el [redacted]o, debe sufrir las consecuencias de no probar, es decir, que no se le reconozca el derecho que alega frente a las normas legales que en principio, proclaman el dominio público [Ar. 2004].

d) El Tribunal Supremo, aunque mantenía su línea argumental a favor, en determinados casos, de la existencia de enclaves, cada vez será más remiso a reconocerlos. De ello da muestra que se convirtiese en una constante el

---

[65] En el mismo sentido, SSTS de 4 de julio de 1985 (Ar. 3640) y 10 de noviembre de 1986 (Ar. 6249).

[66] Esto puede suponer una quiebra a la eficacia defensiva de los asientos, en la medida en que, en principio, la inscripción eximiría al titular de tener que demostrar su derecho. Sobre las consecuencias que derivan de la inscripción registral al titular en tanto que demandado vid. CHICO ORTIZ, en *Estudios sobre Derecho Hipotecario,* ob. cit., pp. 288 ss.

admitir que la referencia en la inscripción registral de «lindar con el mar» era equivalente a lindar con la zona marítimo-terrestre[67].

e) La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo coincidía en sus apreciaciones con la Sala de lo Contencioso-administrativo en cuanto a la naturaleza y efectos del acto administrativo de deslinde. Como afirman las SSTS de 6 de octubre (Ar. 5326) y 10 de noviembre de 1986 (Ar. 6249), éste no resolvía más que un problema de límites, sin que, por tratarse de un mero acto administrativo, pudiera ser determinante de declaraciones de propiedad, ni tan siquiera de posesión como derecho. Respecto al valor de las Actas de deslinde el Tribunal Supremo las consideraba un elemento probatorio de gran relevancia, por cuanto se dirigía a determinar la realidad física del terreno. Pero ello no impedía, si la pretensión era la inadecuada inclusión de la parcela discutida, que reabriese la cuestión sobre extensión y límites de la zona marítimo-terrestre, desde la consideración de que la calificación de un bien como dominio público no es bastante en vía administrativa; en este sentido, la STS de 14 de octubre de 1986 declara:

> si bien es cierto que el deslinde la zona marítimo-terrestre es función administrativa y como tal revisable únicamente por la jurisdicción contencioso-administrativa, también lo es que la ubicación de un terreno dentro de tal zona, así como su calificación de dominio público o propiedad privada es materia propia de la jurisdicción ordinaria, la que, cuando debatir plenamente el carácter de bien público o privado de la parcela [Ar. 5789][68].

Ahora bien, si estos datos fácticos han sido confirmados por una sentencia firme del orden contencioso, el deslinde se convertía en documento a tener en cuenta acerca de los carácteres que determinaban que el bien en cuestión hubiese sido incluido como bien marítimo; pues, como afirma la STS de 17 de junio de 1987:

> es evidente que las Salas de lo Contencioso-administrativo, con apoyo en los deslindes aprobados sientan contundentemente que «aparece claro que, ... extensión superficial sobre la que los recurrentes pretenden el reconocimiento a edificar se encuentra emplazada dentro de la meritada zona», y esta declaración fáctica que adquirió firmeza define un hecho que no puede desconocerse por ninguna jurisdicción, pues los hechos reales declarados como tales no pueden dejar de serlo al propio tiempo para una u otra jurisdicción, sin violentar la seguridad jurídica constitucionalmente reconocida en el art. 9 [Ar. 4473].

f) En las Sentencias recaídas con posterioridad a la Constitución se considera que el mandato contenido en el artículo 132.2 no es de aplicación a los derechos que han podido consolidarse con anterioridad. Ante una titularidad probada que traía causa en uno de los motivos admitidos, la titularidad estatal

---

[67] Vid. STS de 24 de abril de 1986 y las allí citadas.

[68] En el mismo sentido, SSTS de 15 de septiembre de 1984 (Ar.4327) y 12 de noviembre de 1988 (Ar. 8440).

y la naturaleza demanial del terreno debían ceder. Desde esta perspectiva, la doctrina legal relativa a la admisión de propiedad privadas no era violación del precepto constitucional.

En este punto no todas las Sentencias recaídas con posterioridad a la Constitución la contemplan entre las disposiciones que deben ser tenidas en cuenta, como las siguientes: SSTS de 9 de noviembre de 1984 (Ar. 5546), 4 de julio de 1985 (Ar. 3640), 22 de julio (Ar. 4577), 26 de abril (Ar. 2004) y de 10 de noviembre de 1986 (Ar. 6249). Otras veces, el Tribunal Supremo invoca únicamente el artículo 132 CE en su párrafo primero para enmarcar las notas del régimen jurídico del dominio público, como en las SSTS de 17 de junio de 1985 (Ar. 3292) y 14 de octubre de 1986 (Ar. 5789). Los pronuciamientos que expresamente invocan el artículo 132.2 CE insertan sus previsiones en la doctrina legal que exponemos, en el sentido de que la declaración de demanialidad en todo caso de la zona marítimo-terrestre y las playas del precepto no exigía que esta jurisprudencia debiera modificarse; y así la STS de 11 de junio de 1985 declara:

> careciendo de sentido el motivo segundo de este primer recurso... donde se alega violación del art. 339 del Código Civil y del art. 132.2 de la Constitución política de 1978, de la que aquélla —la doctrina legal que recoge— es simple consecuencia interpretativa» [Ar. 3107];

o la STS de 11 de junio de 1984:

> Que según la Constitución de 27 de diciembre de 1978, son bienes de dominio público, entre otros, la zona marítimo-terrestre (art. 132.2); ... sin que tal declaración pública dominical requiera más declaración que la constitucional; sin embargo, la propia zona marítimo-terrestre declarada de dominio público es susceptible de propiedad privada... [Ar. 3221].

Aunque el Tribunal Supremo no consideraba que el artículo 132.2 CE tuviese un efecto directo respecto a las situaciones anteriores a su vigencia, sí mantenía, como contrapartida, que a partir de la Constitución debía extremarse el rigor de la prueba de la acreditación de los enclaves, porque como establece la STS 12 de noviembre de 1988:

> la fuerte presunción en favor del dominio nacional requiere, para ser destruida, una rigurosa demostración en contrario basada exclusivamente en los medios ya indicados, rigor que, a partir de la Constitución habrá de extremarse, ya que en su artículo 132.2 incluye la zona marítimo-terrestre, «en todo caso», como bien de dominio público estatal, asignándole las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad [Ar. 8840].

B) *Hechos obstativos a la demanialidad*

La doctrina mayoritaria del Tribunal Supremo ha admitido concretos y limitados hechos obstativos a la demanialidad de las costas. Los enclaves de

propiedad privada únicamente podían ampararse si se fundamentaban en específicas causas. La determinación de cuáles eran los hechos obstativos se realizaba en virtud de un doble criterio:

a) No eran hechos obstativos: *«los que provienen de un título de dominio o inscripción tabular»*. Este aserto es consecuencia de la ineficacia de la fe pública registral; al estar los bienes demaniales exceptuados del Registro no les podían perjudicar la protección dispensada por éste y, a su vez, significaba que la prueba del particular no podía fundarse en la simple inscripción registral de la finca. Tampoco eran derechos legítimamente adquiridos *«los que provienen de una posesión dilatada»;* afirmándose con ello que la imprescriptibilidad es inherente al régimen jurídico del dominio público[69].

b) La ~~pretensión obstativa del particular~~ sólo prosperaba si probaba inexcusablemente: a) *que el terreno discutido haya pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1880;* b) *que se haya producido una desafectación o cambio de destino de los bienes o que su alienabilidad haya sido autorizada»*. Estos motivos eran los únicos que pudieron generar, para el Tribunal Supremo, un derecho de propiedad sobre bienes cuyos caracteres naturales los configuraba como zona marítimo-terrestre o playa.

Admitiendo estos hechos obstativos, pero rechazando la existencia del enclave privado por no resultar probados, se pronunciaron las siguientes Sentencias: SSTS de 7 de mayo de 1975, 19 de diciembre de 1977, 23 de junio de 1981, 5 de diciembre de 1981, 9 de junio de 1982, 26 de abril de 1986, 22 de julio de 1986, 6 de octubre de 1986, 10 de noviembre de 1986, 12 de diciembre de 1987, 25 de junio de 1987, 12 de noviembre de 1988 y 7 de julio de 1989[70]. Las SSTS de 11 y 17 de junio, así como la de 4 de julio de 1985[71], reiteran la doctrina legal y admiten la reivindicatoria del Estado, aunque declarando que éste ~~debe abonar al particular que construyó legalmente una indemnización equivalente a las edificaciones realizadas~~.

Reconociendo la propiedad privada sobre terrenos que forman parte de la zona marítimo-terrestre, por tener el derecho un origen que se remonta a fechas anteriores a 1880, se pronuncian los siguientes fallos: SSTS de 1 de diciembre de 1966, 13 de octubre de 1981 y 1 de junio de 1984. Estas Sentencias apoyan su decisión en que la configuración legal de la zona marítimo-terrestre como bien de dominio público, con el carácter de imprescriptible e inalienable, tiene su génesis específica en la Ley de Puertos de 1880. En la STS de 1 de diciembre de 1966 se estima probado:

---

[69] Vid. especialmente SSTS de 3 de junio de 1974 (Ar. 3613), 7 de mayo de 1975 (Ar. 1986), 19 de diciembre de 1977 (Ar. 4762) y 12 de noviembre de 1988 (Ar. 8440).

[70] Ar. 1986, Ar. 4762, Ar. 2613, Ar. 5400, Ar. 3411, Ar. 2004, Ar. 4577, Ar. 5326, Ar. 6249, Ar. 9427, Ar. 4550, Ar. 8440, Ar. 5409, respectivamente.

[71] Ar. 3107, Ar. 3292, Ar. 3640, respectivamente.

> que los terrenos son de propiedad privada por lo menos desde el año 1842 y por tanto recae en la excepción que la propia Ley señala y que tiene su arranque en actos y derechos anteriores, no sólo a la vigente Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, sino también a la anterior de 7 de mayo de 1880 [Ar. 5593].

La STS de 13 de octubre 1981 versa sobre unos terrenos (Puentedeume, La Coruña) vendidos por el Estado, al amparo de las Leyes desamortizadoras, en 1855 y 1856, considerando:

> no obstante, el aspecto de demanialidad de la zona marítimo-terrestre, con el efecto inherente al mismo de inenajebilidad e imprescriptibilidad, ... tiene su génesis de tal manera específica, en la Ley de mayo de 1880, por lo que con anterioridad a ella, venía posibilitada la atribución de dominio en favor de particulares sobre terrenos posteriormente integrados en lo que pasó a configurar tal zona marítimo-terrestre, siempre que tal acto de atribución se hubiese producido antes de dicha Ley de Puertos de 1880 [Ar. 3737].

La STS de 11 de junio de 1984 (Ar. 3228) (Santa Pola, Alicante) estima probados que el precedente dominical se remonta a mediados del siglo XIX, admitiendo como prueba las Antiguas Contadurías de Hipotecas.

La gran interrogante que planteara esta jurisprudencia ha sido la referencia a la Ley de Puertos de 1880 como la primera norma que estableciera la demanialidad de la zona marítimo terrestre pues, con esta interpretación, los derechos privados que trajesen causa de adquisiciones anteriores tenían que ser respetados, sin entrar a cuestionar los orígenes de esta propiedad más allá de la fecha de referencia. Por ello algunos autores criticarían esta doctrina jurisprudencial alegando que no sólo con la Ley de Aguas de 1866 sino incluso, vigentes las Partidas, el espacio de costas marítimas que el mar abarca en su flujo y reflujo no era susceptible de propiedad privada[72].

La crítica doctrinal en este punto tuvo reflejo en algunos fallos del Tribunal Supremo que, aunque minoritarios, marcaron una línea jurisprudencial que se separó de la señalada. Nos referimos especialmente[73] a la STS de 9 de noviembre de 1984 y a la STS de 6 de julio de 1988, de las que fue ponente

---

[72] En este sentido vid.: MARTÍN-RETORTILLO, L., en «¿Propiedad privada...?», ob. cit., pp. 517 ss.; SAINZ MORENO, F., en «Dominio público...», ob. cit., pp. 201 ss.; SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., en «Estudio de jurisprudencia...», ob. cit., pp. 975 ss.

[73] También están dentro de esta línea las SSTS de 25 de octubre y 2 de diciembre de 1976, que admiten la reivindicatoria del Estado de unos terrenos en los que la propiedad privada tenía un tracto registral que se remontaba a 1871 y 1866 respectivamente, citadas por ELIZALDE AYMERICH, P. en «La zona marítimo-terrestre», *Anuario de Derecho Civil*, t. XXXI, fasc. I, enero-marzo de 1978, pp. 201 ss. Por su parte, la STS de 17 de junio de 1987, aun cuando establece que el Estado no transmitió más que un derecho real *erga omnes* muy cercano al pleno dominio, responde a planteamientos diferentes; esta Sentencia resuelve el supuesto de una desafectación singular de terrenos de zona marítimo-terretre realizada por una Ley de 1935 a favor de un Ayuntamiento, y que posteriormente el Estado reivindica, tras un deslinde, como de dominio público, vid. el comentario realizado por JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. en «Sentencia de 17 de junio de 1987», *CCJC*, 14, 336, pp. 4677 ss.

Martín-Granizo Fernández. En el primer litigio se discutía sobre una parcela enajenada por el Estado al amparo de la legislación desamortizadora en 1871, que según el deslinde practicado en 1970 integraba la zona marítimo-terrestre; ante la acogida de la pretensión del Estado en las dos instancias, el particular recurre ante el Supremo. La *ratio decidendi* del fallo se centró en que la legislación vigente al momento de realizarse la venta no permitía al Estado disponer de las riberas del mar y desestimó el recurso; ello sin perjuicio de los derechos de uso y aprovechamiento que la Sentencia de instancia reconocía, y confirma el Tribunal Supremo, a favor de los sociedades recurrentes[74]. La STS 6 de julio de 1988, relativa a la Manga del Mar Menor, falla en parecidos términos. Los hechos arrancan de una venta realizada por el Estado en pública subasta en 1883, al amparo de la Ley desamortizadora de 1855; por Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1966 se aprueba el deslinde de la zona marítimo-terrestre y el Estado insta la declaración de pertenecer esos bienes al dominio público y la cancelación de las inscripciones registrales contradictorias; las pretensiones se rechazan en las dos instancias y se recurre en casación. El Tribunal Supremo estima el recurso, declarando que la zona marítimo terrestre es un bien comunal de titularidad de la Nación, y en consecuencia, el Estado no tiene facultades ni para enajenarlos ni para desafectarlos; lo trasmitido en la enajenación fue un «derecho real atípico» que faculta para la posesión y aprovechamiento de la zona sin limitación temporal alguna, por lo que si el Estado pretende desapoderar a los particulares de este derecho sólo podrá hacerlo mediante una indemnización[75]. Como puede comprobarse esta línea jurisprudencial intentaba compaginar la declaración del carácter público de la zona marítimo-terrestre y los derechos de los particulares al uso y aprovechamiento de unos bienes por los que en su día pagaron.

Existen otros fallos que admitieron la propiedad privada sobre la zona marítimo-terrestre, si bien con base en otros argumentos. Cabe citar, aunque sean

---

[74] Según el Tribunal Supremo, el Derecho vigente en 1871 eran las Partidas, que no legitimaban la disposición de estos bienes por parte del Estado, afirmando: «siendo según el derecho entonces vigente "las riberas de la mar" (Partida III, Título XXVIII, Ley III) bienes "que pertenecen comunalmente a todos los ciudadanos" y por tanto, equivalentes a los que con frase actual se denominan "de dominio público", su enajenación no estaba permitida». Vid. comentario realizado por BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., que recoge el cambio radical que supone esta sentencia en la jurisprudencia, en «Sentencia de 9 de noviembre de 1984», *CCJC*, 6, 1984, pp. 2037 ss.

[75] En la Sentencia se intenta resolver el alcance y eficacia del mandato constitucional contenido en el artículo 132.2 CE en relación a los derechos de propiedad privada que pudieran haber surgido, aunque al negar que en virtud de la Ley desamortizadora fuera posible la desafectación de la zona, no desarrolla totalmente la posible eficacia retroactiva del precepto constitucional. No obstante, el Tribunal relaciona el principio de irretroactividad y el de seguridad jurídica constitucionalizados en el artículo 9, con el de prohibición de confiscación del artículo 33; y así, parece que puede privarse al particular de los bienes y derechos originados al amparo de la específica normativa sin la correspondiente indemnización, permitiendo en un proceso posterior la fijación de la misma; vid. JIMÉNEZ CISNEROS DEL CID, J., «Sentencia de 6 de julio de 1988», *CCJC*, 17, 1989, pp. 667 ss.

lejanas en el tiempo, las SSTS de 23 de abril de 1919 y de 8 de mayo de 1923. En la primera, se trataba de una reivindicación del Estado de dos lagunas situadas en el interior de unas islas de propiedad particular entre el río Ebro y el mar; el Estado fundamentó su pretensión en que las mismas formaban parte de la zona marítima y no de la zona marítimo-terrestre, sobre la que expresamente admitía la posibilidad de propiedad privada. El Tribunal rechazó la reivindicatoria por estimar que las lagunas formaban parte de la zona marítimo-terrestre y, por consiguiente, la Sentencia de instancia no incurría en error al declarar la propiedad del demandado[76]. En la segunda, el Estado, tras otorgar una concesión de saneamiento de marismas procedió a su deslinde; en la práctica de éste se alegará por un particular que parte de esos terrenos son de su propiedad y se hallan inscritos en el Registro. El Estado entabla la acción reivindicatoria por estimar que forman parte de la zona marítimo-terrestre; tanto en la primera como segunda instancia se declara que los terrenos discutidos son de propiedad del demandado, al haber consolidado su dominio por prescripción pacífica durante los diez años que exige el artículo 1957 del Código Civil, y en casación el Tribunal Supremo rechaza por los mismos argumentos la pretensión del Estado[77]. Más cercana a nosotros, la STS de 14 de noviembre 1977 (Ar. 4188) trata el supuesto de un terreno comprendido entre dos deslindes, considerando el Tribunal que el terreno de propiedad particular que pasa posteriormente a quedar situado por el avance del mar en la zona marítimo-terrestre, era uno de los supuestos de derechos legalmente adquiridos a los que hacía referencia la Ley de Costas de 1969. Tampoco prospera la reivindicatoria del Estado en la STS de 2 de febrero de 1974 (Ar. 435), pero el fallo se fundamenta en la falta de identificación del terreno objeto de reivindicación.

Como puede observarse, la existencia de enclaves privados sobre bienes marítimos se ha admitido en ocasiones en nuestro Derecho, aunque no siempre pueda encontrarse una línea clara y uniforme sobre los supuestos en que la condición pública de los bienes marítimos debía ceder ante derechos de propiedad privada legítimamente oponibles. Ni en las normas que regularon estos bienes, ni en la doctrina que se pronunció sobre el fenómeno, ni incluso en la propia doctrina del Tribunal Supremo cabe apreciar de forma consistente qué casos podían amparar la existencia del enclave privado más allá del supuesto particular que se enjuiciaba. Como única clave sostenida se aprecia que al menos se coincidía en que estos derechos obstativos eran la excepción a la demanialidad de los bienes marítimos, y que en todo caso el único competente para establecerlo eran los Tribunales del orden civil; en este sentido, la Administración no podía pronunciarse con ocasión de la delimitación de los bienes marítimos acerca de su efectiva condición jurídica. En estas coordenadas se situaba la cuestión cuando irrumpe en nuestra vida jurídica la Ley 22/1988, de 22 de julio, de Costas.

---

[76] En *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, III, Jurisprudencia civil, t. 1919, núm.26

[77] En *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, III, Jurisprudencia civil, t. 1923, núm.53.

TERCERA PARTE

RÉGIMEN JURÍDICO DEL DESLINDE DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN LA LEY 22/1988, DE 22 DE JULIO, DE COSTAS

El deslinde del demanio marítimo-terrestre se ha configurado en nuestro Ordenamiento bajo unas coordenadas jurídicas claramente definidas. Como hemos comprobado en los Capítulos de la segunda parte, el reconocimiento a la Administración de la potestad de establecer unilateralmente los confines terrestres de la realidad natural que presenta la identidad de alguna de las categorías de bienes marítimos se hizo en detrimento de una potestad que inicialmente correspondía a los Tribunales, en la medida que suponía un pronunciamiento sobre la extensión del objeto que, en principio, correspondía con su titularidad. Sin embargo, al deslinde se le negaba cualquier contenido que implicara un pronunciamiento sobre la efectiva titularidad de los bienes, por cuanto, como potestad de la Administración, debía responder a los poderes que a ésta se le atribuían en nuestro Derecho y, en este sentido, se entendía que la Administración carecía de poder jurídico para resolver sobre la propiedad de lo discutido. De esta forma, las potestades que nuestro Derecho reconocía a la Administración para la tutela de sus bienes no podían ir más allá de una autodefensa posesoria, sin que le fuera posible desconocer las situaciones jurídicas que revelasen una mayor fuerza formal en el plano posesorio. No obstante, paulatinamente la jurisprudencia admitiría que en el campo específico de los bienes marítimos, el deslinde se hacía imprescindible, aunque sin prejuzgar la efectiva titularidad de los bienes en cuestión, debido a que con este particular procedimiento se superaba la posible incertidumbre sobre qué parte de la realidad natural en un lugar determinado presentaba la morfología por la que se identificaban los bienes marítimos; y, en su caso, para poder fijar la extensión de las servidumbres que en función de dichos límites recaían sobre las propiedades colindantes. El medio que utilizaba la norma para la afectación de este campo de bienes públicos hacía preciso una labor técnica de interpretación de conceptos y de su confrontación en la realidad para desplegar el régimen jurídico que se estatuía, ya que la primera labor necesaria era concretar el objeto propio de aplicación. El deslinde se erigió como la pieza formal clave para concretar dicha parcela de la realidad, por cuanto se conectará al mismo la fuerza formal de establecer en cada porción de las costas hasta dónde se extendían los bienes marítimos. Aun así, hasta el momento no va a reconocerse la importancia de esta operación jurídica en su verdadera dimensión, pues al deslinde no se le otorgaría demasiada relevancia por las normas ni por los llamados a defender su aplicación: de un lado, el mandato de completar el deslinde de todo el litoral no fue cumplido por la Administración; de otro, hasta fechas muy recientes no ha existido una regulación

del procedimiento para efectuarlo, ni mecanismos que dieran publicidad al realizado, sin que se articulasen cauces que coordinaran las actuaciones sobre los bienes marítimos; por último, se configuró como un acto singular al objeto de dirimir entre la Administración y los particulares afectados la extensión de la zona marítimo-terrestre, y la consiguiente discusión sobre su titularidad ante los Tribunales. Todo ello, en mayor o menor medida, ha contribuido a una degradación progresiva de esta realidad natural que ha abocado a los problemas que el legislador asume presentan nuestras costas.

Sin las claves que nos proporciona el tratamiento del deslinde hasta la fecha es prácticamente imposible entender la novedosa conformación que la Ley 22/1988, de Costas, hace de la figura. Como se comprobará en las páginas siguientes el régimen jurídico del deslinde de costas en esta norma pretende dar respuesta a los problemas que se hicieron patentes en la época anterior, en este sentido parece que el legislador ha hecho un tratamiento de blanco sobre negro en las características principales a las que respondía el deslinde. En esta tercera parte examinaremos el régimen jurídico del deslinde del demanio marítimo-terrestre, teniendo en cuenta que no es factible analizar aisladamente las normas que lo regulan directamente, sino que se hace preciso conectarlo con todo el entramado normativo que se ha dispuesto hoy para el litoral, forme parte o no del demanio marítimo terrestre.

6. La premisa determinante: la demanialidad necesaria de los bienes marítimos

I. JUSTIFICACIÓN DE SU ESTUDIO

El análisis del tratamiento dispuesto por la LC al tema de la titularidad de los bienes marítimos se nos muestra de especial relevancia. Difícilmente se entenderá con total magnitud la disciplina y significación del deslinde en la nueva regulación si no se aborda previamente cuál ha sido la solución dada a los derechos de dominio que pudieran existir sobre estos bienes. La posibilidad de derechos privados sobre bienes que reúnan los caracteres que permitieran reconocerlos como partícipes de alguna de las categorías *publificadas* va a condicionar el alcance que se otorga al deslinde.

La relevancia del deslinde del dominio público marítimo-terrestre únicamente puede entenderse desde el posicionamiento que ha adoptado la Ley vigente sobre los hechos determinantes que identifican a los bienes marítimos y, en consecuencia, sobre la titularidad de los mismos. Esta posición puede resumirse bajo una única proposición: los bienes que presenten los caracteres por los que se definen las distintas categorías que integran el dominio público necesariamente serán de naturaleza demanial y, por consiguiente, de titularidad estatal. Sin embargo, la LC parte del dato de que existen «titularidades privadas» sobre parcelas concretas de las costas y en la medida en que rechaza que puedan perpetuarse arbitra un sistema transitorio, a través del cual se dispone el régimen de estas situaciones patrimoniales, aunque de forma diferenciada en atención a los distintos presupuestos por los que éstas se manifiestan. Este régimen transitorio incardina tanto las titularidades dominicales que al amparo de la normativa anterior se hubiesen consolidado, como las que recaigan sobre bienes que a consecuencia de la nueva configuración del demanio marítimo pasen a formar parte de éste. Es en relación a este último punto donde el deslinde cobra una importancia cardinal en el sistema arbitrado por la LC; en la medida en que las nuevas definiciones legales de los bienes marítimos pudieran implicar en la realidad una expansión de la franja demanial, se hace necesario reactualizar todos los deslindes hechos con anterioridad. El deslinde se convierte en el complemento indispensable a las previsiones de la LC para hacer efectiva la titularidad demanial en todo caso de estos bienes, puesto que es a raíz de su realización cuando se manifiestan nor-

malmente los posibles derechos particulares que pudiesen existir. Su práctica se erige como la primera actuación a realizar por la Administración de Costas para averiguar las posibles titularidades en pugna con la naturaleza demanial que la Ley ha dispuesto para los bienes marítimos, conectando al deslinde (como veremos) los mecanismos para depurarlas (vid. cap. 9).

II. INTERDICCIÓN DE PROPIEDAD PRIVADA SOBRE LOS BIENES QUE INTEGRAN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La LC ha sido objeto de múltiples calificativos, elogiada por unos y criticada por otros, pero lo que nadie sin embargo ha puesto en duda es que ha abordado frontalmente el tema de la posibilidad de derechos de propiedad privada sobre los bienes marítimos. La polémica sobre los enclaves se mantuvo, como comprobamos, hasta el momento de su promulgación; la doctrina seguía discutiendo acerca de la licitud del fenómeno, la jurisprudencia mantenía posiciones no coincidentes, e incluso se arrojaban distintas interpretaciones sobre su pervivencia tras la Constitución[1]. Esta norma pretende zanjar de una vez por todas la polémica. Desde la Exposición de Motivos toma partido al reafirmar el carácter de patrimonio colectivo del mar y su ribera, reconociendo como uno de los fallos graves de la legislación derogada el haber permitido *«la adquisición privada del dominio público»;* e igualmente adelanta que en este punto el objetivo de la nueva regulación es cerrar *«el paréntesis de signo privatizador que inició la Ley de Aguas de 1866, con un equívoco respeto a los derechos legítimamente adquiridos, que no deberían ser otros que los concesionales, continuado por las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, así como por la Ley de Costas de 1969, a pesar de los graves problemas que ya existían en esta época y de la postura contraria y prácticamente unánime de la doctrina... De este modo, se excluye la posibilidad de consolidar la apropiación por particulares de terrenos de dominio público».* Con esta filosofía la LC aborda el tema de la propiedad privada sobre los bienes marítimos desde tres frentes: suprimiendo los derechos dominicales que pudiesen existir al momento de su vigencia; negando el mantenimiento de los derechos de propiedad privada que pudiesen estar constituidos sobre bienes que en virtud de la nueva definición de los componentes del demanio marítimo pasen a integrarlo; declarando que cualquier expansión futura del dominio público ocasionada por la movilidad del litoral, abocará a la extinción del derecho de propiedad privada que existiera sobre los nuevos terrenos demaniales. Estos tres frentes condensan un objetivo: la interdicción de propiedad privada sobre los bienes que la norma estatuye como pertenecientes al demanio marítimo.

---

[1] En relación a la discusión doctrinal acerca de la licitud de los enclaves, así como la jurisprudencia recaída sobre este punto nos remitimos al cap. 5.II, en la II Parte de este trabajo.

La LC ha intentado resolver uno de los temas más conflictivos que tenía planteado la teoría del dominio público, en especial el del dominio público marítimo, a saber, su apropiación privada. Con carácter general hay que resaltar que, ahora, los artículos destinados a enumerar los bienes marítimos no reflejan el más mínimo apoyo a una posible propiedad privada; no sin intención se elimina el tan traído *«sin perjuicio»* que acompañara a la relación de bienes marítimos en las regulaciones anteriores. Y por si ello no fuese suficiente, preceptos concretos proscriben sin lugar a dudas la propiedad privada sobre estas dependencias, entre los que destacan por su importancia los establecidos en el Capítulo II, bajo la rúbrica de «Indisponibilidad»:

> *Artículo 7.* Conforme a lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución, los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
>
> *Artículo 8.* A los efectos del artículo anterior, no se admitirán más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la presente Ley, careciendo de todo valor obstativo las detentaciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas en asientos del Registro de la Propiedad.
>
> *Artículo 9.* No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en los supuestos de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49.
>
> Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que infrinjan lo dispuesto en el apartado anterior. Los actos particulares en fraude del mencionado precepto no impedirán la debida aplicación de los mismos.

Como puede comprobarse, expresamente se declara la ineficacia de cualquier modo civil de adquirir la propiedad: no pueden ser trasmitidos válidamente; no pueden ser usucapidos; también se excepcionan los modos administrativos, por cuanto ninguna Administración Pública distinta del Estado puede ser su titular; en este sentido cabe rechazar, por ejemplo, la figura de la expropiación por parte de otras Administraciones. E igualmente de forma rotunda se excepciona respecto a estos bienes la protección otorgada a favor de particulares por el Registro de la Propiedad, sea cual sea el tipo de titular registral, protegido incluso por el mecanismo del artículo 34 LH, y sea cual fuere la antigüedad del asiento; la inscripción no determinará ninguna protección al titular de un derecho dominical sobre bienes marítimos[2]. Asimismo se eliminan dos de los cauces que, conforme a la normativa anterior, permitían adquirir bienes emplazados en el mar o su ribera: los terrenos ganados al mar y los desecados en virtud de concesión administrativa[3].

[2] Sobre la trascendencia que en este punto supone el artículo 8 LC vid. PAREJO GAMIR, R., en «Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas», *Libro homenaje al Prof. VILLAR PALASÍ*, Cívitas, Madrid, 1989, p. 987.

[3] Mediante la concesión para ganar terrenos al mar y desecar terrenos en su ribera, entre los que se encontraba la desecación de marismas, se permitía adquirir la propiedad de los terrenos

En relación a los derechos nacidos bajo la cobertura legal de la concesión de desecación se planteó la inconstitucionalidad de los preceptos transcritos, al considerarse que no respetaban la propiedad privada sobre marismas y playas desecadas. El Tribunal Constitucional rechaza, en la STC 149/1991, de 4 de julio, la inconstitucionalidad esgrimida. Declara el Tribunal que estos preceptos son disposiciones abstractas hacia el futuro, por lo que no sólo no violan la Norma Fundamental sino que son cumplimiento del mandato que la propia Constitución dirige al legislador; en este sentido, se considera que tales normas únicamente contemplan situaciones no legítimas —detentaciones—, pues en la medida que sean verdaderos derechos que pudiesen estar constituidos antes de la LC su situación se dispone en las normas transitorias, a cuyo análisis remite (FJ 2).

Se puede concluir que la LC dispone la titularidad pública del Estado de los bienes marítimos, estableciendo que posteriormente a la misma toda ocupación privada sobre éstos sin título conforme a sus previsiones es para ella [illegible] momento una usurpación, y como tal ilegítima; título de ocupación que por definición en ningún caso puede ser de propiedad privada.

III. TRATAMIENTO DE LAS TITULARIDADES PRIVADAS PREEXISTENTES A LA LEY DE COSTAS

La LC ha optado por suprimir los derechos de propiedad que pudieran existir sobre los bienes que enumera; el tratamiento dispensado en el régimen transitorio responde a dos premisas:

- No puede subsistir, por mandato constitucional, ninguna titularidad privada sobre bienes que el artículo 132.2 CE ha declarado, en todo caso, de dominio público.
- No obstante, y pese a considerar que estos derechos han sido producto de una equívoca interpretación normativa, deben ser objeto de una compensación. Esta compensación se articula en función de las distintas situaciones con que se encuentre respaldada la titularidad.

Antes de entrar en la exposición del tratamiento dispensado a dichas situaciones particulares conviene hacer una observación. Para lograr una mejor exposición, se mostrará la regulación establecida por la LC y al hilo de la misma las posibles

---

que resultaran de la obra en el primer caso, y los que fueran saneados y transformados en el segundo (vid. cap. 1.II.2). A estos efectos, la Exposición de Motivos recuerda la derogación de la Ley de Desecación y Saneamiento de Marismas de 1918 por la Ley de Aguas de 1985, derogándose ahora las Leyes de Paseos Marítimos de 24 de julio 1918 y de 28 de diciembre de 1957 y el artículo 18 de la Ley de Puertos Deportivos de 26 de abril de 1969, bajo cuya cobertura era posible adquirir en propiedad los terrenos resultantes de la obra construida que se había asentado sobre bienes que pertenecían a la ribera del mar (Disposición derogatoria de la LC). Como se recordará, la LC no proscribe estas figuras concesionales para ganar terrenos al mar o desecarlos en su ribera, pero dispone que los terrenos resultantes formarán parte del demanio marítimo de titularidad estatal (vid. cap. 1.IV.4).

puntualizaciones que introdujera el Reglamento, tras la cual se expone la interpretación que nuestro Tribunal Constitucional vierte sobre su constitucionalidad, puesto que es la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobe la Ley de Costas, la que cierra el sistema, al establecer una interpretación integradora de la Disposición transitoria primera. Aunque son tres momentos sucesivos en el tiempo, el régimen dispuesto resulta de la integración de ambas normas y la interpretación que de ellas hace el Tribunal para que puedan entenderse conforme a la Constitución[4].

1. TITULARES DE BIENES QUE CONFORME A LA NORMATIVA ANTERIOR PRESENTABAN LA IDENTIDAD DE MARÍTIMOS

A) *Titulares dominicales declarados por sentencia judicial firme*

Vimos en el capítulo anterior que se habían producido fallos judiciales declarando la propiedad privada a favor de particulares, por estimar probado

---

[4] La Ley articulaba el régimen transitorio sobre estas titularidades en función de las incidencias que con ocasión de la delimitación del dominio público marítimo vimos en el capítulo anterior. Se recordará que tras el deslinde, de existir titularidades registrales, la Administración estaba obligada a entablar ante los Tribunales civiles las acciones dirigidas a reivindicar los bienes o a que se declarase su condición demanial frente quien apareciese como titular dominical en el Registro de la Propiedad, también vimos que en algunos supuestos la pretensión reivindicatoria del Estado fue declarada improcedente, al establecer el Tribunal Supremo que asistía al particular un hecho obstativo a la condición demanial del bien marítimo, reconociendo, por consiguiente, la existencia de un enclave privado en las costas. Éste es el caso que contemplaba el apartado primero de la transitoria primera de la LC: titulares dominicales reconocidos por sentencia firme, a los que se permitía regularizar su situación mediante la solicitud de un derecho de ocupación sobre los aprovechamientos existentes, y sin sujeción al pago de canon de ocupación. El apartado segundo de la misma transitoria contemplaba el supuesto, también visto en capítulos anteriores, de que tras el deslinde la Administración no pudiera haberse atribuido la posesión de los bienes delimitados por existir una propiedad registrada a favor de un particular; a estos titulares se les permitía legalizar su situación igualmente mediante la solicitud de una concesión, otorgándoles un derecho preferente sobre los usos que pudieran otorgarse sobre dichos terrenos. El apartado tercero contemplaba los casos en que el deslinde fuese incompleto o no existiese deslinde, sin que se dispusiera ningún tipo de compensación, pues el deslinde realizado tras la LC tendría los efectos generales que la nueva norma le conecta, pudiendo desconocer su situación jurídica. Por último, el apartado cuarto contemplaba el caso de que existiese un deslinde completo conforme a la normativa derogada pero hubiera de realizarse uno nuevo para adecuarlo a la nueva configuración del dominio público marítimo; los propietarios de los terrenos entre ambos deslindes quedaban en la misma situación que los reconocidos por sentencia firme. Como puede comprobarse las diversas situaciones, y con ellas las compensaciones dispuestas, se causalizaban particularmente a las incidencias que vimos se producían con ocasión del deslinde, incluso al dato de no haberse realizado. Sin embargo, tras la publicación del Reglamento General de Costas, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, se trastocó el sistema, que quedó totalmente desvirtuado tras la interpretación integradora que vierte el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/1991 para salvar la constitucionalidad de la Ley. Por ello hemos creído conveniente exponer el régimen resultante de ambas normas y de la Sentencia del Tribunal, por cuanto ésta es la que definitivamente completará el régimen jurídico de las situaciones patrimoniales surgidas con anterioridad a la LC.

un hecho obstativo a la demanialidad de los bienes marítimos. E igualmente que el *iter* normal del reconocimiento del enclave traía causa en una pretensión fallida de reivindicación o declaración demanial por el Estado sobre los bienes delimitados como integrantes de la zona marítimo-terrestre; acción, que por otra parte, correspondía ejercer al Estado cuando existían titulares registrales, al no poder atribuirse su posesión. El régimen jurídico en que quedan estas titularidades a tenor de la Disposición transitoria primera, apartado primero de la LC y concordantes del RC es el siguiente:

① Estos propietarios pasan a ser titulares de un derecho de uso y aprovechamiento, debiendo solicitar la concesión en el plazo de un año desde la promulgación de la Ley. Su duración será de treinta años, prorrogables previa solicitud por otros treinta, salvo que estuviese incursa en caducidad, y sin obligación de pagar canon.

② La concesión se otorgará de oficio salvo renuncia expresa en contrario y sólo recaerá sobre los usos y aprovechamientos existentes al momento de la promulgación de la Ley, quedando el resto de la superficie de la antigua propiedad sujeta al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre. Si bien sobre la totalidad de la superficie tandrán un derecho preferente durante sesenta años para la obtención de los nuevos usos y aprovechamientos que pudieran darse, aunque en estos casos con sujección a los límites de plazo generales y pago de canon[5].

③ Las obras e instalaciones que puediesen existir quedan sujetas a las previsiones de la Disposición transitoria cuarta LC y concordantes del RC. Y así de resultar incompatibles con el régimen de utilización del dominio público, serán demolidas al extinguirse la concesión[6].

La doctrina se dividió ante la posible cobertura constitucional de la solución legal; a favor se pronunciaron A. Menéndez Rexach y J. López Pellicer[7]; aunque con diversos enfoques, J. L. Meilán Gil, C. Sánchez de

---

[5] La Disposición transitoria primera de la LC dejaba sin resolver el supuesto de que estos propietarios no solicitaran la concesión de los usos existentes. Fue la Disposición transitoria primera, apartado segundo, del RC la que estableció el otorgamiento de oficio de la misma, salvo que se bubiera hecho renuncia expresa; igualmente el derecho preferente por sesenta años fue introducido por el RC, apartado cuarto de la transitoria primera.

[6] Disposición transitoria decimotercera, apartado segundo, del RC en conexión con la Disposición transitoria cuarta de la LC. Esta norma transitoria de la Ley dispone el régimen de las obras e instalaciones construidas con anterioridad a su promulgación; por lo que respecta a las localizadas en el dominio público establece: las construidas sin autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, serán demolidas si no procede su legalización por razones de interés público; las legalizadas con arreglo al criterio anterior, así como las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuere exigible, autorización de la Administración del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, que resulten contrarias a lo establecido en la misma, serán demolidas al extinguirse la concesión.

[7] Para MENÉNDEZ REXACH, A., la regulación dispuesta establece una expropiación en la que el justiprecio no se fija en metálico sino mediante la conversión de su contenido económi-

Lamadrid, J. M. Rodríguez de Santiago, N. Fenoy Picón y J. Barnés Vázquez coincidieron en que la conversión de la propiedad reconocida por sentencia firme en un derecho de aprovechamiento suponía una efectiva expropiación sin compensación suficiente, y en la medida que no cumplía las exigencias derivadas del artículo 33.3 CE, inconstitucional[8].

Los motivos alegados en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Disposición transitoria primera fueron dos: vulneración del artículo 33.3 CE, al considerar que la norma implicaba una privación de derechos dominicales sin la consiguiente y preceptiva indemnización; y en la medida que esta ablación la efectuaba directamente la Ley, vulneraba igualmente el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional aborda la constitucionalidad de la Disposición transitoria primera en el Fundamento Jurídico 8, analizando las distintas situaciones de las que ésta hacía depender el tratamiento de estas titularidades. Antes de analizar los argumentos vertidos en la STC 149/1991 para cada una de las situaciones hay que señalar los presupuestos de los que Tribunal parte: en primer lugar, para el Supremo Intérprete de la Norma Fundamental es el artículo 132.2 CE el que ha producido la integración de los bienes que enumera en el dominio público y, por consiguiente, la ablación de los derechos existentes sobre estos bienes la ha producido la Constitución; en segundo lugar, la eliminación de estos derechos es una expropiación y sujeta por tanto a la garantía patrimonial que igualmente reconoce el texto constitucional en el artículo 33.3[9]. Pese a lo expuesto, de la interpretación del Tribunal Constitucional parece deducirse que es la LC la que

---

co en un derecho de aprovechamiento por dicho período en «La nueva Ley de Costas: el dominio público como régimen jurídico de especial protección», *CEUMT,* 106-107, 1988, p. 123. LÓPEZ PELLICER, J. L., entendió que la Ley lo que hacía era interpretar los derechos legalmente adquiridos como derechos de aprovechamiento y no como derechos dominicales, interpretación que le parecía correcta, en «Los derechos adquiridos en zonas del demanio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas», *REDA,* 68, 1990, p. 543.

[8] Vid.: MEILÁN GIL, J. L., en «Réginien jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas», *Jornadas sobre la Ley de Costas,* IVAP, 1990, p. 47. SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., en *Comentarios a la Ley de Costas,* Málaga, 1989, p. 15. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., en «¿Inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria primera de la Ley de Costas de 1988?», *Anuario de Derecho Civil,* t. XLII, fasc. III, 1989, p. 945; FENOY PICÓN, N., en «Los enclaves de propiedad privada en zona marítimo-terrestre en la Disposición Transitoria 1, números 1 y 2, de la Ley de Costas de 1988», *Anuario de Derecho Civil,* t. XLII, fasc. III, 1989, pp. 915 ss.; BARNÉS VÁZQUEZ, J., en «La Ley de Costas y garantía indemnizatoria», *RAAP,* 2, 1990, p. 94.

[9] En este sentido el Tribunal Constitucional no acoge en su totalidad ninguna de las interpretaciones que la doctrina había hecho derivar del artículo 132.2 CE (vid. cap. 5.II.4), puesto que aunque estima que la ablación de los derechos de propiedad la efectúa la propia Constitución, al estar igualmente protegido este derecho en la Norma fundamental, es aplicable la garantía indemnizatoria del artículo 33.3 CE; desde la posición del Tribunal ambos preceptos no pueden ser disociados, pues implicaría una interpretación segmentada que la Constitución no consiente.

materializa la extinción de estas titularidades, en aplicación del artículo 132.2 CE, y a la vez es la que dispone la compensación por tal ablación, por lo que hay que atender a las previsiones de esta norma para ver si ha respetado la garantía expropiatoria exigida [10]. Desde este enfoque, la constitucionalidad de la Disposición transitoria primera dependerá de si la solución adoptada es conforme con ambas premisas: integración en el dominio público de todos los bienes enumerados en la Constitución y consiguiente respeto al derecho de propiedad, lo que implica que cualquier intervención pública que afecte al contenido esencial del derecho deba ser calificada de expropiación y, en consecuencia, sujeta a las garantías del instituto expropiatorio.

El Tribunal reconoce que la LC se ha posicionado sobre la polémica de los enclaves, admitiendo *que los derechos adquiridos sobre el dominio público son derechos de propiedad particular, derechos dominicales,* lo cual supone un apartamiento de la línea jurisprudencial que interpretaba la expresión «derechos legalmente adquiridos» como titularidades de uso y aprovechamiento sin limitación temporal [11]. Y así, se afirma que la extinción de estos derechos dominicales dispuesta por la LC no puede ser abordada más que desde la óptica de la expropiación cuya legitimidad radica en la propia Constitución, al ser ésta la que establece la *causa expropiandi* [12]. Como no puede hablarse de ausencia del presupuesto legitimador de la expropiación, el Tri-

---

[10] De lo cual parece deducirse que si la Administración hubiera querido apoderarse de alguna de las dependencias sobre las que recaían estas titularidades tendría que haber acudido a las previsiones de la Ley de Expropiación Forzosa.

[11] Vid. cap. 5.II.5, integrado en la Parte II de esta obra. Pudiera plantearse, desde la posición que el Tribunal Constitucional estima que ha adoptado la Ley, si los fallos judiciales que reconocieron a favor de ciertos particulares derechos de aprovechamientos sin plazo deben entenderse cubiertos por las previsiones de la transitoria primera, apartado primero. En principio estas titularidades reconocidas por sentencia firme no son de dominio, lo que podría significar su no encuadramiento; sin embargo, hay que recordar que la configuración que el Tribunal Supremo daba a estas titularidades era la de un derecho real atípico sin limitación temporal que facultaba a los aprovechamientos existentes, lo que implicaba que la Administración debía indemnizar en el caso de pretender desapoderar de los mismos a sus titulares, pues como afirmaba el Tribunal Supremo, tales derechos provenían de una transmisión del Estado tras un desembolso económico importante. Por ello, creemos que estas titularidades pueden subsumirse en las previsiones de la norma que comentamos, quedando sujetas al mismo régimen que las dominicales reconocidas por sentencia firme, en la medida que no parece lógico un distinto tratamiento fundamentado exclusivamente en la calificación del derecho, pues en definitiva su contenido era muy semejante.

[12] La causa de utilidad pública o interés social que debe presidir cualquier expropiación, para el Trihunal ha sido establecida en la propia Constitución, lo que elimina cualquier consideración sobre la arbitrariedad de la medida: «la eliminación de las titularidades privadas sobre terrenos incluidos en el dominio público sobre la ribera del mar no puede ser considerada, desde el punto de vista constitucional, como una decisión arbitraria o carente de justificación, pues es, cuando menos, la forma más simple y directa de poner en práctica una decisión ya adoptada por la Constitución misma, de manera que si de expropiación ha de hablarse es aquélla la que establece la *causa expropiandi*».

bunal entiende que sólo puede provenir su posible inconstitucionalidad por la vulneración de la garantía indemnizatoria que debe acompañar a la privación del derecho según el artículo 33.3 CE.

A este respecto, el Tribunal realiza una interpretación integradora de la LC acudiendo al texto reglamentario, para concluir que no puede considerarse que no se ha dispuesto compensación alguna. En este sentido, se afirma que la compensación a la expropiación del derecho es la conversión en concesión de los usos y aprovechamientos existentes, que aunque no aparecía claramente en la Ley, el Tribunal entiende que ha sido suplida por las previsiones del Reglamento:

> La relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecía con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna en el supuesto de que se dejara transcurrir el plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esta norma (Disposición transitoria primera, 2, del Reglamento General) al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiere agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción sino de una decisión expropiatoria en la que es la misma Ley la que fija el *quantum* de la indemnización [FJ 8.A.*a)*].

Si la conversión en concesión es a la vez el acto de privación del derecho y la compensación por la misma, según el TC, la vulneración del artículo 33.3 CE únicamente traería causa ante la insuficiencia de la indemnización, la cual se niega con base en un dato clave de la exposición del fallo: la particularidad del derecho dominical sobre bienes marítimo-terrestres; una singularidad que parece consentir que sea la concesión del aprovechamiento existente por un plazo limitado el equivalente económico razonable.

Son dos las causas de las que se hace depender esta especialidad o singularidad de los derechos particulares sobre bienes que debían integrar el dominio público: de una parte, la controvertida naturaleza de los mismos[13]; de otra, las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público. En el razonamiento del Tribunal sobre la polémica de los enclaves se rinde un alto homenaje a la tesis sustentada en su día por J. L. Leguina Villa, ya que precisamente el fallo descansará en la existencia de unas limitaciones sobre estos derechos que recuerdan la servidumbre de uso público que el autor citado mantuviera (vid. cap. 5.II.3). Porque, a pesar de reconocer la no unanimidad de esta tesis, encuentra en la existencia de «limitaciones sobre los enclaves» la justificación para declarar constitucional la compensación que la norma

[13] El Tribunal analiza la posible naturaleza de los «derechos legalmente adquiridos» que reconocieran las Leyes de Puertos y la Ley de Costas de 1969, y expone pormenorizadamente las distintas posiciones doctrinales que se mantuvieron sobre si eran o no derechos de propiedad y asimismo las fluctuaciones jurisprudenciales sobre su posibilidad y sobre cuál era su consideración jurídica. Y de tal exposición va a concluir que estos enclaves anteriores a la normativa vigente eran unos «derechos dominicales» muy singulares.

transitoria dispone. Para comprobarlo basta recoger, por ilustrativo, el siguiente párrafo de la Sentencia:

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

A esta argumentación del Tribunal Constitucional podrían oponérsele dos objeciones. En primer lugar, si se parte de que estos derechos estaban sujetos a una limitación en un ejercicio que imponía el uso libre, público y gratuito de los bienes, la conversión en una concesión sobre los usos y aprovechamientos *existentes* —cualquiera que éstos fuesen, p.e. un hotel— supone, sin lugar a dudas, en muchos casos una compensación que excedería en mucho el contenido económico de un derecho sobre unos bienes cuyo aprovechamiento *debía* ser compatible con el uso público y gratuito. Si se parte de que estos derechos no tenían más limitaciones que la de cualquier terreno colindante[14], la conversión en un derecho limitado de aprovechamiento no deja de mostrarse a todas luces insuficiente, al menos en la parte de la propiedad que carece de aprovechamiento definido y, sobre todo, por la sujeción a plazo del derecho que se otorga.

En relación al segundo motivo esgrimido frente a la constitucionalidad de esta norma, a saber, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto frente a esta expropiación legal no caben recursos por parte de los particulares[15], el Tribunal vuelve a rechazarlo, declarando que siempre cabe recurrir el acto de conversión del derecho para deducir ante la jurisdicción competente las pretensiones que se estimen pertinentes frente al mismo. Las pretensiones frente al acto de conversión, o el de denegación de la misma en su caso, plantean dos interrogantes: en primer lugar, el orden judicial competente; en segundo lugar, el ámbito de decisión de los Tribunales. En cuanto al orden judicial parece que el llamado a decidir sea el contencioso-admi-

---

[14] Recuérdese que en los casos que el Tribunal Supremo reconoció la propiedad privada sobre zona marítimo-terrestre no se le vinculaba al uso público, a lo más a las servidumbres de salvamento o vigilancia.

[15] La doctrina siempre ha sido crítica con las expropiaciones directamente efectuadas por una norma legal, por cuanto los afectados se ven desprovistos de garantías normalmente reconocidas en las expropiaciones ordinarias; sobre las expropiaciones legislativas vid.: SANTAMARÍA PASTOR, J. L., «La teoría de la responsabilidad del Estado legislador», *RAP*, 68, 1972, pp. 57 ss., y PARADA VÁZQUEZ, J. R., «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas», *RAP*, 102, 1983, pp. 1139 ss.

nistrativo, habida cuenta de que las pretensiones frente al acto de conversión se fundamentan en Derecho administrativo. Mayor dificultad plantea la segunda cuestión. La regularidad del acto de conversión se produce siempre que se haya observado estrictamente el mandato legal en cuanto a su contenido —concesión de aprovechamiento por el plazo establecido sin exigencia de canon—, por lo que un eventual proceso contencioso-administrativo al respecto no parece que pudiera reconocer otra compensación o indemnización, ya que el propio Tribunal Constitucional la ha declarado suficiente desde el juicio abstracto que le corresponde. Si se recurre la denegación de la conversión porque no se estime que el particular tenga una titularidad a la que se conecta, no parece que se pudiera cuestionar una posible indemnización cuando no se da el presupuesto exigido para la conversión. Sin embargo, en nuestra opinión, y aunque habrá que esperar a ver como se resuelve la cuestión por los Tribunales, nada impide, pues la propia interpretación del Tribunal Constitucional no lo cierra, el reconocimiento de una indemnización complementaria si el órgano jurisdiccional estima, en el juicio del caso concreto que le corresponde, que existen perjuicios económicos no cubiertos por la conversión del derecho de propiedad en la concesión en los términos de la Disposición transitoria [16].

B) *Titularidades de dominio amparadas por el artículo 34 de la LH, sobre bienes deslindados conforme a la normativa anterior*

La situación contemplada alude a los supuestos en que practicado el deslinde con arreglo a la normativa anterior, la Administración no hubiese ocupa-

[16] Sobre el posible ámbito decisorio del Tribunal llamado a decidir en estos casos vid. GÓMEZ Y DÍAZ CASTROVERDE, J. M., en «Problemas de interpretación de la Ley de Costas desde la perspectiva judicial», *Jornadas sobre la Ley de Costas,* Santiago de Compostela, 1992, pp. 147 ss. BANDRÉS, J. M., se ha pronunciado en contra de la admisión de una pretensión indemnizatoria complementaria a la dispuesta por la normativa de costas, en «Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio», *REALA,* 258, 1993, p. 431. Un sector doctrinal propugna que en estos supuestos la pretensión indemnizatoria contra el acto de conversión podría canalizarse mediante la responsabilidad del Estado-legislador, que daría cobertura ante perjuicios como consecuencia de la aplicación de normas no expropiatorias; entre otros: MEILÁN GIL, J. L., en «Régimen jurídico del dominio público...», ob. cit., p. 47; DÍAZ DELGADO, J., en «Recursos contra los actos de aplicación de la Ley de Costas», *Revista General de Derecho,* 543, 1989, p. 7843. Sin embargo, después de la posición que está manteniendo el Tribunal Supremo sobre la posibilidad de indemnizaciones por responsabilidad del Estado-legislador es posible prever el rechazo de una pretensión en tal sentido; sobre este tema vid. las recientes SSTS de 30 de noviembre de 1992 (Ar. 8769), 18 de enero de 1993 (Ar. 902) y 23 de enero de 1993 (Ar. 905). Aunque alguna decisión judicial reciente sí ha admitido la responsabilidad del Estado-legislador, como la STS de 5 de marzo de 1994, que reconoce una indemnización a una Sociedad pesquera ante el caso de la eliminación de cupos exentos durante un período de siete años como consecuencia del Tratado de Adhesión a la CEE (Art. 1623).

do los bienes por existir una titularidad privada amparada por el Registro de la Propiedad siempre, claro está, que ésta no estuviera reconocida por sentencia firme, y además revelase la figura del tercero hipotecario. La reducción de los titulares registrales a los que sean terceros, que se deduce de la Ley y que expresamente establece el Reglamento [17], plantea una laguna. El artículo 6.3 de la Ley de 1969 reducía a estos casos la imposibilidad de atribución posesoria a consecuencia del deslinde del dominio público; sin embargo, la jurisprudencia siguió manteniendo que la eficacia defensiva de los asientos, en cuanto a los *actos administrativos de naturaleza posesoria,* no era consecuencia exclusivamente del artículo 34 sino del artículo 1 en conexión con el 38 LH. El respeto posesorio que la Administración estaba obligada a cumplir era referido también a los titulares, que no siendo terceros registrales, tenían una inscripción registral eficaz a su favor; sin embargo, la LC ha excluido a estos titulares registrales. El régimen jurídico dispuesto es el siguiente:

- Los bienes quedan sujetos, en principio, al régimen de utilización previsto en la Ley, si bien estos titulares inscritos podrán solicitar en un año la legalización de los usos existentes o los debidamente autorizados, mediante la correspondiente concesión en los términos de la Disposición transitoria cuarta.
- Igualmente se otorga un derecho preferente durante diez años para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que pudieran otorgarse sobre dichos terrenos, siempre que hubieran legalizado los usos existentes. Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquéllos pudieran ejercitar en defensa de sus derechos [18].

Aunque no se diga expresamente estas titularidades dominicales se extinguen, ya que si los bienes quedan sometidos al régimen de utilización del dominio público es porque la Ley los contempla como tales, sin que puedan subsistir derechos en contradicción con su naturaleza demanial y titularidad estatal [19]. La no referencia expresa entendemos que obedece a no haber querido reconocer a dichos titulares como «propietarios» de enclaves, pues ello hubiera exigido otorgarles la compensación dispuesta en el apartado primero.

El tratamiento diferente que se dispone a estos titulares lo encuentra justificado el TC, considerando que la reducción que en estos casos tiene el valor de la compensación responde a la debilidad del título registral en relación a

---

[17] Disposición transitoria segunda, apartado segundo.

[18] Disposición transitoria primera, apartado segundo, de la Ley y Disposición transitoria segunda del Reglamento.

[19] Ésta parece ser, por otra parte, la interpretación del Tribunal Constitucional, pues si expresamente declara que no cabe entender como privación de un derecho preexistente sino como delimitación del contenido del derecho la limitación que a su ejercicio impone la utilización libre, pública y gratuita para los usos comunes del mar y su ribera, al analizar ese apartado de la transitoria no duda en calificar el tratamiento como *el valor de la compensación impuesta por la Ley.* Si fuese un supuesto de delimitación del derecho ninguna compensación sería procedente, pues ésta únicamente corresponde ante la ablación del derecho, como reconoce el propio Tribunal.

los derechos reconocidos por sentencia firme [FJ 8.B.*c)*]; en este sentido, admite que la inscripción registral no supone, desde la lógica de la LC, que la misma evidencie siempre un derecho dominical, un enclave en las costas. Esta solución parece coherente con la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo que, desde décadas atrás, sostenía que la existencia de un derecho de propiedad obstativo a la demanialidad no podía fundarse exclusivamente en una titularidad inscrita, puesto que el Registro no podía perjudicar al dominio públi[20]. Sin embargo, el que la inscripción registral no pudiese legitimar por sí sola la existencia de un enclave no significaba que el mismo no existiera, pues en el caso de darse uno de los hechos obstativos admitidos por la jurisprudencia mayoritaria el titular podría haber obtenido el reconocimiento de su derecho. En este punto el Tribunal Constitucional nuevamente establece una interpretación correctiva de la norma para salvar su constitucionalidad, admitiendo que en ocasiones la inexistencia de una sentencia judicial admisiva del enclave puede deberse a que la Administración no hizo uso, tras el deslinde, de las acciones dirigidas a invalidar el título que se le oponía. En este sentido, concluye que si como consecuencia de las acciones judiciales que la Ley reconoce a favor de estos titulares registrales se reconociera su efectivo derecho de propiedad, se encuadrarían automáticamente en la situación jurídica contemplada en el apartado anterior:

> Las dudas que esta consideración jurídica pudiera hacer nacer en cuanto a la constitucionalidad de este apartado, dada la menor compensación que en este caso se ofrece a los titulares de inscripciones registrales, quedan despejadas, no obstante, por el inciso final del propio apartado, en que expresamente se salva el derecho de estos titulares para acudir a las acciones civiles en defensa de sus derechos. Es evidente, en efecto, que de acuerdo con esta salvedad, los titulares registrales... podrán ejercitar las acciones dirigidas a obtener la declaración de su propiedad y que si la sentencia, así lo hiciese, les sería de aplicación lo dispuesto en el apartado primero de esta misma Disposición transitoria [FJ 8.B*c)*].

Puede concluirse que, según esta interpretación del TC, siempre cabe acudir a los Tribunales ordinarios instando la declaración del derecho de propiedad que se pretende, pero que un pronunciamiento judicial a favor, a lo sumo, implicará su conversión en un derecho concesional sobre los usos y aprovechamientos existentes, pero en ningún caso la posibilidad de prolongar un derecho en contradicción con la condición demanial de los bienes marítimos. De esta forma el Tribunal ha ensanchado los supuestos contemplados en el apartado primero; ya no son únicamente los derechos de propiedad reconocidos en sentencia firme antes de la LC, cuyo número era determinado, sino también los que puedan en un futuro reconocerse. Pero igualmente ha limitado la eficacia de estos posibles pronunciamientos, ya que sólo determinarán que la titularidad reconocida lo sea a los fines de su conversión en una conce-

[20] Vid. cap. 5.II.6.B), en la II Parte de este trabajo.

sión en los términos del apartado primero[21]. En nuestra opinión, esta solución es acorde con la lógica que preside el fallo: si la conversión en concesión es la compensación dispuesta para derechos existentes a la entrada en vigor de la Ley, derechos que la instancia judicial ha reconocido como legítimos, ninguna razón hay para discriminar a los particulares en función de la fecha en que hayan obtenido la resolución judicial favorable a sus pretensiones[22]. Pero ahora es, en todo caso, el titular registral el que habrá de instar ante los Tribunales el reconocimiento de su derecho, al no operar a su favor la presunción de titularidad que despliega la inscripción, invirtiéndose la carga impugnatoria[23].

C) *Titulares de terrenos no deslindados o deslindados parcialmente a la entrada en vigor de la Ley*

Aquí vamos a tratar únicamente el supuesto contemplado en el apartado tercero de la Disposición transitoria primera en relación a los bienes marítimos conforme a la normativa anterior, dejando para un epígrafe posterior los casos en que estos titulares lo fuesen de bienes que ahora participan de la identidad de marítimos por la ampliación operada por la LC.

A estos titulares, sea cual sea su condición, no se les reconoce ninguna compensación, estableciendo el apartado tercero de la norma que cuando se practique el correspondiente deslinde tendrá los efectos previstos en el artículo 13 LC: declaración de posesión y titularidad demanial del Estado, sin que puedan oponérsele inscripciones registrales y siendo título suficiente para proceder a su rectificación si existieren. Esta disposición es igualmente aplicable al caso de que el deslinde fuese parcial, que según el RC se produce cuando no se hubiesen incluido todos los bienes calificados como dominio público según la Ley de Costas de 1969[24]. El deslinde incompleto no es más que un supuesto específico de inexistencia de deslinde porque alude a los realizados con arreglo a las Leyes de Puertos, que sólo contemplaba la zona marí-

---

[21] Esta interpretación se acerca a la línea jurisprudencial que afirmaba que los derechos legítimamente adquiridos que salvaban la normativa hasta ahora en vigor eran derechos de uso y aprovechamiento. El Tribunal Constitucional ha consolidado, para salvar la constitucionalidad de la Ley, esta solución interpretativa, en la medida que cualquier pronunciamiento futuro acerca del reconocimiento del derecho de propiedad adquirido no podrá tener otra eficacia que habilitar a su titular para solicitar la concesión de los usos existentes en los términos que vimos anteriormente.

[22] En esta dirección se habían pronunciado, entre otros RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., en «¿Inconstitucionalidad...?», ob. cit., p. 941; DÍAZ FRAILE, J., en *El dominio público marítimo-terrestre...*, ob. cit., p. 150.

[23] De todas formas, dada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siempre correspondía al particular probar la existencia del enclave aunque tuviese inscrito su derecho. En este sentido, la verdadera innovación introducida por la LC es desplazar la carga impugnatoria al titular inscrito, pues la carga de probar el hecho impeditivo a la condición demanial del bien marítimo le correspondía en todo caso (vid. cap. 5 II.6).

[24] Disposición transitoria tercera, apartado segundo, del RC.

timo-terrestre, o los que practicados posteriormente a la vigencia de la Ley de Costas de 1969 no hubiesen incluido todos los bienes marítimos —especialmente playas—. Ambos casos se reconducen a terrenos que con arreglo a esta última disposición normativa eran de dominio público pero no estaban delimitados, porque de estarlo, estaríamos en el supuesto del apartado anterior, al menos en lo que toca a los titulares registrales del artículo 34 LH. La situación en que quedan estos titulares es la siguiente:

a) Desconocimiento de su situación jurídica, y en el caso de existir obras e instalaciones entrará en juego la Disposición transitoria cuarta: si fueron construidas sin autorización o concesión de acuerdo con la normativa de costas entonces vigente, serán demolidas si no procede su legalización por razones de interés público[25].

b) Si procede su legalización, al igual que si fueron construidas al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, de autorización del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, se otorgará la concesión, al término de la cual serán demolidas si resultan contrarias al régimen de utilización del dominio público marítimo.

Lo más singular de la Disposición que comentamos es hacer recaer el distinto tratamiento en el hecho de la inexistencia de un deslinde, que se hace más patente en relación a los titulares registrales amparados por el artículo 34 LH; sobre todo, si se tiene en cuenta que la Ley de Costas de 1969 contenía un mandato dirigido a la Administración de completar el deslinde en todo el litoral. Si la Administración no deslindó o consideró válido el realizado con arreglo a las Leyes de Puertos o incluso si siguió delimitando únicamente parte del dominio público, no parece acertado derivar un perjuicio a terceros por un hecho que se debe a la inactividad o desacertada actividad de quien estaba llamado a realizarla. Otra cosa es que, en verdad, la diferencia entre un titular registral del artículo 34 LH de un terreno deslindado del que no lo esté que fuese bien marítimo conforme a la normativa derogada, se reduce al derecho de preferencia para los usos y aprovechamientos que pudieran otorgarse, pur cuanto a los existentes se les aplica a ambos la Disposición transitoria cuarta de la Ley [26].

---

[25] Se considerarán en todo caso ilegales, según la Disposición transitoria tercera, apartado tercero del RC, las obras e instalaciones construidas con infracción de lo previsto en la Disposición transitoria segunda del Reglamento de Costas, RD 1088/1980, de 23 de mayo, la cual establecía: «En los casos que se pretenda la ocupación de terrenos de dominio público todavía no deslindados, el peticionario deberá solicitar el deslinde a su costa simultáneamente con la petición de concesión, pudiendo tramitarse al mismo tiempo ambos expedientes de deslinde y concesión.»

[26] Por ello no estimamos correcta la interpretación que realizara SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., cuando estima que el trato discriminatorio entre titulares registrales de terrenos deslindados respecto a los que no lo estén se debe a que: «en el caso que haya deslinde puede convertirse en concesionario y en el caso de que no lo haya perderá de inmediato hasta la posesión», *Comentarios a la Ley de Costas,* ob. cit., p. 15. No la consideramos correcta porque la concesión que establece el apartado segundo de esta transitoria se refiere exclusivamente a los usos y aprovechamientos en los términos de la transitoria cuarta, la misma que será de aplicación a las obras e instalaciones de los titulares registrales aunque no exista deslinde. La única diferencia sustantiva, en nuestra opinión, es el derecho preferente para los usos y aprovechamientos que pudieran otorgarse, y en este sentido sí existe una discriminación injustificada.

El TC aborda la posible inconstitucionalidad del apartado tercero de la Disposición transitoria primera LC por referencia al apartado primero —titulares dominicales con sentencia firme—, pero no por la posible discriminación que pudiera derivar para los terceros registrales en relación al apartado segundo —titulares registrales sobre bienes deslindados anteriormente a la LC—. Y así, estima el Supremo Intérprete de la Constitución que estos titulares puedan ejercitar, cuando el deslinde se realice, las acciones judiciales pertinentes, y si se les reconociera como propietarios de un enclave en el dominio público pasarían a ser concesionarios en los mismos términos que los reconocidos por sentencia firme, pero de no obtener un pronunciamiento a su favor no por ello los equipara a los titulares registrales contemplados en el apartado segundo —derecho de preferencia por diez años—. En este sentido, los titulares registrales de terrenos no deslindados podrán en ciertos casos equipararse a los propietarios reconocidos por sentencia firme, si se les reconociera por un Tribunal ordinario la efectividad de su derecho de dominio; pero si vieran su pretensión fallida, no por ello pueden encuadrarse en la misma situación que los terceros registrales con deslinde aprobado y, por consiguiente, con el derecho preferente a los usos que se otorgasen sobre dichos terrenos, que es la compensación directamente dispuesta para los mismos. En efecto, en la Sentencia 149/1991 se establece en el FJ 8.B.*d)*].

> En lo que respecta a las inscripciones registrales amparadas por el art. 34 de la Ley Hipotecaria la solución es aún más clara pues la posibilidad de hacerlos valer en el momento del deslinde está expresamente reconocida en el inciso final del art. 13, apartado 2.°, de la propia Ley, de manera que en esa ocasión podrán los titulares obtener de la jurisdicción competente el reconocimiento de su derecho y quedarán con ello en la misma situación que los propietarios de enclaves a los que se refiere el apartado primero de esta Disposición transitoria. Es cierto que el texto de este apartado se refiere sólo a las sentencias judiciales firmes anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, pero también lo es que la aplicación analógica de esta previsión al supuesto que ahora contemplamos, que el texto literal no hace imposible, es indispensable para no privar de sentido al inciso del art. 13.2... y que esta aplicación,... permite también en este caso entender que el precepto que ahora comentamos no es, tampoco en relación con estos supuestos, contrario a la Constitución.

2. TITULARES DE BIENES QUE PASAN A INTEGRAR EL DOMINIO PÚBLICO. LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

Cuando en el capítulo 1 analizamos la evolución en la determinación del dominio público marítimo, hicimos patente que la clasificación de los bienes y las definiciones que de los mismos establece la LC puede implicar una expansión hacia tierra del dominio público marítimo-terrestre. En este sentido, terrenos perfectamente apropiables por particulares por no integrar ninguna de las categorías «publificadas» hasta el momento, van a ingresar en el dominio público como consecuencia de la vigente regulación. La legitimidad de esta ampliación también se analizó, en sentido afirmativo, en la parte del trabajo a la que nos referimos, por lo que baste recordar que el TC sancionó

que corresponde al legislador, dentro del marco del artículo 132 CE, escoger los criterios definitorios que considere más convenientes. No creemos necesario, por tanto, volver a esta cuestión.

Lo que aquí nos interesa son las consecuencias de esta ampliación respecto a los propietarios de dichos terrenos, ya que será el deslinde realizado conforme a la LC el que patentizará esta posible expansión demanial, y al mismo habrá que anudar los efectos que en el orden patrimonial del sujeto y en relación a la ocupación de estos bienes se dispongan. Sin perjuicio de que volvamos sobre este punto al analizar los efectos del deslinde, y siguiendo la sistemática del tratamiento de las situaciones jurídicas anteriores a la LC, las distintas hipótesis que pueden producirse son las siguientes:

a) *Propietarios de terrenos que un deslinde anterior verificó como de propiedad privada*

El supuesto de hecho contemplado es el siguiente: terrenos de propiedad privada conforme a la normativa ahora derogada, y así verificado por un deslinde completo, que como consecuencia de la nueva determinación de los bienes marítimos formen parte del dominio público y así se compruebe por el deslinde realizado al amparo de la LC. Los titulares del terreno comprendidos entre el antiguo y nuevo deslinde quedarán sujetos al régimen establecido para los propietarios de enclaves reconocidos por sentencia firme. La única diferencia es que el plazo para solicitar la concesión se inicia a partir de la fecha de la aprobación del deslinde conforme a la LC, y que en estos casos la concesión se otorga previa oferta de condiciones por el Ministerio[27].

A nuestro juicio, la equiparación de estos casos con los enclaves reconocidos por sentencia firme no deja de ser sorprendente[28]. Una cosa son derechos cuya posibilidad y naturaleza han sido polémicas, discutidas (recuérdese la

---

[27] Disposición transitoria primera, apartado cuarto, de la LC y transitoria cuarta del RC.

[28] En un principio, el tratamiento dispensado a los titulares en virtud de sentencia firme y a los «anteriores propietarios» que ahora exponemos era el sometimiento a un régimen autorizatorio para ciertos usos, pero la titularidad se respetaba sin límite de plazo. En el texto del Proyecto la Disposición transitoria primera, en lo que ahora nos interesa, establecía:

«1. Los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que hayan sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán sujetos al régimen de autorización por la Administración del Estado para realizar cualquier tipo de obras, instalaciones, cultivos, plantaciones y talas de árboles, con sujeción a las reglas aplicables al dominio público marítimo-terrestre, excepto tasas de ocupación y explotación y límite de plazo de permanencia.

»[...]

»3. Cuando exista un deslinde de la zona marítimo-terrestre o de playa, aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en ella para dichos bienes, los terrenos que resulten incluidos en la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado 1 de esta disposición» (*BOCG*, Serie A, n.° 65.1).

exposición que se hiciera en relación a los *enclaves*), y otra, derechos, como los que comentamos, que en ningún momento han sufrido ninguna tacha, cuya legitimidad y legalidad eran a todas luces incuestionables. La igualdad de trato no puede responder a la misma filosofía, al no ser similar su origen, porque ni material —según la clasificación y definición del dominio público marítimo— ni formalmente —por la apariencia que arroja el deslinde— los derechos que ahora nos ocupan recaían sobre bienes demaniales hasta la vigente LC. Desde este enfoque, la doctrina se pronunció mayoritariamente sobre la inconstitucionalidad de las previsiones de este apartado de la Disposición transitoria primera, en el sentido de que aunque sea constitucional para el legislador establecer cuáles son los bienes que deben integrar el dominio público marítimo terrestre, si decide *publificar algunos que no lo eran* deberá atender a las pretensiones indemnizatorias por la eliminación de eventos titularidades privadas existieran sobre los mismos[29].

Cuando el TC analiza esta norma en la STC 149/1991, parte del planteamiento de que la misma responde a un supuesto diferente al de los enclaves; el que ahora se contempla hace referencia a la eventual expansión de la zona demanial sobre terrenos que, de acuerdo con la legislación anterior, eran de propiedad privada. Por ello resulta sorprendente que aplique el razonamiento vertido sobre el apartado primero al cuarto, declarando la constitucionalidad de esta norma en la medida que ha sancionado la constitucionalidad de la anterior; y así, escuetamente declara:

> *Supuesto similar* —en relación a las titularidades declaradas en sentencia firme— *es el previsto en el apartado 4 de la misma Disposición transitoria primera,* referido a aquellos bienes que, tras el correspondiente deslinde, pasan a integrar el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con la nueva definición que del mismo se contiene en los arts. 3, 4 y 5 de la Ley. La pérdida de la propiedad de los mismos implica sin duda una expropiación que es, constitucionalmente admisible en su causa en cuanto, como ya se razonó en su momento, nada impide que el legislador precise la definición jurídica de lo que, en razón de sus características físicas, haya

---

Al reformarse en el Senado el texto del apartado primero de esta Disposición —titulares con sentencia firme—, en virtud de la enmienda 433 del Grupo Socialista, se arrastró la suerte de los terrenos demaniales por la redefinición del dominio público, por cuanto su régimen se establecía por referencia a los titulares de sentencia firme. De haberse mantenido el texto del Proyecto, carecería de relevancia el tratamiento uniforme, puesto que al igualarse al alza hubiera supuesto que se mantuvieran en la titularidad dominical, aunque para ciertos usos se exigiese autorización, lo que hubiera supuesto la no expropiación.

[29] Con el común fundamento de que la Ley en estos supuestos había operado una expropiación, al tiempo que la indemnización ofrecida difícilmente alcanzaba la condición de equivalente económico, se pronunciaron, entre otros: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., en «¿Inconstitucionalidad...», ob. cit., p. 944; MORENO CÁNOVES, A., en *Régimen jurídico del litoral,* ob. cit., p. 128; BARNÉS VÁZQUEZ, J., en «Ley de Costas...», ob. cit., p. 96. Incluso algunos autores que abogaron por la constitucionalidad de los apartados anteriores de la Disposición transitoria primera dudaron en relación al apartado cuarto: DÍAZ FRAILE, J., en *El dominio público marítimo-terrestre...,* ob. cit., p. 82; LÓPEZ PELLICER, J., en «Los derechos adquiridos...», oh. cit., p. 543.

de entenderse por ribera del mar *y que dé también satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el art. 33.3 CE*, al compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el otorgamiento de una concesión de permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo mínimo de sesenta años [FJ 8.B.*b*); la cursiva es nuestra].

Vimos que la constitucionalidad del tratamiento dado a los propietarios amparados por sentencia firme se justificó en la singularidad o especificidad de estos derechos, sobre todo, en las limitaciones derivadas de su situación de enclave que permitía entender la conversión en concesión como una compensación suficiente. Argumentos que, a nuestro juicio, aquí no tienen cabida. La ablación de los derechos de propiedad en estos casos es consecuencia de la ampliación del dominio público operada por la Ley; no son derechos a los que pudiera aplicarse la polémica en orden a su naturaleza, ni tampoco, y aquí creemos radica la mayor diferencia, estaban sujetos a ninguna limitación en su ejercicio que hiciera entender que su valor económico fuese equivalente al de una concesión de aprovechamiento. A lo más a estos terrenos les sería de aplicación, con la normativa anterior, las servidumbres legales por su situación de colindancia. La compensación otorgada puede entenderse suficiente o no, pero en ningún caso consideramos que lo sea sobre la base de los argumentos vertidos por el TC, si bien en cuanto Supremo Intérprete de la Constitución no hay más que estimar que su adecuación a la misma ha sido sancionada.

B) *Propietarios de terrenos ahora incluidos en el dominio público, sin que existiera deslinde anterior*

A tenor de la LC, estos propietarios estarían en la misma situación que los titulares de terrenos que presentaran la identidad de bien marítimo con arreglo a la normativa anterior, si éstos no hubiesen sido delimitados o lo hubiesen sido de forma incompleta, es decir, se les aplicaría igualmente el apartado tercero de la transitoria primera.

Esta equiparación se evidenciaba discriminatoria, ya que la única diferencia con los titulares del epígrafe A) era la existencia de deslinde completo que hubiera comprobado la legítima apropiabilidad de los terrenos. Hacer depender de la existencia de un deslinde un trato diferenciado a idéntica situación jurídica material —propiedad sobre bienes que no eran dominio público hasta la entrada en vigor de la Ley— es desconocer que el deslinde únicamente materializa sobre el terreno lo que la Ley define, pero que la condición pública de un bien depende sólo de presentar los caracteres a los que la norma anuda la demanialidad, al menos en relación a lo que se conoce por «dominio público natural». Aunque el deslinde otorga una apariencia de verdad en relación a la existencia y extensión del dominio público y, en consecuencia, los terrenos no incluidos operan en el mundo jurídico y a todos los efectos como no demaniales, no puede olvidarse que un bien que no reuniese los caracteres de marítimo no era dominio público por mucho que faltara la delimitación de éste. Este tra-

to desigual fue corregido por el RC al disponer que sobre las obras e instalaciones situadas más allá de la línea de deslinde que debiera haberse fijado con arreglo a la Ley de Costas de 1969, se otorgaría una concesión en los términos establecidos en la transitoria cuarta del RC —que recoge el régimen jurídico de los terrenos que hemos expuesto en el apartado A)—[30]. Esta remisión plantea cierta desconexión; la concesión en que se convierte la propiedad, en los supuestos de deslinde completo, se refiere a los usos y aprovechamientos existentes con independencia de que se logren con obras e instalaciones; sin embargo, en la medida que la remisión es a un régimen jurídico, creemos que la desconexión debe salvarse entendiendo aplicable lo dispuesto para el caso de terrenos entre dos deslindes, existan o no obras e instalaciones.

El Tribunal Constitucional encuentra en esta norma del RC el apoyo para salvar la constitucionalidad del apartado tercero de la transitoria de la LC cuando se trate de terrenos demanializados por la redefinición del dominio público, al estimar que, pese al silencio legal, la norma consiente una interpretación conforme a la Constitución, que no es otra que integrar la previsión reglamentaria en la norma legal. Baste leer para comprobarlo el siguiente párrafo del FJ 8.B.*c)*:

> En lo que toca a los derechos que recaen sobre terrenos, que eran, antes de la presente Ley, de dominio privado y que, al efectuarse el deslinde de acuerdo con lo que en ella se prevé se incorporan al dominio público, la laguna legal ha sido completada, en términos coherentes con las exigencias derivadas del art. 33.3 de la Constitución, por el Reglamento, que en sus Disposiciones transitorias tercera, 4, y cuarta, dispone que estas situaciones reciban el mismo tratamiento que las contempladas en el apartado 4 de esta misma Disposición transitoria primera de la Ley, cuya adecuación a la Constitución ya hemos declarado antes.

Así pues, el deslinde que se realice a partir de la vigencia de la Ley materializará la ampliación demanial; empero, si no existiese deslinde anterior o éste fuese incompleto, habrá que proceder a una delimitación de los bienes con arreglo a la Ley de Costas de 1969 —delimitación que igualmente y a estos efectos será contenido del deslinde—. De verificar este deslinde la existencia de terrenos que ahora pasan a integrar el dominio público por la redefinición de los bienes marítimos, les será de aplicación el régimen jurídico de la Disposición transitoria primera, apartado cuarto, es decir, como si hubiese existido un deslinde que confirmase su carácter de propiedad privada.

La previsión reglamentaria atiende a la lógica de averiguar cuáles son los bienes que a partir de la nueva Ley son de dominio público, aunque no deja de presentar problemas. En primer lugar, dadas las definiciones de los bienes marítimos que se contenían en la normativa anterior, especialmente la de playa, que no presentaba unos perfiles totalmente nítidos, la Administración en los últimos años ha venido sosteniendo la inclusión en este concepto de las

[30] Disposición transitoria tercera, apartado cuarto, del RC.

dunas[3]. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la morfología de las costas obedece a un proceso en evolución, y terrenos que antes no presentaban las características de zona marítimo-terrestre o playa pueden serlo en el momento del deslinde que ahora se realice, incluso con el texto de la Ley de Costas de 1969 en la mano. Ambas situaciones evidencian que en muchos casos la delimitación que se realice conforme a la LC resuelva que la extensión del dominio público con arreglo a las dos regulaciones —de 1969 y de 1988— es coincidente. De forma que si en virtud del deslinde se declara que presentaban los carácteres que según la legislación anterior eran de dominio público, al titular sólo le cabe la posibilidad de demostrar ante los Tribunales un hecho obstativo que hubiera consolidado su situación de enclave para acceder a la conversión en concesión, o desvirtuar la declaración de que la extensión resulta la misma según ambas disposiciones. En todo caso, esta interpretación del Tribunal demuestra nuevamente su intención de evitar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley a fuerza de integrar en su texto las previsiones reglamentarias.

UN TRATAMIENTO DIFERENCIADO: PROPIETARIOS DE TERRENOS GANADOS O A GANAR AL MAR, DESECADOS EN SU RIBERA, ISLAS E ISLOTES

Los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera en virtud de una concesión anterior a la LC, se mantendrán en la misma situación jurídica, es decir, en propiedad de los titulares que lo fueron de la concesión (Disposición transitoria segunda LC). Asimismo, los islotes de propiedad particular con anterioridad a la Ley conservarán esta condición; al igual las islas de propiedad privada o de un Ente Público. Puede comprobarse que se respetan derechos de propiedad privada nacidos con anterioridad, por cuanto a partir de la LC estos bienes cuando surjan integrarán el dominio

---

[3] En los siguientes expedientes «de deslinde de playas» se justifica la inclusión de las dunas en base a un mismo argumento: el concepto de playa de la Ley de Costas de 1969 incluía la playa seca en zona arenosa, abarcando por consiguiente las dunas. Al existir deslinde anterior se justifica la necesidad de nuevo deslinde porque en los antiguos no estaban delimitadas las playas: Deslinde de playa en la zona de costa comprendida entre el Arroyo Conilete y San Ambrosio, Término de Vejer de la Frontera, Cádiz (Exp. Ref. 10-Ca-49), año 1987; Deslinde de playa de La Cortadura, el Chato, y Torragorda, Término de Cádiz (Ref. 7-Ca-47), año 1988. Como se recoge en los Pliegos de Razonamientos de ambos expedientes todas las playas que se citan y se pretende deslindar son dunas. Desde esta perspectiva, a estos titulares, en principio, no se les aplicaría el régimen jurídico de la transitoria primera, apartado cuarto, porque el deslinde anterior existente es incompleto —no incluyó las playas—, y en atención al que se realiza los titulares no estarían emplazados más allá de la línea que resultaría de aplicar la Ley de Costas de 1969. Sin embargo, la doctrina no admite que bajo el perfil del concepto de playa de la Ley de 1969 puedan entenderse incluidas las dunas; sobre la ampliación demanial que a estos efectos ha producido la LC nos remitimos al cap. 1.IV.1, de la I Parte.

público (art. 4, apartados 2 y 6, y art. 5 de la LC). La única justificación que parece presidir el mantenimiento de estos bienes en manos privadas es que los mismos antes de la Ley podían ser perfectamente objeto de dominio. Las islas —los islotes ni siquiera se regularon como bienes diferenciados— nunca integraron el dominio público, eran bienes patrimoniales del Estado o de propiedad particular. Asimismo, ganar terrenos al mar o desecarlos era la finalidad específica de ciertas concesiones cuyo incentivo era, precisamente, la propiedad del terreno resultante; nunca fue discutido el derecho de propiedad privada de que nacía como consecuencia de la transformación realizada sobre el bien. Distinto es, claro está, si tal transformación se hizo sin título y, por consiguiente, parece justificado que la LC no respete ninguna propiedad privada sobre unos terrenos que, por falta del presupuesto habilitante, no pudieron adquirirse válidamente. Si parece justificado el respeto a estos derechos legalmente adquiridos, resulta cuando menos una excepción a la regla general en la medida en que bienes que la LC declara de dominio público no van a integrarse en éste, evidenciando con ello una falta de armonía respecto a los que, no formando parte de la ribera del mar, se declaran por primera vez de dominio público, como los acantilados. Decimos esto porque en todo caso sus playas y zona marítimo-terrestre serán de dominio público aunque se respete la propiedad del bien; con esta salvedad, al menos, se cumple el mandato constitucional del artículo 132.2.

Como era previsible, en la medida en que se respetan los derechos de propiedad válidamente adquiridos, el Tribunal Constitucional falla a favor de la constitucionalidad de la norma que comentamos (FJ 8.C).

IV. TRATAMIENTO DE LA MOVILIDAD LITORAL

En los apartados anteriores hemos visto cuál es la situación jurídica en que quedan los titulares de bienes marítimos conforme a la regulación anterior a la LC e, igualmente, el régimen dispuesto para los propietarios de terrenos que en virtud de la Ley pasan a integrar el dominio público. En ambas hipótesis el bien es declarado de dominio público —hecha la salvedad de los bienes vistos en epígrafe anterior— aunque se prevé una compensación a sus titulares que gira en torno al otorgamiento de derechos de aprovechamiento, unas veces de carácter automático, otras condicionado al reconocimiento de su dominio por los Tribunales. En este epígrafe abordamos un supuesto diferente: qué ocurre en el caso de bienes que hoy son de propiedad privada y que, con ocasión de hechos futuros, presentaran los caracteres que identifican a los bienes marítimos. Su análisis interesa en la medida que es el deslinde de dominio público marítimo-terrestre el que patentizará normalmente este hecho, y al mismo habrá que anudar la solución que el interrogante planteado presenta. Pero este deslinde, por hipótesis, es un deslinde posterior al que debe realizarse para verificar la extensión del dominio público máritimo-terrestre en aplicación de las previsiones de la LC. En primer lugar, porque hemos presupuesto que los bienes son, con arreglo a la normativa vigente, de dominio pri-

vado, son hechos posteriores a esta norma los que hacen surgir los caracteres de bien marítimo. Es segundo lugar, porque de tratarse del primer deslinde con arreglo a la LC, el supuesto se diluiría en las previsiones de la transitoria primera, en concreto en el apartado tercero y cuarto[32]. *El supuesto que pretendemos analizar es el de bienes privados según la LC y así comprobado por un deslinde conforme a ésta que por hechos futuros se encuadrasen en alguna de las categorías demaniales.*

La LC reconoce la movilidad del litoral, que alude al conjunto de transgresiones y recesiones que modifican la línea de contacto entre tierra y mar[33]. Puesto que este espacio físico está sujeto a elementos que dependen de la naturaleza —mar, viento, aportes eólicos, filtraciones, etc.— terrenos que reunían los caracteres del dominio público marítimo pueden dejar de presentarlos o, a la inversa, adquirir sobrevenidamente dicha conformación, al menos los que se identifican por remisión a la realidad natural. En relación a la primera posibilidad, la Ley ha dispuesto en el artículo 4 su mantenimiento en el dominio público: accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales sueltos o por retirada del mar, cualquiera que sean las causas; terrenos deslindados como dominio público que, por cualquier causa perdiesen sus caracteres naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre[34]. Respecto al fenómeno inverso, la LC dispone con carácter general la integración en el dominio público de los terrenos que invadiera el mar: los terrenos que pasen a formar parte de su lecho, por cualquier causa, se declaran de dominio público (art. 4.3), supuesto que parece aludir a una invasión permanente; la invasión no permanente de un terreno estatal en el caso igualmente demanializado de zona marítimo-terrestre [art. 3.*a*)]. El artículo 6.2 RC puntualiza que

---

[32] Si el deslinde fuese el primero realizado tras la LC entrarían en juego el apartado tercero (terrenos no deslindados) y cuarto (terrenos excluidos según la Ley de 1969 pero que quedan integrados en el dominio público por un deslinde conforme a la LC). La extensión que presenta en ese momento el dominio público difícilmente podrá comprobarse si es resultado exclusivamente de la ampliación por vía conceptual o si es también por cambios naturales del lugar, al menos si no se han solicitado obras de defensa, pues el resultado es el mismo: el establecimiento de cuál es la extensión del dominio público de acuerdo con las definiciones de la LC. Resultará cuanto menos arduo, en este sentido, probar, por ejemplo, que la extensión de las dunas móviles en el momento de la promulgación de la LC era menor que la que se apreciaría, por ejemplo, si el deslinde se inicia en 1994. Por ello hemos marginado este supuesto, ciñéndonos al caso de que ya se hubiese practicado el deslinde tras la Ley vigente.

[33] Transgresión es el avance del mar hacia tierra y recesión es el fenómeno contrario. Estos conceptos han sido recogidos de la obra de MORENO CÁNOVES, A., que siguiendo la doctrina que cita, estima que no hay destrucción de la parte terrestre de la costa —en términos globales— por cuanto a una recesión, en un determinado tramo, corresponde una transgresión en otro, en *Régimen jurídico del litoral,* ob. cit., pp. 148 ss. El RC alude específicamente a las variaciones de los límites del dominio público en regresión hacia tierra o en progresión hacia el mar en el artículo 43.5, aunque es un fenómeno implícito en la definición de la ribera del mar del artículo 3 LC.

[34] La única diferencia de régimen jurídico para estos bienes degradados respecto a los que mantienen sus condiciones naturales es que pueden ser objeto de desafectación expresa en los términos del artículo 18 LC (vid. cap. 2.IV, en la I Parte).

no se considera zona marítimo-terrestre los terrenos invadidos por el mar mediante técnicas artificiales cuya cota sea superior a la de mayor pleamar; por el contrario, los terrenos naturalmente inundables cuya inundación por efectos de las mareas haya sido impedida por medios artificiales forman parte del dominio público (salvo el supuesto de obras de defensa debidamente autorizadas). En este sentido, los bienes marítimos «naturales», con independencia del momento que adquieran esta identidad, son de dominio público, aunque anteriormente fuesen de propiedad privada. Es más, éste es uno de los supuestos en que procede en todo caso una nueva deslimitación a tenor del artículo 12.6 LC, es decir, cuando por cualquier causa se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre.

La normativa de costas contempla dos supuestos concretos de demanialización sobrevenida de terrenos privados: la realización de obras que den origen a la invasión del mar o de los ríos —supuesto en que la invasión es un resultado perseguido, y por tanto no obedece a causas «naturales»—; y la invasión de la propiedad privada por el mar y las arenas —supuesto en que la invasión pretende evitarse y responde a un fenómeno «natural»—. Vamos a analizarlos a continuación.

1. Realización de obras que den origen a la invasión del mar o de los ríos hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas

Es el caso de las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres que se levantan artificialmente mediante la construcción de canales en terrenos de propiedad privada. Este supuesto, regulado en el artículo 43 RC, presupone que las obras que originan la invasión de las aguas se realizan para esta finalidad, exigiéndose la cobertura del correspondiente título administrativo. Según esta norma los terrenos inundados serán de dominio público, aunque el borde de los canales no tiene la consideración a todos los efectos de ribera del mar; y así dispone que la servidumbre de protección preexistente a las obras mantendrá su vigencia, y los terrenos no sometidos a servidumbres con anterioridad a las obras únicamente se someterán a la de tránsito, no así a la de protección u otras limitaciones[35].

2. La invasión del mar o de las arenas

Según los artículos 6 LC y 9 RC los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales

---

[35] Respecto a la regulación de las marinas vid. Perales Madueño, F., en «La Ley de Costas y las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres», *RDU*, 125, 1991, p. 77.

o artificiales, podrán construir obras de defensa previa autorización o concesión[36]. La habilitación se otorgará siempre que no ocupen playa ni produzcan fenómenos perjudiciales en éste o en los demás marítimo-terrestre, ni menoscaben las servidumbres legales, estas causas concretan el interés público que debe presidir el otorgamiento de estas habilitaciones, por lo que su denegación únicamente estará legitimada en las mismas y no en criterios de oportunidad[37]. Si a consecuencia de la denegación de las obras de defensa se produce la invasión, dispone el artículo 6 LC que los terrenos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre según resulte del correspondiente deslinde, sin que se prevea ningún tipo de compensación a los anteriores propietarios. Ante el silencio de la norma se plantea la cuestión de si a los titulares de terrenos sobre los que opera esta demanialización sobrevenida podría entenderse aplicable la compensación otorgada en la Disposición transitoria, en especial el previsto en el apartado cuarto de la transitoria primera —titulares de terrenos que ingresan en el demanio marítimo por la redifinición de sus componentes—. La Ley no establece nada al respecto.

En nuestra opinión, las normas transitorias, salvo disposición expresa, no pueden aplicarse a supuestos no contemplados en las mismas, a casos futuros. Estas normas parten del hecho de titularidades anteriores, el presupuesto que contemplan es preexistente, y al ser la norma la que materializa el desapoderamiento efectivo articula una compensación en torno al mantenimiento de los extintos titulares privados en el uso y aprovechamiento existente, que en muchos casos incluso pueden ser incompatibles con las previsiones generales de la Ley en relación a los usos del dominio público. Y así, creemos que la hipótesis que planteamos no tiene cabida bajo las previsiones de las Disposiciones transitorias, no sólo porque arrancamos de un hecho futuro, posterior a la norma, sino también porque permitir su aplicación indefinida menoscabaría los fines y objetivos de la propia Ley respecto al régimen establecido para la utilización de la ribera del mar[38]. No creemos por ello que los casos de

---

[36] Si la obra ha de emplazarse en dominio público requerirá concesión del Estado, si fuera a emplazarse en terreno privado será preciso autorización de la Comunidad Autónoma.

[37] No compartimos por ello la opinión de que la Administración puede discrecionalmente denegar las obras de defensa si estima conveniente no impedir el avance del mar, como sostiene MORENO CÁNOVES, A., en *Régimen jurídico...*, ob. cit., p. 151.

[38] Muchos son los preceptos que pretenden asegurar este objetivo que ya desde el frontispicio de la Ley (art. 1) se declara como uno de los fines de la actuación administrativa sobre el dominio público. Todo el Título II está presidido por esta razón; y así, el artículo 31 establece que la utilización en todo caso del mar y su ribera será libre y gratuita para los usos comunes; sólo se permitirá, dispone el artículo 32, la ocupación del dominio público para aquellas actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación, excluyendo expresamente los usos del artículo 25.1; el artículo 33 prohíbe que las playas sean de uso privado, e incluso las instalaciones que en ellas se permitan serán además de acceso público, salvo razones de interés público. *Se podría seguir por todo el articulado de la Ley para reforzar lo expuesto: el uso público del mar y su ribera es uno de los ejes centrales sobre los que gira la Ley, porque la privatización del uso de estos bienes es una de las causas que ha justificado a juicio del legislador su promulgación,* baste recoger el siguiente párrafo de la Exposición de Motivos: «Este

extinción sobrevenida de la propiedad por el avance del mar o las arenas puedan caer bajo la cobertura de las disposiciones transitorias, porque las soluciones previstas conllevan diferir a un momento posterior, que puede ser de sesenta años, tanto el efectivo uso público del mar y su ribera como el mantenimiento en ciertos casos de obras e instalaciones contrarias al régimen de utilización del dominio público; en este sentido, las previsiones de las transitorias deben interpretarse restrictivamente, sin que pueda argumentarse mediante una posible analogía su aplicación a casos futuros.

Desde esta perspectiva, creemos debe interpretarse el artículo 43.5 RC cuando establece:

> Los terrenos afectados por la modificación de las zonas de servidumbre de tránsito y protección como consecuencia, en su caso, de la variación, por cualquier causa, de la delimitación de la ribera del mar, que será recogida en el correspondiente deslinde, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley de Costas y concordantes de este Reglamento o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea el sentido de regresión hacia tierra o progresión hacia el mar que tenga dicha variación.

Si en principio esta norma recoge únicamente las variaciones en las zonas de servidumbres como consecuencia de la alteración del límite de la ribera del mar recogida en el correspondiente deslinde, la remisión a la transitoria cuarta puede plantear dudas en torno a lo que venimos manteniendo. En efecto, si la transitoria tercera regula únicamente terrenos colindantes de propiedad particular, por lo que queda al margen del supuesto que tratamos, no ocurre lo mismo con la Disposición transitoria cuarta, pues en ésta se establece también el régimen de las obras e instalaciones en zona demanial. En estos casos dispone que las obras e instalaciones en dominio público legalizadas —que siempre lo son las que se hubieran realizado al amparo de licencia municipal—, *contrarias a lo establecido en la Ley serán demolidas al extinguirse la concesión.*

Esta previsión, y en atención a la remisión en bloque del precepto reglamentario, pudiera apoyar una argumentación en contra de lo que mantenemos. Podría sostenerse que el antiguo titular, que se ve desposeído como consecuencia de una ampliación hacia tierra de la ribera del mar, obtendría una concesión sobre los terrenos en que radiquen las obras e instalaciones existentes, aunque fuesen contrarias a las reglas que disciplinan el uso de estos bienes públicos, y únicamente a su término podrían demolerse. No creemos que pueda admitirse esta interpretación, merced a un doble argumento: el primero, porque este precepto reglamentario, al remitirse a la Disposición transitoria cuarta, sólo lo hace respecto a los terrenos sometidos a las servidumbres; el segun-

---

doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza a extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, [redacted] y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio...».

do, porque ello supondría un portillo abierto a excepciones de la Ley —de un alcance indeterminado en número y extensión—, impidiendo lograr la protección de la ribera del mar que persigue su régimen de utilización. Por consiguiente, los terrenos de dominio público como consecuencia de la invasión del mar o las arenas se sujetarán a las previsiones de carácter general en relación a los usos que sobre el dominio público consienta su régimen jurídico, y de existir obras e instalaciones incompatibles con éste la Administración podrá proceder a su demolición, sin que precise esperar el término de una concesión que legalice unos usos o aprovechamientos en contra de la Ley. Ahora bien, si el aprovechamiento existente fuese de los permitidos el antiguo titular puede legalizar su situación mediante el correspondiente título administrativo, y si conforme al régimen general de utilización se otorgaran nuevos aprovechamientos parece posible mantener cierto tipo de derecho preferente al extinto titular. Y decimos posible, porque no existe precepto legal en apoyo de esta opinión, pero tampoco en contrario. Es sólo una respuesta que, aun admitiendo que con apoyos débiles desde el punto de vista jurídico, por cuanto el derecho del titular sobre el bien se ha extinguido, permite aunar las previsiones de protección y uso establecidas y cierta «justicia material». Si la Ley consiente los aprovechamientos existentes que se ejercían sobre estos bienes —y la no demolición por tanto de las posibles instalaciones que para conseguirlo existiesen—, o en base a las previsiones de utilización del dominio público se otorgaran nuevos aprovechamientos, el antiguo titular debe verse favorecido en relación a terceros. Carece de justificación que la Administración otorgara los usos existentes en la antigua propiedad privada a persona distinta del que viniera ejercitándolos, aunque ahora bajo otra cobertura jurídica y sometido al régimen general de utilización del dominio público —sujeta a plazo y con pago de canon—. Igualmente, la Administración deberá contemplar al antiguo propietario en una relación de preferencia sobre los aprovechamientos que pudieran otorgarse sobre estos nuevos terrenos demaniales.

Cuestión distinta es si esta ablación de la propiedad privada a consecuencia del avance del mar o de las arenas puede legitimar una pretensión indemnizatoria por tal desapoderamiento. No parece aplicable la garantía indemnizatoria bajo el título de responsabilidad administrativa según el artículo 139 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al menos si el origen de la invasión se debe a fenómenos no controlables de la naturaleza, a un caso de fuerza mayor. Sin embargo, si la invasión se hubiese originado a consecuencia de una actuación de la Administración —recuérdese que la causa puede ser artificial o provocada— o se realizó al amparo de una actividad permitida[39], incluso estando justificada la negativa a las obras

[39] La LC dispone que cuando la actividad proyectada sobre el dominio público pudiera producir una alteración importante en éste deberá efectuarse una evaluación de impacto ambiental [arts. 42.2 y 76.*g*)]. La Administración, por consiguiente, debe apreciar si cualquier actividad que se realice sobre el dominio público puede producir o no una alteración en el mismo.

de defensa, podrá esgrimirse una acción de responsabilidad por el funcionamiento normal de los servicios públicos[40]. Teniendo en cuenta que para que pueda hablarse de responsabilidad la invasión debe guardar una relación de causalidad con la actividad de la Administración o la habilitada por ésta.

Al margen de un efectivo daño causado por la actuación de la Administración, cabe plantear si este desapoderamiento legitimaría una indemnización al amparo del otro título que conoce nuestro Derecho, la expropiación. A nuestro juicio, estos supuestos no tienen cobertura bajo el instituto expropiatorio al menos en los términos de la LEF, porque no trae causa de una actuación de la Administración que imperativamente se dirija a extinguir el derecho. No obstante, [redacted]s; [redacted] Cuando expusimos el concepto de «dominio público natural» dejamos constancia de que [redacted]s; la demanialidad es un efecto jurídico impuesto por la norma aunque tome como presupuesto de hecho la realidad natural, y por ello *a priori* no puedan concretarse ni el tiempo ni las veces que la misma provocará un efectivo desapoderamiento sobre un titular determinado. Por ello creemos que en el caso de materializarse esta «expropiación» —que quizás no pueda encuadrarse en el artículo 1 de la LEF, pero sí en el concepto de expropiación recogido en nuestra Constitución[41]—, el particular podría argumentar una pretensión indemnizatoria ante los Tribunales en el caso de que demostrara un efectivo perjuicio singular sobre su patrimonio[42]. Es cierto que nuestro Derecho

---

[40] Mediante los cauces establecidos en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

[41] En este sentido, la doctrina afirma que nuestra Constitución consagra en el artículo 33.3 la figura de la expropiación en términos más amplios que la recogida en la LEF, de forma que cualquier Ley será materialmente expropiatoria siempre que sacrifique el contenido esencial del derecho patrimonial, con independencia de que el sacrificio sea singular o general, parcial o total, temporal o permanente; en esta dirección, entre otros: LÓPEZ LÓPEZ, A., en *La disciplina constitucional de la propiedad privada,* ob. cit., pp. 157 ss.; BARNÉS VÁZQUEZ, J., en *La propiedad constitucional,* ob. cit., pp. 369 ss. Sin embargo, este último autor niega que la ablación del derecho como consecuencia de la invasión del mar o de las arenas pueda reconducirse al concepto de expropiación contenido en el artículo 33.3 CE, en «Ley de costas y garantía indemnizatoria», ob. cit., p. 87 en nota. Por su parte, MORENO CÁNOVES, A., considera que son supuestos expropiatorios, aunque los conecta al hecho de que la Administración no autorizara las obras de defensa, en *Régimen jurídico del litoral,* ob. cit., p. 150. Dato que, a nuestro juicio, no tiene que ver con la defensa de esta tesis, pues lo que en esencia importa [redacted]e.

[42] En contra, DÍAZ FRAILE, J. M., en *El dominio público...,* ob. cit., p. 163, y MENÉNDEZ REXACH, A., en «La configuración del dominio público...», ob. cit., p. 59.

nunca ha reconocido expresamente la posibilidad de una pretensión semejante[43], y tampoco parece que exista en los Ordenamientos que también prevén la demanialidad causalizada por fenómenos naturales[44], pero quizás se deba más al peso de la tradición y al hecho de que la voluntad de la Administración no se vea implicada en este desapoderamiento. Ello no quita que en el caso de producirse un efectivo perjuicio en un titular cierto su origen habrá de conectarse a la norma que lo dispone, aunque ésta se sirva para materializar la ablación de fenómenos de la naturaleza y, por consiguiente, reconocer la reparación que a juicio del Tribunal correspondiera al perjuicio causado[45]. Esta pretensión podrá ejercitarse cuando la Administración, tras el deslinde, declare la naturaleza demanial y titularidad estatal que sobre estos terrenos ha provocado la Ley, formalizando a todos los efectos jurídicos la extinción del derecho de propiedad, aunque nada impide pedirla antes.

No dudamos que pese a la argumentación que en principio hemos hecho de que en estos casos no sería de aplicación el régimen transitorio, los Tribunales llamados a decidir la reparación[46] pudieran entender que dicho perjuicio

---

[43] La única compensación que parece haber arbitrado nuestro Derecho es la que establecía el artículo 5.2 de la Ley de Costas de 1969, al disponer que en los casos de retirada del mar, los terrenos degradados podrían «revertir» a los anteriores propietarios; previsión rechazada por la legislación actual (art. 4 LC). Esta solución se mantiene vigente en relación al dominio público hidráulico referido a las variaciones de los cauces de los ríos (art. 8 LAg por conexión con el art. 372 del C.Civ.). Ninguna norma ha establecido expresamente que la demanialización a consecuencia del avance del mar estaba sujeta a indemnización conectada de forma directa a la ablación del derecho.

[44] En este sentido se manifiesta la mayoría de la doctrina italiana aunque no falten autores que postulan la indemnización en estos casos aunque con base en distintos fundamentos (vid. cap. 4.II.3). En Francia la doctrina y la jurisprudencia rechazan que pueda hablarse de expropiación y por tanto indemnizable, aunque en los casos en que las variaciones del mar se debiesen *a traveaux public* cabe un resarcimiento por la pérdida de la propiedad; de otra parte, la jurisprudencia había admitido en ciertas ocasiones que los terrenos abandonados por el mar «revirtiesen» a sus antiguos propietarios, solución que en la actualidad la doctrina estima que no es acorde con la normativa del demanio marítimo (vid. cap. 4.III).

[45] El Tribunal podría considerar incluso que no procede ninguna compensación si no se intentara impedir la invasión del mar o las arenas mediante la solicitud de la habilitación de las obras para ello, en la medida en que el perjuicio había sido consentido por el titular que no arbitró los medios legales para impedirlo.

[46] Que en nuestra opinión son los de la Jurisdicción Contencioso-administrativa porque la formalización de esta «expropiación» se articulará a través de un acto de aplicación de la Ley, normalmente el deslinde. En esta dirección hay que interpretar el artículo 6 LC cuando establece que en los casos de invasión los terrenos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre *«como resulte del correspondiente deslinde»*. No es que la demanialidad resulte del deslinde, pues es la norma la que la dispone, sino que el alcance de la misma, la extensión del terreno invadido, se concretará mediante el deslinde, que igualmente servirá para depurar jurídicamente la titularidad privada en virtud de su eficacia. Otro argumento apoya que sea este orden jurisdiccional el que entendiera de la reparación, incluso aunque se pidiese antes de la realización del deslinde, y es que en los casos que tratamos el derecho de propiedad es reconocido por la propia Administración sin que hiciera falta su sanción por ningún Tribunal ordinario; sin embargo, el carácter revisor de esta jurisdicción requiere que exista un acto administrativo que se pronuncie sobre la procedencia de la indemnización.

tendría su justa compensación tal como se dispone según las previsiones de la transitoria primera —concesión sobre los usos existentes durante treinta años, sin pago de canon, y demolición posterior de las obras e instalaciones contrarias al régimen de utilización del dominio público—, pues no se puede olvidar que el Tribunal Constitucional así lo ha entendido ante derechos reconocidos por sentencia firme y los abatidos por la ampliación demanial. Sin embargo, rechazamos que tenga que ser necesariamente así porque impediría en un futuro garantizar el régimen de usos de la ribera del mar y con ello la protección que tan enérgicamente aduce el legislador como justificación de la promulgación de la LC.

7. Notas configuradoras, presupuestos y naturaleza jurídica

Ante todo la Ley de Costas disciplina el deslinde del dominio público marítimo-terrestre como si se tratase de la institución tradicional, con las innovaciones que entiende necesarias. Pero en la realidad jurídica y en el conjunto del Ordenamiento jurídico, de su aplicación por las Administraciones y su cumplimiento por la misma comunidad, el «deslinde de costas» es un cauce capaz de producir no sólo decisiones singulares que se agotan con su cumplimiento sino también actos-regla, es decir, con sustancia ordenadora, que vienen a constituir concreciones de la Ley y Reglamento de Costas o complementos indispensables para su aplicación.

Este acrecimiento institucional del «deslinde» clásico, nos invita a tener presente en el tratamiento de la materia esta distinta dimensión que se auna en la misma figura al analizar los caracteres, presupuestos y naturaleza del deslinde *stricto sensu*, es decir, en su materialización de los límites demaniales, con las puntualizaciones necesarias que nos servirán para examinar después las consecuencias derivadas de esa dimensión ordenadora del complejo desarrollo de la institución en la nueva Ley de Costas de 1988 y en el contexto del nuevo Estado de las Autonomías.

I. NOTAS CONFIGURADAS

La LC contempla el deslinde como el instrumento jurídico por el cual se produce a establecer la extensión y los límites del dominio público marítimo-terrestre; en este sentido, participa de lo que tradicionalmente se ha entendido por esta figura: la potestad administrativa de fijación, sobre la realidad natural, de los límites del dominio público marítimo-terrestre. Y así, el artículo 11 LC dispone:

> Para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5, de la presente Ley.

No obstante, siendo este el precepto sobre el que gira el tratamiento de la figura conviene precisar los caracteres conformadores del delinde en la nueva regulación y, así, puede concluirse:

El deslinde del dominio público marítimo-terrestre es siempre una potestad de la Administración titular de los bienes, de la Administración del Estado. Y ello al margen de cual sea la titularidad de los bienes con los que confina. La atribución de esta potestad a la Administración estatal ha sido de las pocas competencias que no suscitaron contestación en el proceso de elaboración de la norma ni posteriormente a su aprobación; ello explica que ni el artículo 11 LC ni el artículo 110.*a*) LC, que reitera esta competencia estatal, fueran objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional[1]. Para entender la aceptación de esta atribución al titular, hay que partir de la regulación constitucional del dominio público. Baste recordar las consecuencias que el TC ha derivado del artículo 132 CE a propósito del recurso promovido contra la Ley de Aguas e igualmente en la Sentencia sobre la Ley de Costas.

A) El Tribunal Constitucional, partiendo de la concepción clásica del dominio público, reitera que su funcionamiento principal es la exclusión del bien o conjunto de bienes del tráfico jurídico privado. Este efecto de reserva implica la atribución a favor de una Administración pública de la titularidad del demanio. El Tribunal admite la virtualidad explicativa que tiene la distinción entre el dominio público natural y artificial, considerando que en relación al artificial el bien se incorpora al dominio público porque se hace imprescindible para el desempeño de la actividad pública o servicio del que es mero soporte material. En relación a estos bienes, la titularidad es accesoria a la competencia, correspondiendo al Ente Público que tiene la función; su incorporación al demanio se realiza mediante acto administrativo con arreglo a la normativa específica, debiendo respetarse el marco normativo general establecido en el párrafo primero del artículo 132 CE. Por el contrario, el dominio público natural hace referencia a categorías enteras de bienes que son incorporados al dominio público en atención a características homogéneas a condiciones naturales unitarias, por lo que la incorporación puede responder a otros fines constitucionalmente legítimos y, en última instancia, a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como las que derivan de los artículos 45 y 128.1 CE. De la caracterización que se realiza del dominio público natural derivan importantes consecuencias a favor del Estado: de un lado, la potestad de «publificar» estos bienes se reserva al Estado; de otro, la titularidad corresponde también a éste.

B) En la medida que el propio TC reconoce que la titularidad de los bienes no es un criterio delimitador de competencias, en la STC 227/1988, de la de Ley de Aguas, intenta establecer cuáles son las competencias-potestades que se asientan en dicha titularidad. El criterio que con carácter general se adopta es que las competencias conectadas a la protección de la integridad

[1] Al menos en lo que a esta atribución se refiere; el artículo 11 LC sólo fue objeto de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco por conexión con el artículo 3 LC, es decir, en cuanto a la constitucionalidad de la ampliación del dominio público (FJ. 1, STC 149/1991); el artículo 110.*a)* LC ni siquiera fue recurrido (FJ 7, STC 149/1991).

física y jurídica de estos bienes corresponde a la Administración titular, refiriéndose al deslinde como un claro ejemplo de este tipo de potestades[2].

Desde estas coordenadas se comprende que, establecida por el artículo 132.2 CE la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, haya sido pacífica la atribución del deslinde a la Administración Central. La STC 149/91 sobre la Ley de Costas reproduce, en lo que nos concierne, esta línea interpretativa, señalando que la exigencia de protección de estos bienes es una obligación impuesta al legislador estatal por la propia Constitución y por las funciones sociales que en aras del desarrollo integral del ser humano reporta el concreto espacio físico objeto de regulación[3].

Desde otra perspectiva, el deslinde de costas es siempre competencia de la Administración del Estado con independencia de cual sea la titularidad de los bienes colindantes. Tradicionalmente se ha definido el deslinde administrativo como la potestad administrativa dirigida a establecer los límites de sus bienes con las propiedades privadas confinantes; en los casos que la colindancia fuese con bienes igualmente de titularidad pública la doctrina se planteó incluso si era procedente el deslinde administrativo, pero sobre todo qué Administración titular podría atraer para sí el ejercicio de la potestad [vid. cap. 3.V.1.C]. En relación al dominio público marítimo el Tribunal Supremo ya se había pronunciado en el sentido de que la presencia de esta clase de bienes públicos determinaba una *vis atractiva* a favor de la Administración titular de los mismos en cuanto a su deslinde, aún en el caso de que los bienes confinantes fuesen de titularidad de otro Ente Público[4]. La LC es tajante al res-

---

[2] Y, así, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, establece: «El Título V de la Ley 29/1985, bajo la rúbrica de la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales, incluye una serie de disposiciones de diferente alcance y finalidad. Alguna se refiere a la protección del dominio público *stricto sensu*, en concreto el artículo 87, que atribuye al Estado, el apeo y deslinde de los cauces demaniales. Esta reserva estatal de competencia no es inconstitucional, ya que como hemos declarado en un fundamento jurídico anterior, las competencias sobre la protección del demanio hidráulico corresponden al Estado para el cumplimiento de los mandatos establecidos en el artículo 132.1 de la Constitución» (FJ 25).

[3] Afirmándose en el FJ 1.C: «Sí resulta necesario recordar que, en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos por lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988. En el caso del dominio marítimo-terrestre se trata además sin embargo, de una expresa necesidad jurídico positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase del modo tal que, aún reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fuesen destruidas o alteradas.»

[4] La STS de 3 de marzo de 1975 trata del deslinde de un monte municipal no catalogado que lindaba con bienes del dominio público marítimo-terrestre. El Tribunal Supremo anula el deslinde realizado por el Ayuntamiento, precisamente, por ser el Ente Local manifiestamente incompetente para deslindar parte del dominio público marítimo (Ar. 1670).

pecto: siempre corresponde a la Administración del Estado la delimitación de los bienes del dominio público marítimo, siendo indiferente la titularidad pública —patrimonial o demanial— o privada de los bienes confinantes. Es más, no sólo el deslinde de costas es una potestad del titular del dominio público, sino que debe ejercerla tal como se disciplina en esta norma, sin que la Administración tenga la facultad de optar por otro modo de delimitación, y sin que los particulares colindantes puedan instar ante los Tribunales civiles su deslinde[5].

2. El objeto del deslinde es verificar el límite interior o terrestre del dominio público marítimo. Mediante el deslinde se constatan los límites del dominio público marítimo-terrestre hacia el interior, hacia tierra. Los límites de la parte marítima —el mar territorial o la plataforma continental o la zona económica exclusiva al objeto de localizar los recursos— se fijan a través de otro procedimiento[6]. El objeto del deslinde es determinar sobre el terreno el límite interior o terrestre del demanio marítimo, como establece el artículo 11 LC. Con esta precisión queremos significar que el deslinde *stricto sensu* es una institución conectada a los bienes, su esencia institucional es verificar los límites del objeto de titularidad pública. Por ello, cualquier procedimiento de localización de límites sobre el terreno a otros fines no significa que se esté en presencia de la figura que estudiamos en su vertiente tradicional, aunque la localización de éstos sea competencia de la Administración de Costas y corresponda fijarla igualmente mediante el deslinde[7]. En consecuencia, la

---

[5] En la regulación de los bienes marítimos nunca se ha establecido una referencia similar a la del artículo 13 LPE, en el sentido de que los colindantes no pudiesen instar ante los Tribunales el deslinde de sus bienes una vez iniciado el expediente de deslinde administrativo, lo cual plantea la cuestión de si antes de su incoación es procedente el deslinde judicial [vid. cap. 3.V.1.C)].

[6] El deslinde administrativo, como pusimos de manifiesto en el cap. 2.V, no es el instrumento jurídico por el que se determinan los límites de la parte demanial marítima. La fijación de sus límites, que igualmente corresponde al Estado ribereño en función de la extensión fijada en la normativa reguladora, no se encuadra en el instituto que estudiamos.

[7] No hacemos aquí referencia a la relación que en su día expuso SAINZ MORENO, F., entre el deslinde del dominio público marítimo con el deslinde de términos municipales. Para este autor el deslinde del dominio público marítimo es a la vez deslinde del término municipal, por cuanto el término jurisdiccional de un Municipio litoral acaba en el límite exterior —bajamar escorada o máxima viva equinoccial— de la zona marítimo-terrestre, en «Término municipal y dominio marítimo», *RAP*, 122, p. 191. No obstante, la finalidad del deslinde del dominio marítimo es establecer los límites de éste hacia el interior, hacia tierra, y en consecuencia difícilmente el deslinde de costas verificará los límites del término municipal, habida cuenta de que el territorio de un Municipio no coincide en ningún caso con los límites del dominio público marítimo, ni hacia el exterior o parte marítima ni hacia el interior o parte terrestre: con el límite exterior o parte marítima no coincide porque el mar territorial no es parte del término municipal; con el límite interior tampoco porque la extensión del dominio público nada tiene que ver con la extensión del término municipal. En lo único que pueden coincidir es en que la parte exterior del bien marítimo por excelencia, la zona marítimo-terrestre, es el límite del término municipal, pero este límite no es objeto que persigue fijar el deslinde de costas, porque tampoco es el límite, hacia tierra o hacia el mar, del demanio marítimo. Por ello no creemos, como

eficacia que veremos otorga al deslinde el artículo 13 LC sólo pueden conectarse a los bienes demaniales.

Debemos señalar que el deslinde en costas ha sufrido una redefinición importante en este punto, situándose en la normativa de costas como una figura de delimitación espacial más allá de los límites demaniales. En este sentido, se verifica cómo en la nueva regulación se aunan bajo la misma institución diferentes procesos de concreción, conectados ineludiblemente entre sí, que persiguen fijar distintos espacios a los que la LC funcionaliza sus prescripciones. Aunque esta aseveración no se desprende nítidamente de la Ley, al menos en los artículos dirigidos a regular directamente el deslinde que únicamente lo sitúan en su vertiente de fijación de confines demaniales como veremos, nos encontramos otros preceptos que le atribuyen este otra dimensión individualizadora. Baste como ejemplo, y sin perjuicio de analizar en cada caso cómo se refleja la misma en el sistema normativo de costas, el artículo 19 RC, insertado bajo la rúbrica de «Objeto y principios generales», al disponer que el deslinde deberá determinar siempre: el límite interior del dominio público marítimo-terrestre; el límite de la ribera del mar cuando no coincida con aquél y el límite de la zona de servidumbre de protección. A mayor abundamiento el artículo 26 RC dispone que la resolución aprobatoria del deslinde «deberá reflejar con precisión el límite interior del dominio público marítimo-terrestre así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél. Además se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes».

En relación a los bienes marítimos la Ley no establece la necesidad de señalar en el deslinde los confines de cada componente, sino que exige el establecimiento de un solo límite, el del dominio público, independientemente de cuáles sean las categorías que sobre ese espacio concreto se manifiesten. Sin embargo, el 19.1 RC puntualiza que sin perjuicio de que se marquen en el plano las distintas pertenencias que lo integran, el límite interior de la ribera del mar deberá reflejarse siempre en el plano del deslinde en los casos que la extensión del dominio público supere la de aquélla[8]. Distintas razones justifican la señalización obligatoria del límite de la ribera del mar. De un lado, es congruente con la clasificación de

sostiene el autor citado (ob.cit., p. 192), que el legislador hiciera prevalecer el deslinde demanial sobre el carácter de deslinde de término municipal y por ello no fuere procedente aplicar las reglas generales del deslinde de los términos municipales, sino que simplemente ambos procedimientos no se interfieren pues los límites que resultarían son distintos, al igual que la finalidad de los mismos: la extensión hacia tierra del demanio marítimo en el de costas y el ámbito espacial sobre el que ejerce sus competencias el de términos municipales.

[8] En el apartado 1 del artículo 19 se establece: «El deslinde determinará siempre el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de que puedan determinar también las distintas clases de pertenencias que lo integran. Cuando el mencionado límite interior no coincida con el de la ribera del mar, se fijará en el plano, en todo caso, el de esta última, además de aquél. No obstante el amojonamiento sólo reflejará el límite interior del dominio público.»

los bienes marítimos establecida por la LC, puesto que la ribera del mar es el componente cuya existencia se ubica en la propia línea ideal de contacto tierra-mar, y por consiguiente, con independencia de su mayor o menor extensión, es un bien marítimo que siempre existe [9]. De otro, hay que tener en cuenta que el régimen de utilización del dominio público no siempre se dispone de manera uniforme para todos los bienes, existiendo cierta prelación en la intensidad de protección de la ribera del mar sobre el resto de los componentes del demanio que se manifiestan en ciertas prohibiciones, como las establecidas en el artículo 33 LC, o la interdicción de paseos marítimos en la ribera dispuesta en el artículo 45 LC, entre otras. Por último, hay que tener en cuenta que el límite de la ribera del mar debe reflejarse siempre en el deslinde debido a que constituye el referente a partir del cual se fijan las servidumbres de tránsito, protección y la zona de influencia.

Los espacios que igualmente debe reflejar el deslinde de costas que ya no son de dominio público son los siguientes: servidumbre de protección, que recae, según el artículo 23 LC, sobre una zona de cien metros, ampliables en otros cien, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, o de veinte metros si son terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley según la Disposición transitoria tercera, apartado tercero; servidumbre de tránsito, que recae sobre una zona de seis metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, a tenor del artículo 27 LC; la zona de influencia, que es como mínimo de quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar, establecida en el artículo 30 LC. La LC, completada por las previsiones reglamentarias, establece toda una serie de medidas en cada uno de estos espacios en aras de la protección del demanio marítimo, estableciendo prohibiciones de uso, determinaciones sustantivas de ordenación, que conforman el estatuto legal de las propiedades situadas en las mismas, al igual que constituyen prescripciones a las que deben ajustarse los instrumentos de ordenación que incidan sobre el litoral. En este sentido, estas delimitaciones espaciales de las zonas de servidumbres no son en sentido estricto deslinde; sin embargo, pertenecen al contenido propio de lo que la normativa de costas reconoce como tal, aunándose en la misma figura tanto su dimensión tradicional de establecimiento de confines demaniales como la de fijación de estas otras delimitaciones espaciales.

Se puede concluir que la institución denominada «deslinde» es para la normativa de costas el instrumento jurídico que verifica en el lugar concreto los

[9] En este sentido, la delimitación del dominio público marítimo-terrestre recogerá como mínimo la extensión de la ribera del mar, a partir de la cual podrán existir o no en ese espacio concreto de la costa otros bienes marítimos en función de las distintas categorías establecidas en el artículo 4 LC. Como se recordará, incluso las islas, islotes, terrenos ganados al mar o desecados en su ribera antes de la LC se mantienen en propiedad de sus antiguos titulares, a excepción de la parte que sea ribera del mar [vid. cap. 6.II.1.C).

distintos espacios a los que la Ley conecta sus prescripciones; de forma que en esta figura tienen cabida tanto el deslinde en sentido estricto, dirigido a verificar el límite interior del dominio público, como estas otras delimitaciones espaciales que no siempre tienen que ver con los límites demaniales —la ribera del mar en el caso de ser el dominio público de mayor extensión—, e incluso la localización de las diferentes servidumbres sobre las zonas colindantes. Por ello, como tendremos ocasión de comprobar, habrá que discernir en la figura los distintos elementos que se combinan para poder examinar adecuadamente su régimen jurídico: sus presupuestos, su naturaleza jurídica, así como su eficacia, dependerán de la dimensión del deslinde de costas a la que nos estemos refiriendo.

3. La Administración, al realizar el deslinde, está vinculada ineludiblemente a las características a través de las que se definen los bienes públicos. En este sentido, el deslinde de costas es una figura que tiene como presupuesto la existencia de bienes marítimos, teniendo la finalidad de determinar en el terreno cuál o cuáles se presentan y en base a ello establecer la extensión demanial. La existencia de terreno demanial es un *prius* del deslinde, aunque con éste se verifique el *quantum* en ese tramo concreto del litoral. Y así, el deslinde *no determina el dominio público* —qué bienes son los que deben reputarse de esta condición jurídica— sino que es el cauce *para determinar sus límites y extensión*. Aunque pudiera parecer un juego de palabras, y sin perjuicio de su tratamiento posterior, queremos significar que el artículo 11 LC dispone de forma rotunda la inexorable adecuación del deslinde demanial a la clasificación y definición de los bienes marítimo-terrestre.

4. Es respecto a la eficacia que la Ley de Costas otorga al deslinde del dominio público marítimo-terrestre, y por conexión a su naturaleza jurídica, donde se manifiesta un total apartamiento de la conformación tradicional que en nuestro Derecho ha tenido esta figura. De un lado, en relación a su vertiente de verificación de confines demaniales, la Ley ha operado un salto relevante en este punto, siendo la única norma que confiere al deslinde el valor de título jurídico declarativo de propiedad y posesión. En este sentido, se ha roto uno de los elementos que han definido la posición de la Administración en la triada de Poderes: el que pudiera, mediante acto administrativo, hacer pronunciamiento sobre titularidades, y en especial sobre el derecho de propiedad. De otro lado, como procedimiento de concreción igualmente de otros espacios necesarios para la aplicación de la normativa de costas, el deslinde se aparece como una figura compleja, que se comporta tanto como un acto de aplicación singular de la normativa de costas, como un acto que se inserta en el sistema regulador del litoral del que partir para posteriores aplicaciones del mismo. Baste dejar ahora constancia de la distinta eficacia que la LC atribuye al deslinde, tanto en relación a los bienes marítimos como en el complejo entramado normativo dispuesto hoy para las costas, cuyo tratamiento será objeto de análisis en los lugares correspondientes de esta parte del trabajo.

II. PRESUPUESTOS

1. PRESUPUESTO GENERAL: ESTABLECIMIENTO DE LOS LÍMITES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE CONFORME A LA LEY DE COSTAS

La LC, a nuestro juicio, impone la necesidad de delimitar el dominio público marítimo-terrestre en todo el litoral, es decir, que exista en cada punto de las costas un deslinde conforme a la nueva determinación de los bienes marítimos. La principal razón de esta afirmación es que el deslinde se conecta ineludiblemente a los bienes según vienen recogidos en los artículos 3, 4 y 5 (art. 11 LC) y éstos no coinciden exactamente con los bienes marítimo-terrestres según la normativa anterior. En primer lugar, en relación a los bienes marítimos «naturales», en especial la ribera del mar, que es el límite del que partir para localizar las servidumbres. Como comprobamos la LC abandona el criterio alternativo por el que se definía la zona marítimo-terrestre —o las mayores mareas o los mayores temporales—, de forma que ahora la extensión de este bien, que en principio existe siempre, vendrá dada por el criterio que arroje una mayor extensión; de otra parte, en el tramo del litoral donde existan playas, la variación en su definición respecto a la que contenía la normativa anterior puede establecer una mayor extensión del terreno que participe de las características descritas. Esta distinta configuración de la ribera del mar puede suponer en muchos casos una distinta extensión de la parte terrestre del dominio público. En este sentido, puede afirmarse que antes de la Ley no existe, por definición, un deslinde conforme a los artículos 3, 4 y 5; cuestión distinta es si una delimitación anterior en un lugar concreto evidencia la misma extensión del dominio público que la que resulta, también, de aplicar las nuevas definiciones; pero en todo caso es preciso, para constatarlo, comprobar todos los deslindes existentes y fijar, además, las distintas localizaciones espaciales que en la nueva redefinición de la institución son igualmente su objeto. En segundo lugar, la LC introduce en la clasificación de los bienes marítimos algunos componentes que no responden ya a la categoría de «demanio natural», debiendo precisarse en cada caso su incorporación al demanio marítimo. En este sentido, el deslinde deberá reflejar en cada tramo de las costas qué bienes del Patrimonio del Estado se han afectado al demanio conforme a lo previsto en el artículo 17 LC, los bienes de propiedad particular que se han expropiado o adquirido conforme al artículo 29 LC y a la Disposición adicional tercera LC, así como si existen terrenos sobrantes en aplicación del artículo 5.2 de la Ley de Costas de 1969 que no fueron enajenados o recuperados por sus antiguos propietarios a la entrada en vigor de la LC, entre otros supuestos (vid. cap. 1. IV. 4).

Por tanto, el deslinde que se practicará por la Administración para determinar los límites del dominio público es el deslinde conforme a los bienes

marítimos según la LC, debiendo realizarse en todo el litoral. Incluso donde existan puertos e instalaciones portuarias, cualquiera que sea su titularidad, deberá practicarse el deslinde como exige el artículo 18.3 RC, aunque el límite del dominio público marítimo sea o no coincidente con la delimitación de la zona de servicio portuaria [10].

En clara sintonía con la obligación de realizar un deslinde conforme a la LC en todo el litoral se muestra la regulación transitoria de las siguientes situaciones: de las titularidades anteriores —Disposición transitoria primera—; del régimen de utilización y ocupación del dominio público —Disposición transitoria séptima, apartado segundo; y régimen de utilización de la zona de servidumbre de protección— Disposición transitoria séptima, apartado primero—.

A) Régimen transitorio de las titularidades. Como vimos en el Capítulo anterior, la Ley arbitra el régimen en que quedaban dichas titularidades en función de factores como la inexistencia de deslinde o deslinde incompleto, o la existencia de deslinde completo conforme a la normativa anterior pero que hubiera de practicarse uno nuevo por no ajustarse el primero a la LC. Todos estos supuestos, *en los que no existe deslinde conforme a la Ley*, son casos en los que se impone su práctica [11]. Por lo que, en última instancia, la Administración deberá no sólo realizar el deslinde en los tramos de costas donde nunca se hubiesen practicado o el realizado fuese incompleto sino, también, comprobar si en los que existe, los límites establecidos son o no los que se desprenden de la nueva determinación de los bienes, y que sólo en el caso de superar favorablemente tal adecuación podrán mantenerse. Sin embargo, en nuestra opinión, incluso en este único supuesto (que el deslinde no realizado según el procedimiento establecido en la LC refleja la extensión demanial conforme a la misma), habrá que proceder a añadir la localización de los distintos espacios que debe demarcar, igualmente, el deslinde.

B) El régimen transitorio dispuesto para la ocupación del dominio público todavía no deslindado conforme a la determinación de los bienes de la LC [12]. Según la Disposición transitoria séptima, apartado segundo, en estos casos si el particular solicita un título de ocupación deberá simultáneamente

---

[10] En este punto, vimos que, aunque los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal se declaran bienes del dominio público marítimo-terrestre (art. 4.10 LC), el conjunto de espacios pertenecientes al demanio portuario no tiene por qué coincidir con el espacio físico del dominio público marítimo. La zona de servicio del puerto, que delimita el conjunto de bienes, *lato sensu*, que integra el demanio portuario puede abarcar un espacio mayor y bienes distintos que los que integran el demanio marítimo-terrestre (vid. cap. I.IV.2).

[11] Disposición transitoria primera, apartado tercero y cuarto; sobre el régimen transitorio de estas situaciones jurídicas vid. cap. 7, en esta III Parte.

[12] Aclara la Disposición transitoria decimonovena del RC que se entenderá que un tramo de costa no está deslindado conforme a la LC, cuando no exista deslinde o no incluya todos los bienes que pertenecen al dominio público en virtud de aquélla.

solicitar el deslinde, a su costa, y en el caso de que la ocupación requiriese concesión, su otorgamiento no podrá ser previo a la aprobación del deslinde. Además, según la misma norma, la Administración tampoco podrá ejecutar ninguna obra en dominio público sin que exista un deslinde aprobado conforme a la LC. De lo que puede deducirse que, a excepción de los usos comunes del demanio marítimo, para cualquier utilización de estos bienes la Ley dispone que se realice el deslinde o, al menos se inicie el mismo, prohibiendo la ejecución de obras en tanto no exista un deslinde aprobado conforme a sus previsiones.

C) Régimen de las obras, instalaciones, o actividades en zonas de servidumbre de protección en tramos de costa no deslindados conforme a la LC. La Disposición transitoria séptima, apartado primero, dispone que a los efectos de las autorizaciones necesarias la Administración de Costas deberá definir y hacer pública, acompañada del correspondiente plano, la línea probable de deslinde y la extensión de la zona de servidumbre en el plazo de un mes, es decir incoación y realización de fases instructorias del procedimiento. Sin embargo, únicamente en caso de discrepancias , el otorgamiento de la autorización quedará condicionado a la aprobación previa o simultánea del deslinde que se tramitará con carácter preferente.

A esta regulación dispuesta para ciertos usos en zona de protección debe añadirse la previsión del artículo 15.4 LC, según la cual para la inscripción en el Registro de la Propiedad de fincas situadas en esta zona se requiere deslinde aprobado, pues en otro caso se impone la obligación de solicitarlo quedando entre tanto en suspenso la inscripción. El deslinde aprobado a que hace referencia no puede ser otro que el conforme a la LC.

D) Igualmente, el apartado tercero de la transitoria decimonovena del RC dispone que, en los casos de tramos no deslindados conforme a la LC, los informes que corresponden a la Administración Central sobre planes y normas de ordenación territorial y urbanística sólo podran emitirse una vez establecida la línea probable del dominio público y servidumbre de protección, es decir iniciado el procedimiento de deslinde.

Por todo lo anterior, puede concluirse que el artículo 11 LC, al disponer que para la determinación del dominio público se practicarán los deslindes, contiene un mandato a la Administración de Costas de asegurar que en todo el litoral exista un deslinde conforme a las previsiones de la Ley [13]. Hasta ese momento el régimen de utilización del dominio público, salvo el uso común general, se sujeta a una situación transitoria sin que se puedan ejecutar obras hasta tanto no se apruebe el mismo; al igual que se sujetan a una

[13] Entienden que la Ley contiene un mandato de realizar en todo el litoral el deslinde conforme a ésta: SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., en *Comentarios...*, ob.cit., p. 55; MORENO CÁNOVES, A., en *Régimen jurídico...*, ob.cit., p. 157. En contra, DÍAZ FRAILE, J.M., en *El dominio público...* ob.cit., p. 108.

situación transitoria las obras, instalaciones, y actividades en zona de protección. Y es que hasta tanto no exista un deslinde en todo el litoral conforme a la LC, parece que la propia norma parte de que está en una situación transitoria a extinguir. En este sentido, cualquier actuación sobre el dominio público o en zona de protección que pudiera implicar un peligro desde el punto de vista físico —alteración de los caracteres naturales o utilizaciones que pudieran menoscabar la dinámica medioambiental del litoral—, o jurídico —que surjan titularidades registrales contradictorias o que menoscaben el uso público—, requiere que el dominio público esté delimitado conforme a la LC; en otro caso se obliga a excitar el procedimiento o, al menos, a definir su línea probable, convirtiéndose así en la primera medida de protección del demanio marítimo-terrestre. De otra parte, el régimen jurídico dispuesto a las zonas colindantes requiere que conste fehacientemente la localización, en el lugar concreto, de dichos espacios, pues en otro caso la incertidumbre sobre los mismos hace difícil desplegar por las Administraciones el régimen jurídico correspondiente, y a los afectados saber con certeza a qué estatuto legal quedan sujetos, máxime si este estatuto depende además de si en ese tramo de costas debe entrar en juego el régimen de la disposición transitoria tercera en función de las figuras de planeamiento vigentes que ordenan dichos espacios y la clasificación que conforme al mismo tuviesen los terrenos [14].

La mayor dificultad es la no fijación de plazo por parte de la LC para el deslinde de todo el litoral, a diferencia del mandato, por lo demás incumplido, de la Ley de 1969 de que se completara en cinco años la delimitación del dominio público. Sin embargo, como la doctrina ha puesto de manifiesto, la delimitación del dominio público conforme a la nueva configuración de los bienes, al igual que las otras delimitaciones exigidas, es la primera medida que debe realizar la Administración de Costas [15], y así lo había dispuesto el Director Gene-

[14] Esta Disposición transitoria tercera de la Ley, completada por las transitorias séptima a décima del RC, dispone la aplicación de las prescripciones establecidas para las diferentes servidumbres en función del desarrollo del planeamiento en el tramo del litoral concreto y de la clasificación de los terrenos y el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuidos. A modo ilustrativo, se establece la aplicación de las servidumbres de protección y de zona de influencia si los terrenos a la entrada en vigor de la LC están clasificados como suelo urbanizable no programado y el suelo no urbanizable; para los clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, la aplicación de dichas servidumbres dependerá de si cuenta o no con plan parcial aprobado definitivamente, y en este último caso siempre que no dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística; igualmente se contiene un régimen transitorio para el suelo clasificado como urbano. Asimismo, las obras e instalaciones construidas antes de la entrada en vigor de la LC, emplazadas en dichas zonas, que estuviesen legalizadas o se legalicen, quedan sujetas al régimen dispuesto en la Disposición transitoria cuarta de la LC y concordantes del Reglamento.

[15] En esta dirección, entre otros vid.: MENÉNDEZ REXACH, A., en «La Ley de Costas 22/1988». *Jornadas sobre la Ley de Costas,* IVAP, Bilbao, 1990, p. 29; BÉRTOLO CÁRDENAS, J.J., en «Influencia de la Ley de Costas sobre el planeamiento». *Jornadas sobre la Ley de Costas*, EGAP, Santiago de Compostela, 1992, p. 196.

ral de Costas al afirmar que a fines de 1993 debía estar realizado el deslinde en todo el litoral[16] pretensión que al parecer no ha sido alcanzada.

2. PRESUPUESTO ESPECÍFICO: ALTERACIÓN DE LA CONFIGURACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

El que exista obligación de realizar el deslinde conforme a la LC en todo el litoral no significa que una vez concluidas las actuaciones se cierre de una vez por todas el proceso delimitador, a modo de foto fija inamovible de la configuración del demanio marítimo-terrestre en nuestras costas. Al ser la finalidad del deslinde mostrar la extensión del demanio y sus límites interiores —así como de la ribera del mar en su caso— en la medida que el objeto acotado pudiera cambiar, el deslinde es una actuación necesaria[17].

Así, la LC dispone la obligación de incoar expediente de deslinde o de modificación del existente cuando se altere la configuración del dominio público marí-

---

[16] En este sentido, el Director General de Costas afirmó que el programa de deslindes que está realizando la Dirección General permitiría disponer a finales de 1993 de «La totalidad del deslinde del dominio público del litoral español completo y adaptado a las definiciones contenidas en la Ley de Costas, para lo cual se está invirtiendo en asistencias técnicas unos 1.000 millones anuales»; el estado de este programa a la fecha de esta conferencia, según OSORIO PÁRAMO, F., es el siguiente: «tiene un deslinde ya adaptado a la Ley de Costas del orden de unos 2.700 Km. Se ha iniciado la revisión y disponen de deslindes provisionales, definidos ya en el año 90, unos 3.000 Km. Durante el presente año 92 se ha iniciado la revisión de otros 1.700, y en el período 92-93 se llevarán a cabo los 2.500 Km restantes, hasta completar los 10.000 Km citados», en «Tres años de vigencia de la Ley de Costas: Balance y perspectivas», *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Santiago de Compostela, 1992, p. 27. Por su parte, el Subdirector General de Gestión del Dominio Público Marítimo-Terrestre aclaraba que la Administración ha considerado necesario practicar el deslinde según el procedimiento previsto en la normativa vigente en todo el litoral, pues incluso en el caso de que se comprobase que la extensión es la misma que la reflejada por un deslinde anterior a la LC, se hace preciso homogeneizar los datos técnicos-formales de todos los deslindes, en especial del resto de delimitaciones que debe señalar, y hacer posible con ello almacenar la información en una base de datos, vid. SAIZ MÚJICA, J.I., en «La política de aplicación de la normativa sobre costas», *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, IVAP, 1993, p. 19.

[17] MORENO CÁNOVES, A., considera que ésta es la razón por la que el legislador no ha estimado oportuno poner plazo en el que haya de llevarse a término la actividad delimitadora en todo el litoral, siendo: «acabada muestra de la exquisita prudencia del legislador y, lo que es más importante, le supone conocedor de que en el litoral suceden frecuentes mutaciones a las que deben corresponder sucesivas operaciones de deslinde», en *Régimen jurídico del litoral*, ob.cit., p. 158. No estimamos acertada esta consideración porque son presupuestos distintos que debieran corresponderse con procesos de deslinde igualmente diferentes. Si el cambio legislativo pudiera entrañar una distinta extensión del dominio público al que pudiera derivar de la normativa anterior ello es presupuesto suficiente para que la Administración estuviese obligada en un plazo prudencial a delimitar a lo largo del litoral el dominio público. La seguridad jurídica está en juego a la vez que la protección que los bienes reclaman. Cuestión diferente es que una vez concretada la extensión demanial hechos futuros obliguen a reflejar las variaciones operadas mediante la realización de un nuevo deslinde o de rectificación del existente.

timo-terrestre por cualquier causa (art. 12.6). En este presupuesto se incardinan tres específicos que materializan casos de alteración en la extensión del dominio público o al menos de la ribera del mar, y por conexión de las servidumbres:

● Cuando por cualquier causa el mar invadiera terrenos y éstos pasaran a formar parte de su lecho, o cuando se produzca la invasión del mar —no permanente— o de las arenas en terrenos de propiedad privada. En ambos supuestos se produce una alteración del dominio público que implicará, en la mayoría de los casos, una extensión mayor hacia tierra del demanio y, por consiguiente, se dispone la práctica de un nuevo proceso delimitador. De producirse la primera hipótesis —invasión permanente del mar— el artículo 27.2 RC establece que en todo caso será necesaria la práctica de nuevo deslinde, aunque en verdad este fenómeno natural sólo producirá una alteración en la extensión del dominio público si el terreno invadido es de propiedad privada, o de dominio público que no forme parte de la ribera del mar: en el primer caso es evidente, la ribera del mar se habrá desplazado hacia el interior; en el segundo, si los bienes invadidos son ribera del mar, la extensión del dominio público no tiene necesariamente que haber sufrido modificaciones; si la invasión es de terrenos demaniales pero que no forman parte de la ribera, aunque la extensión demanial no sufriere cambios sí han variado los límites de la ribera del mar, y estos límites siempre deben estar fijados en el plano del deslinde pues son los referentes para medir diferentes servidumbres y la zona de afección. En este sentido, el artículo 43.5 RC establece los cambios correspondientes de las servidumbres de protección y de tránsito y el régimen en que quedan los terrenos afectados a consecuencia de la variación de los límites de la ribera del mar, cambios que deberán recogerse en el deslinde.

En relación a la segunda, la invasión del mar no permanente o de las arenas, el artículo 6.2 LC dispone que los terrenos invadidos formarán parte del dominio público según resulte del correspondiente deslinde, de lo que puede extraerse, que si bien la demanialidad no depende del deslinde, sí es un presupuesto para su realización, por cuanto el límite de la ribera del mar se habrá desplazado más al interior, debiendo modificarse por consiguiente este límite, así como las localizaciones de las servidumbres.

● Cuando se vayan a desafectar terrenos del dominio público. La desafectación sólo es posible respecto a los bienes contemplados en los apartados 5 y 10 del artículo 4 LC: terrenos que hayan perdido por cualquier causa sus caracteres naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre; las obras e instalaciones de iluminación de costas así como los terrenos afectados al servicio de las mismas. Estos bienes forman parte del dominio público; sin embargo, la Administración puede proceder a su desafectación conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley y concordantes del Reglamento, siendo un requisito para proceder a la misma que se practique el deslinde[18]. Este deslin-

[18] Sobre el significado y la regulación dispuesta para la desafectación vid. cap. 2.IV. La exigencia previa del deslinde para proceder a la desafectación se establece en los preceptos que

de reflejará los nuevos límites del dominio público, materializando la exclusión de los terrenos que son desafectados. Es pues una alteración en sentido inverso a lo que recogíamos en el anterior apartado puesto que lo normal es que el nuevo límite resultante muestre una regresión hacia el mar del demanio marítimo-terrestre. En el caso de que la desafectación tuviese como presupuesto una recesión hacia el mar de los límites de la ribera, igualmente deberá modificarse el deslinde de forma que verifique los nuevos límites a consecuencia de la «degradación» y, por conexión, de las servidumbres, entrando en juego las previsiones referentes a los cambios locativos de las servidumbres de protección y de tránsito dispuestas en el artículo 43.5 RC.

También se produce una alteración en la configuración del dominio público como consecuencia de la incorporación de terrenos colindantes adquiridos por la Administración a tal fin, o de la incorporación de terrenos a costa del concesionario prevista en la cláusulas de una concesión demanial, o cuando se afecten bienes patrimoniales del Estado al dominio público marítimo —artículo 27.3 RC en conexión con el artículo 12.6 LC—. En estos supuestos, el precepto reglamentario establece que la rectificación implicará únicamente una modificación del deslinde existente de forma que incluya los terrenos incorporados al dominio público. Es pues una alteración del dominio público, una ampliación extensiva de éste que no plantea mayores problemas en la medida que no determina ningún desplazamiento del límite de la ribera del mar y por tanto de las servidumbres [19], y porque en principio no puede haber pretensiones de terceros en orden a la titularidad de los mismos, pues los terrenos proceden de la Administración —terrenos adquiridos por ésta o bienes de su Patrimonio—, o de un acto de disposición de su titular —concesionario—. Parece pues justificado que no se exija la apertura de un nuevo deslinde dado que el dominio público se manifiesta con la misma extensión, a salvedad de los terrenos que se incorporan, si bien la incoación del procedimiento de rectificación tendrá los mismos efectos que el acto de incoación del deslinde a tenor del artículo 12.6 LC (vid. cap. 8).

III. NATURALEZA JURÍDICA

Introducidas las notas configuradoras del deslinde de costas así como sus presupuestos en la nueva regulación, conviene examinar cuál sea su naturaleza jurídica, aunque en este punto debemos precisar a qué nos referimos. Por ello, debemos aclarar que ahora abordamos la institución distinguiendo las dis-

---

disciplinan la misma, si bien se recoge por el artículo 27.2 RC en la medida que este caso requiere un nuevo deslinde.

[19] Las servidumbres de tránsito, de protección y la zona de influencia, como hemos expuesto, se miden desde el límite interior de la ribera del mar y no del límite del dominio público si éste fuere de mayor extensión. Por definición estos terrenos que se incorporan no forman parte de la ribera del mar, pues su afectación no responde a los fenómenos naturales que identifican a ésta.

tintas funciones que se combinan en la misma: de un lado, la naturaleza jurídica del deslinde en sentido estricto, o el acto que señala la extensión y límites del dominio público marítimo-terrestre; de otro, el deslinde en su dimensión individualizadora de los diferentes espacios que debe reflejar, que también son contenidos del mismo. Todas estas operaciones sitúan al deslinde como una pieza de operatividad compleja, teniendo en cuenta que su función de señalización de los distintos espacios del litoral no sólo se proyecta en relación con los propietarios afectados por la determinación demanial o de las zonas de afección, sino también en otras dimensiones, como el planeamiento territorial y urbanístico, la fijación de los usos y aprovechamientos permitidos en cada espacio, y las relaciones competenciales entre las distintas Administraciones. Todo ello nos obliga a separar la naturaleza jurídica del deslinde demanial y su otra dimensión de verificación, en cada tramo concreto del litoral, de todos los espacios esenciales para la efectividad de la normativa de costas.

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL DESLINDE EN SENTIDO ESTRICTO

A) *Análisis de la naturaleza jurídica posesoria del deslinde del dominio público marítimo-terrestre hasta la vigente regulación*

No se ha cuestionado en ningún momento que, en relación a los bienes definidos por remisión a la realidad natural, su identidad y condición jurídica derivan directamente de la Ley. La norma establece estos son los bienes marítimos tomando como presupuesto caracteres físicos o fenómenos de la naturaleza que, allí donde aparezcan, determinarán la individualización del bien de tal condición, en base a este planteamiento se ha construido toda la teorización acerca del «dominio público natural». En este sentido, el bien marítimo nace para el Derecho desde el momento en que reúna las características definidas por la Ley, siéndole inherente el régimen jurídico dispuesto por la misma sin necesidad de ningún acto de afectación singular del que dependa su incorporación a la categoría jurídica de la demanialidad. Desde el entendimiento de que la sustantividad de un terreno como bien marítimo deriva *ope legis*, se comprende que para la doctrina el acto de deslinde únicamente tuviera un carácter declarativo de una realidad preexistente [20]. En ninguna de las sucesivas disposiciones que han establecido lo que para el Derecho es domi-

[20] La naturaleza declarativa del deslinde del dominio público marítimo nunca ha sido cuestionada. Es más puede desprenderse, incluso, de la misma omisión por la doctrina clásica de cualquier referencia al deslinde a la hora de establecer cuáles son los componentes terrestres del demanio marítimo, evidenciando con ello que esta intervención delimitadora nunca se ha considerado relevante para su condición jurídica, vid.: COLMEIRO, M., en *Derecho administrativo...*, ob. cit., pp. 6 ss.; ABELLA, M., en *Tratado de Derecho administrativo español,* El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1886; SANTAMARÍA DE PAREDES, en *Derecho administrativo,* 4.ª ed., Madrid, 1894, pp. 547 ss.; ÁLVAREZ GENDÍN, S, en *Dominio público. Su naturaleza jurídica,* Bosch, Barcelona, 1956, pp. 79 ss. Los autores que recogen la figura del des-

nio público marítimo se ha condicionado su identidad y régimen jurídico a ningún acto de constatación ni a ninguna intervención necesaria por parte de la Administración en tal sentido. Ni la Ley de Aguas de 1866, ni las Leyes de Puertos, ni la de Costas de 1969 preveían la operación de deslinde como requisito a los efectos de la condición demanial de los bienes que enumeraban. Dos consecuencias se han derivado de este planteamiento: en primer lugar, la operación de deslinde está indisolublemente unida a las definiciones legales de los bienes marítimos; el deslinde que se apartase de estas coordenadas estaría viciado de nulidad radical al faltarle el apoyo legal que legitima la actuación; en segundo lugar, siendo el deslinde indiferente para que el bien tenga la condición de marítimo, de faltar éste la Administración puede actuar conforme a su condición jurídica.

Con los mismos presupuestos, sin embargo, nuestro Derecho ha presentado unas características propias acerca de la naturaleza jurídica del deslinde que lo separan de la admitida en Francia e Italia. Como vimos, la doctrina y jurisprudencia de estos países coinciden en señalar que el deslinde del dominio público marítimo tiene naturaleza declarativa de la condición demanial de los terrenos delimitados y, por consiguiente, de su titularidad estatal (Cap. IV). En nuestro país no se ha entendido de la misma manera. En ningún momento, que sepamos, se ha negado que el deslinde del dominio público marítimo-terrestre se dirige a comprobar la extensión de bien marítimo conforme a las Leyes que lo han establecido, y que la condición demanial de estos bienes deviene por efecto directo de la norma; en cambio, no se han conectado a este acto administrativo consecuencias jurídicas respecto a la naturaleza demanial y titularidad pública. La naturaleza jurídica del deslinde como institución administrativa según la doctrina dominante y la jurisprudencia del Tribunal Supremo era declarativa de una realidad preexistente, pero éste no era otra que la posesión de hecho o la mera tenencia.

La razón principal de esta conformación del deslinde deriva de las propias coordenadas que han envuelto las relaciones entre Administración y Tribunales que a raíz de un momento histórico se decantaron. Cuando a la Administración se le reconoció la atribución de delimitar unilateralmente ciertos bienes de su titularidad se hizo a expensas de la función que correspondía a los Tribunales en caso de existir oposición; como contrapartida, y a modo de sentar un equilibrio, se negó que pudiera hacer pronunciamientos sobre los derechos civiles, sobre la propiedad, ámbito que se reservaría exclusivamente a los Tribunales de Justicia. Por ello el acto de deslinde debía responder al poder

---

linde del dominio público marítimo-terrestre no dudan en considerarlo meramente [illegible] vid.: GARCÍA OVIEDO, C., en *Derecho administrativo,* 8.ª ed., por Martínez Useros, EISA, Madrid, 1962, p. 575; ROYO VILLANOVA, en *Elementos de Derecho administrativo,* 26.ª ed, 1964, p. 464; RIVERO ISERN, E., en *El deslinde...,* ob. cit., p. 174; MENDOZA OLIVÁN, V., en *El deslinde...,* ob., cit., p. 148; GARRIDO FALLA, F., en *Tratado...,* vol. II, ob. cit., pp. 363 y 376; MARTÍNEZ ESCUDERO, L., en *Playas y costas...,* ob. cit., p. 76.

que ostentaba el sujeto al que se le reconocía tal potestad, al ámbito lícito de actuación de la Administración. En este sentido, en un primer momento este ámbito vendría determinado por la facultad de la Administración de remover estados posesorios que no hubiesen sido consolidados por un tercero, es decir, la posesión superior a un año y un día, al que se unió tras la aparición y consolidación de nuestro sistema registral la salvaguarda de las titularidades inscritas en el Registro de la Propiedad. De manifestarse alguna de estas situaciones la Administración no podría alterarlas, y por consiguiente, incluir estos terrenos en el deslinde. Como vimos en el capítulo 3, esta situación inicial evolucionó de forma dispar en función de los bienes sobre los que se ejercitaba la potestad de deslinde, pero se siguió manteniendo, tanto en las normas reguladoras como en la jurisprudencia, que la Administración carecía de potestad, de poder jurídico, para hacer pronunciamientos sobre la propiedad mediante actos administrativos dirigidos a la defensa, en un sentido amplio, de sus bienes; consolidándose de forma pacífica que la naturaleza jurídica del deslinde como su misma eficacia es la de establecer la posesión a favor de la Administración. De manifestarse oposición de particulares, los únicos competentes para dirimir la titularidad del bien, aunque una de las partes sea la Administración, son los Tribunales ordinarios. Respecto al deslinde del demanio marítimo, igualmente, vimos en el Capítulo V que la jurisprudencia condicionó la propia actuación delimitadora a que no existiese una titularidad amparada por el Registro de la Propiedad, de manera que en estos casos no podía siguiera delimitar el terreno como partícipe de los caracteres de bien marítimo; posteriormente, el Tribunal Supremo sancionará que pertenecía a la atribuciones de la Administración verificar los límites de los bienes marítimos, atendiendo exclusivamente a la definición legal de éstos, aunque sólo podría declarar su posesión sobre los terrenos en los que no existiera una titularidad inscrita, alcance que ratificaría la Ley de Costas de 1969.

De este planteamiento pueden extraerse varias conclusiones: en primer lugar, la condición de bien marítimo se ha conectado únicamente a la realidad natural que las normas tomaban como referencia para su identificación, de forma que el deslinde en estos casos era procedente para poder precisar el terreno que reunía dichos caracteres; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, nunca el deslinde ha sido una condición jurídica para que un terreno tuviera el carácter de bien marítimo, esto dependía exclusivamente de la manifestación de los fenómenos naturales señalados en la norma, por lo que su naturaleza jurídica se ha manifestado como declarativa de la extensión en cada lugar concreto del terreno en los que concurrían los mismos, al menos desde que se sancionara jurisprudencialmente que la Administración podía establecer los límites de la zona marítimo-terrestre con independencia de las titularidades que pudieran existir[21].

[21] El Tribunal Supremo ha ratificado en todo momento el carácter declarativo del deslinde de la realidad natural que identificaba a un terreno como zona marítimo-terrestre. Ello se

Que el deslinde del demanio marítimo no tuviese una naturaleza jurídica declarativa de la condición demanial y titularidad pública, como se entiende en Francia e Italia, se debe al dato de que la delimitación es una atribución de la Administración y, por consiguiente, con el mismo alcance de los poderes a ésta conferidos en nuestro Ordenamiento, es decir, sin que pudiera establecer un pronunciamiento sobre la titularidad o propiedad. Y así, al menos hasta la fecha, el Tribunal Supremo ha sido tajante al afirmar que la declaración de la naturaleza demanial de un terreno por parte de la Administración cuando existen titularidades registrales contradictorias supone un pronunciamiento sobre la titularidad, que lo convierte en una reivindicación de los bienes al

---

manifiesta principalmente cuando enjuicia la base fáctica del deslinde, por cuanto si el terreno delimitado no presenta los caracteres naturales de zona marítimo-terrestre se sanciona la irregularidad del mismo, por no ajustarse al presupuesto esencial de su validez: el establecer los límites y extensión de los bienes marítimos. La inadecuación del deslinde a la base fáctica que la Ley dispone para identificar el bien marítimo ha sido uno de los motivos claros de nulidad del deslinde de costas; en este particular aspecto tanto el orden contencioso-administrativo como el orden civil se han considerado competentes para fiscalizar la regularidad de la inclusión por el deslinde (vid. cap. 5, en especial apartados I.3 y II.6). Desde otra perspectiva, la falta de un deslinde previo nunca se entendió como impedimento para que la Administración verificase en un deslinde si había habido terrenos sobrantes atendiendo únicamente a los caracteres naturales del lugar, si se comprobaba que se hahía producido una retirada del mar; es más, como se recordará, en las Leyes de Puertos ésta era la única referencia a los casos en que debía realizarse el deslinde. Igualmente, si se conecta el deslinde a otras potestades que requieren que no sea discutida la titularidad pública del bien marítimo, como por ejemplo, la recuperación de oficio y el otorgamiento de títulos concesionales de ocupación, su naturaleza declarativa se manifestaba de forma pacífica. Aparte de que en estos casos la realización del deslinde era una actuación necesaria —artículo 1 Reglamento de Puertos de 1912 y 1928—, no había obstáculo para que la Administración actuase dichas potestades salvo que existiera una titularidad obstativa, una titularidad registral, pues ésta impedía el ejercicio legítimo de tales potestades en la medida en que la Administración no podía desconocer la posesión y titularidad del tercero al quedar bajo la salvaguarda de los Tribunales, inmunes por tanto a una alteración del *statu quo* por acto administrativo. Pero es que, incluso, de haberse realizado el deslinde ocurría de la misma manera en la medida que ante titularidades inscritas el deslinde carecía de la eficacia de atribuir la posesión a la Administración desde la que poder remover estas situaciones. Como puede comprobarse las posihilidades de actuación de la Administración sobre los bienes marítimos eran las mismas de existir o no deslinde, porque su naturaleza es meramente declarativa de la extensión del bien marítimo; lo que determinaba la aplicación del régimen jurídico dispuesto residía no en el hecho de que estuviese o no delimitado, sino en el dato de que existiera o no una titularidad impeditiva a su dominio público, al menos desde la apariencia dispensada por el Registro de la Propiedad. El deslinde en estos casos era el medio normal de verificar que sobre terrenos que reunían los caracteres de bien marítimo aparecían titularidades registrales contradictorias, por lo que su realización se consideró como una condición para que la Administración pudiera entablar las acciones reivindicatorias oportunas, si ser requisito de dicha acción la identificación del objeto litigioso; sin embargo, siendo éste el supuesto más frecuente del origen de estos procesos reivindicatorios, nada impedía que la Administración pudiera entablar dicho proceso contra el titular registral mediante otros medios de prueba dirigidos a demostrar que el bien reunía los caracteres de zona marítimo-terrestre objeto de la reivindicación, como refleja la STS de 9 de julio de 1982: «si existe conformidad respecto a la identidad de lo que se reivindica procede desestimar la invocada supuesta exigencia de un previo deslinde, operación innecesaria, habida cuenta de la perfecta identificación de los terrenos discutidos...» (Ar.3411).

margen de los Tribunales, actuación que se sitúa extramuros de su competencia (vid. cap. 5.I.2).

B) *La naturaleza jurídica del deslinde demanial en la Ley de Costas*

a) La identidad de los bienes marítimos

La LC, como ha sido tradicional en nuestro Derecho, establece las distintas clases de bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, aunque utiliza distintos criterios que condicionan la identidad de un bien como de esta categoría, es decir, utiliza diversas formas de proceder a su afectación (vid. cap. 2). En este sentido, de los artículos 4 y 5 destacan las clases de bienes que se definen por remisión a realidades naturales o caracteres físicos, en especial la ribera del mar, así como los acantilados o las accesiones a la ribera. Esta forma de afectación implica que cualquier terreno subsumible en alguna de estas definiciones se considere un bien de dominio público sin que se requiera ningún acto administrativo: su naturaleza y condición jurídica derivan directamente de la Ley. Otros bienes, en cambio, requieren ciertas condiciones jurídicas para que se consideren de dominio público: los adquiridos por la Administración para su incorporación o los que procedan de un concesionario si se ha pactado en el título de ocupación; en estos supuestos su afectación o incorporación al dominio público se conecta al negocio jurídico que se toma como referente. Y por último, ciertos bienes van a declararse demaniales si se afectan por actos expresos de la Administración. *Como puede comprobarse el carácter de bien marítimo de naturaleza demanial se conecta a diversos presupuestos en función de las distintas clases de bienes que se enumeran, sin que la Ley disponga que la consideración de bien marítimo y su naturaleza jurídica exija un acto de deslinde.*

Una de las clases de bienes que se enumeran puede presentar, sin embargo, una quiebra a lo que hemos expuesto: la que recoge el artículo 4.5, a saber, los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa hayan perdido sus caracteres naturales de playa, zona marítimo-terrestre o acantilado. El ámbito de aplicación del precepto puede atender a distintos supuestos: de futuro, es decir, terrenos que son de dominio público según la LC y así abarcados por un deslinde conforme a ésta que pierdan por hechos posteriores su identidad; o referirse a terrenos que a la entrada en vigor de la LC ya hubieran perdido tal identidad y estuviesen delimitados como dominio público; o referirse a ambos a la vez. Si se entiende que contempla un supuesto futuro el precepto es conforme con nuestra tradición jurídica, en la medida que el hecho físico de la degradación no se ha conectado automáticamente con la pérdida del carácter demanial del terreno, sino que ha considerado un requisito necesario pero no suficiente para su desafectación, de la misma manera que hoy se recoge en la LC (vid. cap. 2 IV). Si contempla también el segundo supuesto, habría que admitir que la afectación o condición del bien como

marítimo a la entrada en vigor de la LC deriva para la norma de que el terreno hubiera estado deslindado, pues en caso contrario no podría subsumirse en ninguna de las otras clases de bienes marítimos. No obstante, aún admitiendo que en este particular supuesto el deslinde sí se convierte en una condición para la demanialidad de tales bienes, hay que tener presente que es la norma la que dispone la afectación aunque el presupuesto contemplado sea la existencia del deslinde anterior a la LC.

Puede concluirse que, desde la enumeración de cuáles son los bienes que según la LC forman parte del demanio, no se exige un acto posterior de identificación para que éstos adquieran dicha calificación jurídica. Los bienes marítimos son de dominio público de darse los presupuestos a los que la LC conecta su identidad, siendo pues un efecto directo de la norma su afectación y régimen jurídico.

b) Su carácter declarativo de la demanialidad

Según lo señalado anteriormente no cabe concluir otra cosa que el deslinde del dominio público marítimo-terrestre para la Ley de Costas de 1988 tiene naturaleza jurídica declarativa, puesto que los bienes que lo integran lo son en función de ciertos presupuestos desconectados idealmente de este acto administrativo. Basta para reafirmar lo expuesto en el artículo 11 LC que dispone, como sabemos, que en los deslindes la Administración debe atenderse a las características de los bienes que integran el dominio público conforme a los artículos 3, 4 y 5 de la norma. En este sentido, la LC ratifica la naturaleza jurídica declarativa de la extensión y límites de los bienes marítimos que tiene el deslinde en costas, naturaleza que ha sido pacífica en nuestro Derecho[22]. Sin embargo, esta norma se aparta sustancialmente del alcance atribuido al deslinde y, por conexión, a su naturaleza jurídica. El precepto clave al respecto es el artículo 13 LC, en el que se dispone:

---

[22] El Tribunal Constitucional, igualmente, ha sancionado la naturaleza jurídica declarativa del deslinde de costas. Aunque el tema se trató en el Capítulo anterior, la corrección que estableció el Tribunal para salvar la constitucionalidad de la Disposición transitoria primera, apartado tercero, de la LC, evidencia el carácter meramente verificador de los límites del dominio público marítimo que tiene el deslinde. Como se recordará de no haberse realizado el deslinde o ser éste incompleto, la LC disponía que al realizarse conforme a las nuevas previsiones legales los posibles titulares que existieran no quedaban compensados por ninguna de las medidas indemnizatorias que la propia transitoria establecía. El fallo del Tribunal dispuso que en los casos en que esta titularidad recayese sobre bienes que con arreglo a la normativa anterior no eran marítimos, era aplicable a estos titulares la misma indemnización que la que se otorgaba a los titulares sobre bienes que pasen a ser bienes marítimos en virtud de la nueva conformación del dominio público —contemplados en el apartado cuarto—, por cuanto a lo que hay que atender para saber si la Ley ha producido o no la expropiación del derecho es a los caracteres de los bienes, estuviesen o no delimitados.

> El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

La Ley ha dado un paso adelante respecto al alcance del deslinde, en la dirección de configurarlo no sólo como una actuación administrativa de verificación de confines sino también dirigida a establecer una calificación sustantiva: la naturaleza jurídica demanial de los bienes marítimos[23]. Así pues, la LC vigente adopta la tesis que al respecto sanciona la doctrina y la jurisprudencia en los países de nuestro entorno (vid. cap. 4).

El deslinde en la Ley de Costas va a ser el instrumento operativo del que se sirve la Ley para patentizar cuáles sean los bienes en los que se presentan estos hechos, comprobando sobre el terreno hasta donde se manifiestan los caracteres determinantes de la demanialidad. Y desde esta instrumentalización, el deslinde se erige en el acto que, constatando cuál sea la extensión de la parte terrestre que es bien marítimo, va a conectar esta realidad fáctica a la naturaleza jurídica demanial que en todo caso se dispone para el mismo. El fundamento parece residir en el mandato legal de demanialidad necesaria de cualquier bien que reúna los caracteres por los que se tipifican los componentes del demanio marítimo. El otorgar el deslinde una naturaleza jurídica declarativa de la demanialidad de los bienes marítimos no es más que manifestación del tratamiento de las titularidades en la LC y en especial de la interdicción de titularidades privadas sobre los bienes que integran el demanio marítimo[24]. El deslinde de «costas» se aparta de la tradicional eficacia y naturaleza jurídica que se ha reconocido a estos actos en nuestro Ordenamiento jurídico al anudarse a esta operación de establecimiento de confines una calificación jurídica: la declaración de la naturaleza demanial de los bienes marítimos.

Es en la naturaleza jurídica que tiene el deslinde donde encuentra apoyo la conversión del acto aprobatorio del mismo en título de propiedad y posesión, título concreto que va a materializar el título genérico que en relación a todo el dominio público marítimo-terrestre la Ley ha establecido a favor del Estado, sin olvidar que el artículo 132.2 CE establece esta titularidad necesaria respecto a los componentes más sustantivos de esta clase de bienes públicos: la zona marítimo-

---

[23] En el proceso de elaboración de la Ley se discutió que el deslinde pudiese realizar una declaración de propiedad a favor del Estado y se presentaron varias enmiendas al objeto de que sólo implicase un pronunciamiento acerca de la posesión, con la común justificación de que la declaración de titularidad dominical debería quedar reservada, a falta de acuerdo, a los Tribunales civiles (Enmiendas 130 y 174, BOCD, Serie A, n.º 65-5).

[24] Sobre el tratamiento de la titularidad en la Ley de Costas nos remitimos a lo expuesto en el capítulo 6, baste recordar la interdicción de titularidades dominicales privadas sobre los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre consagrada, entre otros, por los artículos 8 y 9 LC.

terrestre y las playas. El deslinde ahora, y en relación a esta diferenciada categoría de bienes públicos, sí incluye un pronunciamiento acerca de la titularidad porque encierra la citada calificación jurídica. Es más, esta conversión del deslinde en título trae causa única y exclusivamente para la LC en la naturaleza jurídica declarativa de éste, es decir, en cuanto haya comprobado correctamente una calificación jurídica demanial y una atribución de estos bienes al Estado ya producida por la norma y, por consiguiente, cualquier desviación del deslinde en su finalidad meramente constatadora, entrañará una delimitación irregular que desvirtuará su valor de título jurídico de propiedad y posesión a favor del Estado.

A este respecto, la LC ha investido a la Administración de una potestad hasta el momento desconocida en nuestro Derecho, en la medida que le permite manifestar a través del acto administrativo de deslinde un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica y la titularidad de los terrenos, competencia que hasta el momento era exclusivamente de los Tribunales civiles. En este sentido, el deslinde del demanio marítimo se convierte en una reivindicación de los bienes que la Ley establece de titularidad de la Administración, desconociendo cualquier situación jurídica que se manifieste contraria, aunque esté protegida por una inscripción registral. *Y así, el deslinde no atiende únicamente a los límites entre terrenos confinantes de diferente titularidad, sino que, en el ámbito espacial sobre el que se manifiesten los bienes marítimos, refleja la propia existencia de una única titularidad, la demanial del Estado.* Sin embargo, a nuestro juicio, lo único que ha hecho la norma es romper el límite de que la Administración pudiera hacer pronunciamientos acerca de derechos civiles en el ejercicio de esta potestad, pero ello no supone que esta nueva conformación de los poderes de la Administración desplace de manera *perversa* el ámbito propio de los Tribunales. Y ello en un doble aspecto: de un lado, porque la declaración acerca de la titularidad y posesión de los bienes, en cuanto contenido de un acto administrativo, está en todo caso sometida a revisión jurisdiccional y, por consiguiente, serán los órganos jurisdiccionales los que tengan la última palabra acerca de la naturaleza jurídica de los terrenos y, por tanto, de la titularidad; de otro, porque la declaración de este acto administrativo no podrá tener los efectos de una sentencia judicial, pues sólo a los pronunciamientos judiciales se les atribuye la eficacia de cosa juzgada, es decir, de resolver definitivamente y sin posibilidad de abrir nueva discusión entre las partes sobre el derecho.

En este punto el artículo 13 LC fue objeto de recurso de inconstitucionalidad en base a que el deslinde, al declarar la propiedad, contradecía el principio de separación de poderes e infringía el artículo 106 CE al equiparlo a una sentencia judicial firme. El Tribunal Constitucional rechaza esta asimilación del acto de deslinde a las resoluciones judiciales y en especial la eficacia de la declaración por sentencia a la declaración por acto administrativo, afirmando:

> Tampoco rinde cuenta exacta del dominio real del precepto que ahora estudiamos la caracterización del acto aprobatorio del deslinde como un acto dotado de la firmeza propia de las Sentencias judiciales e invulnerable al control jurisdiccional. Que esto no es así lo evidencia el inciso final del apartado 2.º del artículo, en donde se reconoce, quizás de modo innecesario, el derecho de los afectados por el deslinde a ejercer las acciones que estimen pertinentes de defensa de sus derechos, accio-

> nes que podrán ser objeto de anotaciones preventivas en el Registro de la Propiedad, y que, sin duda, podrán seguirse tanto en la vía contencioso-administrativa, como en la civil, aunque sólo a estas últimas se refiere el art. 14 (no impugnado) de la misma Ley [FJ 2.D STC 149/1991].

Como puede comprobarse, la decisión en apoyo de la constitucionalidad del precepto la fundamenta el Tribunal en la fiscalización a que, en todo caso, está sujeto el deslinde[25]. Pero el Tribunal no entra a enjuiciar si el deslinde como acto administrativo puede hacer este tipo de pronunciamientos, si puede declarar la naturaleza demanial y titularidad pública de un bien. Y no entra porque no se le ha pedido directamente, por cuanto el único precepto que se aduce infringido es el artículo 106 CE que, en verdad, no responde a la cuestión planteada pues el sometimiento pleno de la actuación administrativa al control de los Tribunales es algo que no puede alterar la LC, que por lo demás hace reserva expresa de las acciones civiles contra el deslinde (art. 14).

En nuestra opinión, desde un análisis estrictamente constitucional, no puede esgrimirse que la Administración no pueda hacer pronunciamientos acerca de los derechos civiles, acerca de la titularidad dominical, este límite es consecuencia de que en un momento histórico se entendiera que esta era una competencia exclusiva de los Tribunales, de manera que delimitaba negativamente la posición de la Administración como sujeto. Desde esta perspectiva, la Ley de Costas, al otorgar esta eficacia a la resolución aprobatoria del deslinde, no infringe ninguna previsión constitucional; a lo más, rompe con una tradición fuertemente arraigada. Habría pues que cuestionarse si las razones del legislador para alterar la conformación del deslinde de costas tienen una justificación *razonable*, pues desde el referente constitucional no existe apoyo para concluir que el legislador infrinja ningún precepto de la Norma Fundamental[26].

Este cambio en la configuración del deslinde, sin negar la variación formal que supone, implica una innovación consecuente con la previsión legal de que

---

[25] El argumento del Tribunal Constitucional para rechazar la equiparación del acto de deslinde con la sentencia judicial, es decir la fiscalización a que en todo caso está sujeto la resolución aprobatoria del deslinde, ha sido considerado insuficiente por alguna doctrina; en este sentido PARADA VÁZQUEZ, R., pone en evidencia que la recurribilidad no es un dato privativo que distinga los actos administrativos de las resoluciones judiciales, en la medida que las sentencias de primera instancia son susceptibles de recurso judicial, en *Derecho administrativo*, III, ob. cit., p. 175. Para BERMEJO VERA, J., por el contrario, el argumento del Tribunal Constitucional sí es suficiente, en *Derecho administrativo. Parte especial*, 1.ª ed., Cívitas, Madrid, 1993, p. 400.

[26] La doctrina disiente a la bora de enjuiciar este cambio en la conformación del deslinde del demanio marítimo-terrestre. Lo encuentran *razonable* los siguientes autores: MENÉNDEZ REXACH, A., lo argumenta en que el deslinde no atribuye la condición demanial sino que la constata, porque esa calificación deriva directamente de la Ley, en «La configuración del dominio público marítimo-terrestre», *Ley de Costas*, EGAP, Santiago de Compostela, 1992, p. 74; en el mismo sentido LEGUINA VILLA, J., en «La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas», *Ley de Costas* ob.cit., p. 178. En contra se pronuncian los siguientes autores: SÁNCHEZ

los bienes marítimos no pueden tener otra naturaleza jurídica que la de dominio público de titularidad estatal. Y ello con independencia de que sobre los mismos existieran titularidades privadas válidamente adquiridas, pues de ser así, lo que produce la LC es una expropiación como consecuencia de su rechazo a que se mantengan titularidades obstativas a la condición demanial de los bienes marítimos y, por consiguiente, habrá que estar a su adecuación a las garantías indemnizatorias que exige nuestra Constitución ante la ablación de titularidades, pero ésta es una cuestión que se sitúa al margen de la naturaleza jurídica del deslinde[27].

Lo que la LC ha establecido es un paso más en la naturaleza jurídica del deslinde en una línea que ya se entreveía en las decisiones del Tribunal Supremo. Basta acudir a la jurisprudencia recaida a propósito del deslinde de la zona marítimo-terrestre o de reivindicación judicial de ésta. De un lado, se admitía que si la delimitación no era contestada o si los que pretendían ostentar un derecho obstativo a la demanialidad no estaban amparados por una titularidad inscrita en el Registro de la Propiedad, el acto de deslinde *que comprobaba la extensión de la zona marítimo-terrestre consentía* que la Administración desplegase sobre estos bienes el régimen jurídico dispuesto por la norma y ejercitara cuantas facultades, medidas de protección y régimen de uso se establecían para éstos bienes como si de dominio público se tratase. También hubiera sido posible sin el deslinde desplegar el régimen dispuesto para los bienes marítimos; sin embargo, en la medida que mediante éste se comprobaba su extensión en un lugar concreto siempre se consideró que debía preceder a otro tipo de actuaciones, pues con el deslinde se despejaba la incertidumbre sobre los límites debida a la forma de afectación; por lo demás, el ejercicio de ciertas potestades inherentes al régimen jurídico de estos bienes se concretaron como presupuestos propios para la práctica del deslinde, ejem-

---

DE LA MADRID, C., en *Comentarios...*, ob.cit., p. 64; PAREJO GAMIR, R., en «Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas», *Libro homenaje a VILLAR PALASÍ*, Cívitas, Madrid, 1989, p. 987.

No faltan autores que declinan analizar la naturaleza jurídica del deslinde como MORENO CÁNOVES, A., en *Régimen jurídico del litoral*, ob. cit., p. 157; o se limitan a señalar el cambio operado por la Ley respecto a la conformación del deslinde: DÍAZ DELGADO, J., en «Recursos contra los actos de aplicación de la Ley de Costas», *RGD*, 543, 1989, pp. 7838-7839; MIRALLES GONZÁLEZ, I., en *Dominio público...*, ob. cit., p. 88; o se muestran claramente favorables a la solución legal, como es el caso de DÍAZ FRAILE, J.M., en «La protección registral del dominio público marítimo-terrestre: falsa antinomia entre la Ley de Costas y la Ley Hipotecaria», *La Ley*, 1991-3, pp. 1005 ss. Recientemente GONZÁÑEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., sostiene el carácter constitutivo del deslinde, opinión que no compartimos, en *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

[27] Como se recordará, el Tribunal Constitucional admitió que la LC había producido la ablación de las titularidades privadas sobre bienes que hasta el momento no habían tenido nunda la identidad de bien marítimo, pero rechazó, a la vez, que ello tuviera que conectarse, en el juicio de constitucionalidad, al tratamiento del deslinde. Si en virtud de la operación delimitadora se manifiesta que terrenos privados son ahora de dominio público, habrá que estar a las previsiones compensatorias de la LC, pero ello escapa a la conformación de la figura, pues en todo caso el abatimiento del derecho lo ha producido la Ley y no el deslinde (vid. cap. 7).

plos claros eran el otorgamiento de títulos de ocupación y medidas recuperatorias si se presumía la existencia de usurpaciones (art. 1 del Reglamento de Puertos de 1912 y de 1928). Y ello no es más que reconocer que la delimitación, al constatar los hechos físicos a los que la norma le otorgaba valor constitutivo de la naturaleza jurídica demanial y titularidad pública, entrañaba un pronunciamiento declarativo a estos efectos. De otro, de discutirse la titularidad demanial o privada del bien en los Tribunales, a la Administración le bastaba con probar que el deslinde había establecido correctamente los límites en función de la definición de los bienes marítimos contenida en la norma, de suerte que sólo se ratificaba la propiedad del particular por no adecuarse el deslinde a los caracteres a los que la norma condicionaba su naturaleza de dominio público marítimo, *o porque el Derecho había permitido su adquisición privada*, o lo que es lo mismo que el deslinde realizado no era declarativo de la naturaleza y titularidad demanial del terreno abarcado en su perímetro. Desde esta lectura se comprenden los fallos judiciales acerca de que el deslinde establecía una presunción de demanialidad de los bienes, presunción que no era otra sino que el deslinde implicaba una declaración de que los terrenos delimitados presentan los caracteres físicos, las condiciones naturales por las cuales estos bienes se reconocían y afectaban al demanio por la norma jurídica, es decir, declarativo de su naturaleza jurídica demanial. Y esta es la consistencia jurídica que se predica de los actos por los que se delimitan los bienes del dominio público marítimo en la doctrina y jurisprudencia en Francia e Italia. La diferencia sustantiva es que en nuestro Derecho hasta la fecha se ha negado formalmente que el deslinde, en cuanto acto de la Administración, pueda contener un pronunciamiento acerca de la naturaleza jurídica de los bienes, al afectar por ello a la titularidad, aunque materialmente esta sí se producía. Es más, esta situación fáctica de tenencia, esta presunción de demanialidad o esta posesión jurídica-administrativa que establecía el deslinde según el Tribunal Supremo no era otra que la que debía corresponder a la Administración derivada de la atribución de los bienes marítimos que la Ley efectuaba a su favor; era el derecho a poseer, la titularidad, lo que en última instancia estaba en cuestión cuando se discutía la declaración del deslinde de que el terreno era bien marítimo. El único supuesto que impedía la eficacia posesoria que amparaba las actuaciones administrativas dirigidas a desplegar el régimen jurídico dispuesto para los bienes marítimos, era la existencia de titularidades inscritas, pues en estos casos decaía el propio presupuesto requerido por la norma: el que el bien marítimo fuese a su vez de naturaleza jurídica demanial, a lo que contribuía decididamente la permisión por la norma de la existencia de enclaves. Pero, incluso, de existir titularidades inscritas la Administración podía efectuar la delimitación, lo único que se vedaba era alterar la situación que protegía el Registro de la Propiedad, desplazando la carga de accionar a la Administración.

Ahora la situación ha cambiado, no tanto porque el deslinde sea declarativo de la naturaleza demanial de los bienes marítimos, *como por el hecho de que la LC no admita que éstos puedan tener otra naturaleza jurídica diferente*. En este sentido, la LC desplaza siempre al particular inscrito la carga de

accionar si considera que esta verificación del deslinde no es regular al no ser el bien de la clase de marítimos. Pero en el caso de que el terreno sea de esta clase de bienes públicos, la Ley hace decaer el derecho del particular aunque reconozca o no discuta su origen legítimo. De ser así, habrá que articular medidas indemnizatorias, dispuestas o no por la norma, pero ello no desvirtúa que el derecho de propiedad, como tal, no pueda recaer sobre bienes marítimos y que el deslinde tenga, por consiguiente, naturaleza jurídica declarativa de esta condición pública.

Se puede concluir que la naturaleza jurídica del deslinde es declarativa de la identidad de bien marítimo y su consiguiente condición demanial, pues mediante el mismo únicamente se comprueba la presencia de los hechos jurídicos —fenómenos físicos o de otra índole— que en virtud de la norma confieren el carácter de bien público marítimo. Y que en base a esta naturaleza jurídica la LC convierte el acto de delimitación en título jurídico de propiedad y posesión a favor del Estado en cuanto titular necesario de estos bienes, demanialidad que surge *ope legis* de los presupuestos a los que se conecta la identidad de bien marítimo según las distintas clases que establece. Desde esta relación del deslinde con los criterios normativos de integración de los bienes en el dominio público hay que ajustar las consecuencias de su carácter declarativo. Como potestad vinculada a los criterios que definen los bienes marítimos se proscribe a la Administración cualquier margen de apreciación discrecional, o con arreglo a criterios de valor, de cuáles sean los límites del dominio público marítimo terrestre; por consiguiente, la Administración en las operaciones de delimitación deberá justificar motivadamente que el terreno forma parte del dominio público a tenor de los hechos relacionados en la norma, y en base a esta correspondencia podrá ser fiscalizada por los Tribunales. De igual manera, su carácter declarativo implica que la Administración deba siempre perseguir que la extensión del dominio público sea la que se desprenda del deslinde, por lo que no puede vincularse indefinidamente por un deslinde realizado si comprueba cambios en la configuración del dominio público. Si en virtud de los criterios normativos los límites del dominio público no son los que manifiesta el deslinde existente, la Administración estará obligada a reflejar mediante la práctica de un nuevo —o de rectificación del existente— las variaciones producidas en el dominio público.

2. EL DESLINDE DE COSTAS EN SU DIMENSIÓN ORDENADORA

El deslinde, como hemos puesto de manifiesto, es para la LC el instrumento jurídico dirigido a establecer los límites interiores del demanio marítimo-terrestre, marcando la línea de separación entre los terrenos de dominio público y los terrenos de propiedad privada; pero también es el instrumento a través del cual se localizan otros espacios esencialmente relevantes para la aplicación del régimen jurídico del litoral: el límite de la ribera del mar en su caso, y la localización de las diferentes servidumbres. Desde esta perspectiva, es un acto de concreción en cada lugar determinado del litoral de los criterios

que definen los bienes marítimos, la ribera del mar, y que sitúan las zonas de servidumbres, en un proceso descendente y sucesivo de lo general y abstracto a lo particular y concreto marcado por la Ley y Reglamento de Costas.

De un lado, en este proceso de fijación de lo concreto que caracteriza al deslinde se conjugan y aúnan todos los elementos a tener en cuenta para la determinación de los bienes marítimos: comprobación y constatación de las realidades naturales que describen a un bien como marítimo, en su caso la concurrencia de los fines de protección y uso público de los que la norma hace depender la extensión de las dunas fijas como integrantes de la playa, la verificación de si la Administración ha ampliado mediante negocios jurídicos o actos de afectación, por ejemplo, la extensión demanial, etc., para llegar a reflejar en una línea gráfica y posterior amojonamiento sobre el terreno el resultado de aplicar la clasificación y definición de los bienes marítimos. En este sentido, se muestra de particular relevancia que la declaración sustantiva del deslinde sea establecer el espacio que es demanial en función de dichos criterios, el espacio que es ribera del mar, y reflejar en un documento dichas líneas de separación si no son coincidentes. De otro lado, entrarán en juego las previsiones que deben ser tenidas en cuenta para situar las servidumbres y localizarlas igualmente en el plano del deslinde, en especial la de protección pues su extensión depende de la clasificación urbanística de los terrenos en ese lugar, tal como se establece en la Disposición transitoria tercera de la LC [28]. Por ello cada deslinde particulariza en cada tramo de costa los distintos espacios a los que acude la Ley, completada por las previsiones reglamentarias, al disponer el régimen jurídico correspondiente, haciendo operativo el entramado normativo que disciplina las costas. Esta fijación de espacios que realiza el deslinde tiene importantes incidencias en distintos planos y niveles, como vamos a analizar seguidamente.

En primer lugar, por su finalidad concretadora de dichos espacios, el deslinde se configura como un acto de eficacia *erga omnes*, que vinculará tanto a las Administraciones implicadas como a todos los particulares. A partir de su aprobación quedarán establecidos, en ese tramo concreto del litoral, cuáles son los espacios a los que conectar el régimen jurídico dispuesto en la normativa de costas; es más, incluso la LC avanza esta eficacia a la delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección

[28] Esta norma dispone, en su apartado tercero, que los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de veinte metros. Esta misma previsión se aplica, según la misma transitoria en su apartado segundo, a los terrenos clasificados como suelo urbanizable programado o apto para urbanizar que cuenten con un Plan Parcial aprobado definitivamente; sin embargo, se excepcionan los casos en que el Plan Parcial estuviese aprobado entre el 1 de enero de 1988 y la entrada en vigor de la LC, salvo que ello diera lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. Esta regla se aplicará también a los Planes Parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva.

hasta la aprobación definitiva del expediente, como vimos disponía la Disposición transitoria séptima. En este sentido, el deslinde, sobre todo en su dimensión gráfica, el plano con los límites que debe contener, se inserta en el sistema normativo de costas, a modo de instancia locativa previa de la que partir, en ese lugar concreto, para aplicar las consecuencias jurídicas que a cada supuesto de hecho conectado a dicho espacio se disponen. Por ello, el deslinde aparece como el último eslabón para conocer el régimen jurídico de ese tramo concreto del litoral, al cerrar la incertidumbre sobre las distintas zonificaciones que de forma general establece la normativa de costas y a las que conecta sus prescripciones.

De particular trascendencia es su eficacia general de situar los espacios en relación a todos los afectados presentes y futuros por las distintas líneas establecidas, en la medida que el régimen jurídico de costas dispone contenidos reales, es decir, los estatutos jurídicos de cada espacio con independencia de quienes sean o llegaran a ser los titulares de los mismos. Esta eficacia general tendrá una dimensión distinta sin embargo cuando del espacio demanial se trate, porque en estos casos el deslinde se convierte, por mandato expreso de la LC, en un título jurídico declarativo de la naturaleza demanial del terreno, como veremos, declarando a favor del Estado la titularidad y posición de los mismos. Por ello en relación a todos los ciudadanos establecerá que dicho espacio queda sujeto al uso libre, público y gratuito, para los usos comunes y, que los usos especiales o privativos requieren título habilitante. En relación a las situaciones jurídicas o fácticas contradictorias de la condición demanial de los bienes se le otorga la fuerza de depurarlas; en esta vertiente, el deslinde se materializa en un acto que declara en relación a particulares concretos la inexistencia o el abatimiento en su caso de sus derechos de propiedad.

Asimismo, esta eficacia general del deslinde incide en el ámbito de la distribución de competencias entre las distintas Administraciones que operan en las costas. Si en un principio la distribución de competencias que la Ley configuraba hacía irrelevante, en muchos aspectos, el espacio donde habían de ejercitarse, pues la mayoría correspondía a la Administración del Estado, tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 149/1991 y 198/1991 las cosas han cambiado, en la medida en que se pondrán en conexión con los distintos espacios que se establecen. Al respecto, y de forma somera, el Tribunal ha declarado conformes a la Constitución las competencias del Estado que se apoyan en la titularidad demanial y en la legislación básica del medio ambiente, no así las que son competencias de ejecución de esta legislación básica, al corresponder a las Comunidades Autónomas; en este sentido, se declarará constitucional, por ejemplo, la competencia estatal para el otorgamiento de los títulos de ocupación sobre el dominio público y las autorizaciones de los usos permitidos en la servidumbre de tránsito, así como la persecución y sanción de las infracciones cometidas en el dominio público o que atenten contra el mantenimiento de la servidumbre de tránsito o de acceso; corresponderá, sin embargo, a la Comunidad Autónoma las autorizaciones de los usos permitidos en la zona de protección así como el perseguimiento y sanción de las infracciones cometidas en

esta servidumbre [29]. Por consiguiente, la fijación de los distintos espacios que realiza el deslinde sirve para determinar también el ámbito en que cada Administración tiene la competencia en cuestión.

Sin embargo, es en relación al planeamiento territorial y urbanístico donde mayor se aprecia la relevancia del deslinde en la medida que todas las prescripciones ordenadoras de la normativa de costas están funcionalizadas según los distintos espacios que en el mismo se fijan. En este sentido, la Ley de Costas, completada por las previsiones reglamentarias, contiene una dimensión de ordenación del territorio que se convierte en indisponible para el planificador, de suerte que en la elaboración y modificación de cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística se deberán dar acogida a todas las normas de costas que disciplinan los usos permitidos tanto en el dominio público como en las zonas de servidumbres, así como criterios de ordenación que señalan densidades de edificación, previsiones de aparcamientos o accesos públicos, ubicaciones de distancias máximas para instalaciones de temporada, prohibiciones específicas de usos, etc. Cada espacio —demanial y colindante en función de las servidumbres a que se sujetan— tiene así su propio régimen jurídico, siendo manifestación del mismo las medidas sustantivas de ordenación dispuestas para cada cual [30]. Para dar efectividad a este complejo entramado sustantivo de ordenación se requiere haber concretado en cada lugar de las costas dónde se localizan estas zonificaciones, pues en otro caso no se sabe con certeza dónde empiezan y acaban las mismas. Por ello, el deslinde se convierte en la primera actuación que debe realizarse en el litoral para despejar la incertidumbre de saber dónde sitúan los presupuestos de hecho —los espacios— a los que la normativa de costas conecta sus contenidos.

---

[29] La distribución de competencias entre las Administraciones implicadas en el litoral resultante de la normativa de costas y del contenido de la STC 149/1991, de 29 de julio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad que se promovieron contra la Ley, y de la STC 189/1991, de 17 de octubre, resolviendo los conflictos de competencias interpuestos contra el Reglamento General, es bastante compleja. Sin embargo, los títulos en que apoya el Tribunal Constitucional —titularidad demanial, legislación básica del medio ambiente y ejecución de dicha legislación, entre otros— harán que la distribución de las competencias entre el Estado, Comunidad Autónoma, y Municipios, se funcionalice a los distintos espacios que establece la Ley: de dominio público, de servidumbre de tránsito, de acceso, de servidumbre de protección y de zona de influencia. Por ello, la delimitación de los mismos tendrá importantes consecuencias sobre el ámbito en que cada Administración tiene la competencia, o en la que estará condicionada en mayor o menor medida por la de las otras Administraciones. Sobre la dinámica competencial en el litoral tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional señalados vid., entre otros: MEILÁN GIL J.L., en «La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas», *Ley de Costas*, IVAP, 1992, pp. 129 ss.; LEGARDA URIARTE, M., en «Competencias de la Comunidad del País Vasco a la luz de las sentencias de costas», *Jornadas sobre la Ley de Costas,* IVAP, 1993, pp. 67 ss.; BORRAJO INIESTA, I., en «Las sentencias sobre costas: análisis y contenido», *Jornadas...*, ob.cit., pp. 39 ss.

[30] En relación a los condicionamientos establecidos en la normativa de costas respecto a la ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, entre otros, vid.: PÉREZ MORENO, A., «La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico» *RDU*, 117, 1990, pp. 13 ss.; BÉRTOLO CÁRDENAS, J., «Influencia de la Ley de Costas y el planeamiento urbanístico. Articulación entre las Administraciones estatal, autonómica y locales», *Ley de Costas,* EGAP, 1992, pp. 181 ss.

De la relevancia a estos fines del deslinde da cumplida cuenta la Disposición transitoria decimonovena del RC al conectar al mismo el informe preceptivo que debe evacuar la Administración del Estado antes de la aprobación definitiva de cualquier norma o plan de ordenación territorial y urbanística. En efecto, para conseguir el cumplimiento de la normativa de costas en este ámbito se articula un informe preceptivo de la Administración estatal antes de la aprobación definitiva de dichos instrumentos de ordenación (arts. 112 y 117 LC)[31]. El informe será, además, vinculante en función de si las objeciones esgrimidas se refieren al dominio público o la servidumbre de tránsito, no así en relación a las otras servidumbres, sin perjuicio de que en este supuesto, como establece la STC 149/1991, FJ 7, la Administración del Estado pueda recurrir ante los Tribunales las normas o los planes que considere contrarios a lo dispuesto en la normativa de costas[32]. Pues bien, como dicho informe debe emitirse en función de los distintos espacios a tener en cuenta, se comprende que el deslinde sirva como el instrumento jurídico-gráfico para ello al haber fijado su situación; es más, para superar el problema que supone el que no exista en ese lugar deslinde conforme a la Ley, la norma transitoria decimonovena del RC prescribe que el informe se emita previa delimitación de la línea probable de deslinde por el Servicio Periférico de Costas, anticipando así su eficacia. Es de suponer, por lo demás, que la Administración competente al elaborar la norma de ordenación territorial o el plan urbanístico sitúe igualmente los espacios fijados en el deslinde, es decir, al establecer la ordenación sustantiva la conecte gráficamente mediante líneas —en el plano propiamente— a los espacios que son su causa en cumplimiento de la Ley de Costas. En este sentido, el contenido ordenador —usos prohibidos y permitidos, ubicaciones de las instalaciones, densidades y volúmenes, etc.—, no lo establece el deslinde, sino las normas de costas y la ordenación concreta de ese territorio que realice la Administración competente; únicamente queremos significar que el deslinde es el elemento previo para que la Administra-

---

[31] El artículo 205 en la redacción establecida por el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de Costas en cumplimiento de la interpretación que estableciera el Tribunal Constitucional sobre los artículos 112 y 117 LC, dispone que corresponde a la Administración del Estado emitir informe a los Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación y revisión, en cuanto cumplimiento de la normativa de costas; en el apartado 2 del precepto se especifica que el planeamiento a que se refiere comprende todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, incluyendo los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle u otros de similar contenido, que incidan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbres.

[32] El artículo 205.4 RC con la nueva redacción establecida por el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, en cumplimiento de la interpretación del Tribunal Constitucional de los artículos 112 y 117 LC, establece que el informe del Ministerio de Obras Públicas y Transportes será vinculante cuando se propongan objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas en la necesidad de asegurar la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de las competencias sectoriales de la Administración del Estado.

ción competente adopte la ordenación, en la medida en que señala los espacios que debe tener en cuenta al conectarse a los mismos los criterios sustantivos de ordenación que le son indisponibles. No es aventurado afirmar, por consiguiente, que la inserción de las delimitaciones gráficas del deslinde en los planes y normas de ordenación les confiera la naturaleza jurídica de los mismos, pues a partir de ese momento serán un elemento más de dichos instrumentos de ordenación.

En otro orden de cosas, se comprueba que la normativa de costas, dado los fines que cumple y esta eficacia general que comentamos, sitúa al deslinde de costas, especialmente el plano que refleja las distintas delimitaciones, como el instrumento del que partir para aplicaciones concretas y singulares. Como ejemplo, las normas que coordinan la normativa registral (arts. 15 y 16 LC y 31 a 35 RC), prescriben que únicamente podrá inscribirse una finca situada en la zona de protección de verificarse que no invade el dominio público, comprobación que se articula en función de las delimitaciones que refleja el deslinde de costas. Por ello, la Administración de Costas, al emitir la certificación a estos fines y facilitar el plano que sitúe la finca respecto a los límites demaniales y delimitación de la servidumbre, debe ajustar su respuesta al deslinde. En semejantes términos se sitúa la cuestión respecto al informe a emitir por la Administración de Costas cuando se tramite por la Comunidad Autónoma expediente de autorización en zona de servidumbre de protección (art. 49 RC)[33]; este informe versará, entre otros aspectos, sobre el límite interior de la ribera del mar y límites del dominio público en su caso. Igualmente, aunque no se recoja expresamente, es de suponer que la Administración de Costas debe verificar, entre otros extremos, si el título de ocupación del dominio público solicitado se emplaza efectivamente en dicho espacio, comprobando a su vez si es o no de los permitidos; esta verificación debe ser consecuente con el deslinde, en la medida que la Administración está vinculada también por el mismo. Desde esta perspectiva, se comprueba cómo el deslinde se inserta en el complejo jurídico del litoral, de forma que particulariza en cada tramo de costas unos espacios imprescindibles para su real efectividad, vinculando tanto a los ciudadanos como a la propia Administración. El deslinde adquiere así un valor referencial, es decir, sus localizaciones espaciales se

[33] Declaradas inconstitucionales las referencias al Estado como la Administración competente para otorgar las autorizaciones en la servidumbre de protección, el artículo 49.1 RC, en la redacción que figura en el Real Decreto 1112/1991 dispone: «El órgano competente de la Comunidad Autónoma que tramite las solicitudes de autorización a que se refiere el artículo anterior —en zona de protección— solicitará, con carácter previo a su resolución, informe del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en cuanto a la delimitación del límite de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de las actividades que las mismas generen sobre la integridad del dominio público.» Téngase en cuenta que tras la reestructuración de Departamentos Ministeriales establecida por Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, las competencias que hasta el momento desempeñaba el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se atribuyen al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

acoplan en las normas que tienen como presupuesto jurídico dichos espacios, comportándose desde este enfoque en un elemento de las mismas, al materializar en un espacio cierto que la Administración ha verificado su subsunción en el tipo que de forma general se establece. Por ello, a nuestro juicio, sería inadmisible que la Administración llamada en cada caso a aplicar esta normativa se desvinculara del contenido del deslinde, excepcionando en supuestos singulares el régimen jurídico correspondiente al espacio fijado en el mismo. En consecuencia, si la Administración o los particulares consideran que el deslinde ya no cumple su función concretadora al haber decaído las condiciones en que se asienta, es decir, si cambian los hechos determinantes de la fijación de dichos espacios, deberá instarse un nuevo deslinde o de rectificación del existente. Atentaría contra la disciplina del litoral que la Administración desconociera el deslinde en un lugar dispensando singularmente la aplicación del régimen jurídico del espacio delimitado, y asimismo atentaría contra la seguridad jurídica.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA COMPLEJIDAD DEL DESLINDE DE COSTAS

Analizada la naturaleza del «deslinde de costas» en su vertiente de declaración de la extensión del dominio público, así como esa dimensión de fijación a otros ámbitos de los espacios requeridos para la aplicación de la normativa de costas, podemos concluir que el mismo tiene una naturaleza compleja, o al menos de difícil encaje con las que tradicionalmente opera nuestra Disciplina. Ciertamente, se comporta como un acto ordenado, en aplicación de la Ley y Reglamento de Costas, que verifica los hechos determinantes a los que se conecta la identificación de los bienes marítimos mostrando su extensión y límites, de la ribera del mar en su caso, y por conexión a ésta reflejando igualmente las zonas de servidumbres. Asimismo, respecto a los particulares propietarios afectados por la declaración demanial se comporta como un acto singular ordenado, declarando su derecho, incluso el efectivo o inexistencia del mismo, aunándose la eficacia de depurar las situaciones contradictorias. Sin embargo, en otro orden de cosas el deslinde se aparece con una eficacia que trasciende a la que normalmente se predica de los actos administrativos: la aplicación al caso concreto del ordenamiento jurídico, ceñido a un supuesto de hecho concreto, a él va ligado o con él muere, el mismo acto no puede utilizarse para otro supuesto de hecho diferente.

En primer lugar, respecto a la declaración de la extensión demanial, incluso fijándola gráficamente en un plano a través de una línea poligonal, su eficacia se despliega en relación a todos los particulares y a las Administraciones Públicas que operan sobre dicho espacio perviviendo en el Ordenamiento, en la medida que la Ley dispone el régimen jurídico y distribuye las competencias en función del mismo. Lo mismo cabe predicar de las otras líneas gráficas que debe contener: los límites de la ribera del mar y de las servidumbres. Esta eficacia general y pervivencia se muestra en que la Ley de Costas le atribuya el valor referencial que señalamos: concretado por el deslinde, en

el tramo de costas correspondiente, los distintos espacios en los que funcionaliza la Ley sus prescripciones, servirá como documento de verificación para todos los actos de aplicación, de línea gráfica en la que basarse los instrumentos de ordenación, en cumplimiento del sistema normativo de costas. Siendo el deslinde, por consiguiente, un acto ordenado a la Ley y Reglamento de Costas, se convierte a su vez en un complemento indispensable para desplegar aplicativamente el contenido normativo de tales disposiciones. Situados en estas coordenadas, el deslinde parece comportarse como una figura jurídica que se inserta en el sistema normativo de costas, como el último eslabón requerido para la aplicación de este complejo entramado normativo, en la medida que concreta particularmente en tramos determinados los espacios exigidos, lo que explica dicho valor referencial. En esta concatenación de lo general y abstracto a lo particular y concreto que preside la creación y aplicación del Derecho, el deslinde aparece no sólo como un acto ordenado sino también como una figura con cierta sustancia ordenadora, por cuanto sirve de complemento del que partir sucesivamente, como instancia referencial en su dimensión gráfica, para aplicaciones concretas a otros órdenes.

Sin entrar en la dialéctica de la distinción acto-norma, que hace difícil y arriesgado un pronunciamiento más allá de las figuras nítidamente perfiladas en el sucesivo encadenamiento entre creación y aplicación del Derecho, el deslinde opera en la realidad jurídica con una dimensión particular. Y es que, aún funcionando a ciertos efectos como un acto de aplicación, con eficacia general vinculando tanto a los ciudadanos como a las Administraciones públicas, con eficacia individual respecto a particulares concretos, va más allá desde el momento que señala la concurrencia —ya verificada por la Administración competente— de que en los espacios señalados se da el presupuesto de hecho de la norma del que partir para aplicar su régimen jurídico. Desde esta última perspectiva se asemeja a lo que Villar Palasí denominara «elementos fácticos desgajados de la norma» o Meilán Gil como «actos técnicos» al referirse a ciertas señalizaciones; son elementos sin vida jurídica propia pero que funcionan insertándose en el supuesto de hecho de la norma; son puros y simples elementos del caso-tipo de la norma a la que integran, sirviendo como clarificación de que en ese lugar la Administración decidió *ex ante* que se daba el caso previsto en la norma: con ellas valen, sin ella no tienen ningún sentido, viven en el tiempo la misma vida que la norma que especifican en el lado del supuesto de hecho abstracto, sirviendo para un conocimiento indubitado de estar ante el caso previsto en la norma [34]. En este sentido, puede plantearse cierto carácter regulador del deslinde, cimentado, como veremos, en un procedimiento de elaboración de intensa participación ciudadana, con profunda motivación técnico-jurídica, intervención de otras Administraciones,

[34] Vid. VILLAR PALASÍ, en *Apuntes de Derecho administrativo*, t.I, Madrid, 1977, pp. 353-354, y MEILÁN GIL, J.L., en *La distinción entre norma y acto administrativo*, Escuela de Administración Pública, 1967, p. 70.

concreción de elementos gráficos (planos con la línea de los límites interiores del dominio público marítimo-terrestre, de la ribera del mar en su caso, y de las distintas servidumbres localizadas a partir de los límites de la ribera), con efectos interadministrativos y vinculación *erga onmes*. Esta dimensión particularizadora del deslinde en costas se radicaliza con el efecto inmediato e imperativo de la afirmación de la titularidad estatal sobre los bienes configurados como demaniales, o sujetos al estatuto legal que le corresponda (en función de su emplazamiento en alguna de las servidumbres establecidas), y lo asemeja a una especie o modalidad de instrumento de ordenación en su dimensión gráfica, en la medida que localiza los distintos espacios de que partir para aplicar la normativa dispuesta para el litoral. Como certeramente señalara, a nuestro juicio, J. L. Meilán Gil, en su monografía acerca de la distinción entre norma y acto administrativo, la misión y naturaleza propia del Derecho administrativo se evidencia particularmente en la originalidad y flexibilidad de sus técnicas y en la riqueza de sus fuentes, debiéndose evitar el empecinamiento en afirmaciones rígidas: o es acto o es norma[35]. Lo interesante no dejar de ser analizar cómo operan las figuras en la realidad jurídica.

[35] En este sentido, afirma: «la existencia de normas administrativas completas, de normas incompletas, de elememtos normativos desgajados, de supuestos en los que la norma y acto se combinan de muy diversas maneras, ..., así como las distintas misiones de los actos, muestran la riqueza del Derecho administrativo en un punto de teoría general, como son las fuentes, además de la flexibilidad y originalidad de sus técnicas», en *La distinción entre normas y acto administrativo*, ob. cit., p. 73.

8. Procedimiento

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre (LRJ-PAC), contiene una serie de disposiciones relativas a su aplicación —Disposiciones adicional tercera, transitoria segunda y final—. De las mismas cabe inducir, y así fue recogido en la Instrucción de la Subsecretaría de Estado para las Administraciones Públicas, de 24 de febrero de 1993, que la aplicación escalonada de la LRJ-PAC implica que:

A) Los procedimientos administrativos iniciados antes del transcurso total del plazo de seis meses (que culminaba el 27 de agosto de 1993) previsto en la Disposición adicional tercera se tramitarán por las normas anteriores al 27 de febrero de 1993 que sean de aplicación, y en su caso por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, sin perjuicio de los previsto en el apartado siguiente, y sin que sean de aplicación las previsiones de los artículos 42, 43 y 44 de la LRJ-PAC.

B) Si antes de transcurrir el plazo a que se refiere el apartado anterior hubieran entrado en vigor las normas adecuadas a la LRJ-PAC, se regirán por éstas los procedimientos sometidos a las mismas.

C) Los procedimientos iniciados una vez transcurridos el plazo previsto en la Disposición adicional tercera se tramitarán:

— Si han entrado en vigor las correspondientes normas adecuadas a la LRJ-PAC, por las disposiciones previstas en las mismas, y por la LRJ-PAC en lo que corresponda.

— Si no han entrado en vigor dichas normas, por las anteriores reguladoras de cada procedimiento en lo que no se opongan a la LRJ-PAC, y por lo establecido en ésta en cuanto exista contradicción con ella.

El Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto, por el que se modifica la Disposición adicional tercera y la Disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, amplió el plazo de adecuación de los procedimientos hasta el 27 de agosto de 1994. Por consiguiente, al no haberse publicado a la fecha la adecuación a la LRJ-PAC de las normas reguladoras del procedimiento de

deslinde, habrá pues que distinguir: los procedimientos iniciados se regirán íntegramente por las previsiones de la normativa de costas y en su caso por la LPA de 1958; los que se inicien después del 27 de agosto de 1994, se regirán por la normativa de costas salvo que contradigan lo dispuesto en la LRJ-PAC. Y así, en la medida en que el procedimiento de deslinde no ha sido objeto de adecuación a la fecha, hemos creído conveniente ajustar su análisis a dicha norma en lo que lo requiera. Para ello debemos tener en cuenta que en el deslinde de costas se aúnan tanto el deslinde demanial en sentido estricto como la deliminación de otros espacios, pues la regulación del procedimiento debe analizarse en función de dichos ámbitos espaciales que constituyen su objeto.

I. INCOACIÓN

1. COMPETENCIA

Establecido por los artículos 11 y 110.*a)* LC que el deslinde es una potestad de la Administración Central del Estado, el artículo 113 dispone que «las competencias que la presente Ley atribuye a la Administración del Estado serán ejercidas a través de la estructura administrativa que reglamentariamente se determine», concretamente, el artículo 203.3 RC atribuye la realización del deslinde al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, hoy Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA)[1].

Según el artículo 12.2 LC el deslinde se incoará de oficio o a petición de cualquier interesado. La competencia para incoar el procedimiento la tiene, según el artículo 20.4 RC, el titular del Ministerio, competencia actualmente delegada en el Director General de Costas[2]. El artículo 20.3 RC prevé una serie de actuaciones o diligencias previas a la incoación a cargo del Servicio Periférico de Costas, al disponer que deberá realizar

---

[1] Se han dictado diversas disposiciones que afectaron a la estructura orgánica y administrativa contemplada en el Reglamento de Costas. Entre otras, por Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de reestructuración de Departamentos Ministeriales, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente desempeñará las funciones hasta ahora correspondientes al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (art. 3). Y por Real Decreto 1671/1993, de 24 de septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, se crea la Secretaría de Estado del Medio Ambiente y Vivienda, quedando suprimida la Secretaría de Estado para las Políticas de Agua y Medio Ambiente (art. 1.1); a la nueva Secretaría de Estado se le otorgan entre otras funciones la «protección, gestión y administración de los bienes de dominio público marítimo-terrestre» [art. 1.2.*f)*].

[2] Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 10 de septiembre de 1991 (*BOE* de 25 de octubre).

[redacted] para lo cual efectuará las actuaciones tendentes a verificar, en una primera aproximación, la extensión y límites probables del dominio público y de la servidumbre de protección. [redacted]no, se elevará a la Dirección General que ordenará la incoación si lo estimase procedente (art. 20.3 y 4 RC) o, en caso contrario, se archivarán las actuaciones. Se deduce que, en el caso de incoarse el procedimiento, el plano resultante de la delimitación provisional se incorpora automáticamente al expediente de deslinde, erigiéndose en la pieza clave sobre la que girará su tramitación. Estas previsiones, perfectamente encajables en la iniciación de oficio del deslinde, plantean la interrogante de su aplicación en caso de iniciación a instancia de parte, sobre todo, la facultad que parece atribuirsele al órgano competente para decidir la conveniencia de incoar el procedimiento. De la redacción del artículo 12 LC —«el deslinde se incoará de oficio o a petición de cualquier persona interesada»—, se desprende que la Administración tiene la obligación de incoar el procedimiento a instancia del particular, siempre que se den los presupuestos que la LC exige para la realización del deslinde, siendo esta petición una verdadera solicitud que obliga a la Administración a iniciar y tramitar el expediente así como a resolverlo[3]. La solicitud del interesado deberá contener los requisitos previstos para esta clase de instancias[4]. En cuanto a la necesaria delimitación provisional llevada a cabo por el Servicio Periférico, creemos que deberá practicarla una vez acuse la solicitud de deslinde y antes de cursar a la Dirección General la petición de incoación del procedimiento. Los deslindes que se inicien a solicitud del interesado se tramitarán con carácter preferente, imponiéndose como única carga el abono de las tasas

---

[3] En este sentido la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, RJ-PAC) establece en el artículo 68 dos clases de iniciación del procedimiento: iniciación de oficio o a solicitud de persona interesada; únicamente en relación a la iniciación de oficio, se prevé en el artículo 69.2 la posibilidad de diligencias previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. De otra parte, el artículo 42 prescribe la obligación de la Administración de resolver, mediante resolución expresa, todas las solicitudes de los interesados así como los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado.

[4] El artículo 70 LRJ-PAC establece los requisitos que deben contener las solicitudes de iniciación del procedimiento. De las solicitudes, comunicaciones y escritos, que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, dispone el artículo 70.3 que podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure dicha fecha. [redacted]

correspondientes (art. 20.2 RC)[5] debiendo cubrir el coste del tramo sobre el que se concrete la solicitud[6].

A diferencia de la normativa derogada[7], la LC no restringe a los colindantes la legitimación a efectos de iniciación del deslinde, pudiendo solicitarlo cualquier interesado, por lo que en este punto cobra especial importancia el reconocimiento de la acción pública del artículo 109 LC, en el sentido de que se suprime la concurrencia de su interés preciso para que cualquier persona, física o jurídica, pueda solicitar la realización del deslinde[8].

2. REQUISITOS DEL ACTO DE INCOACIÓN

En este apartado hacemos referencia a los requisitos que con carácter general debe cumplir la providencia de incoación del deslinde, ya se haya iniciado el procedimiento de oficio o a instancia de parte.

---

[5] Esta obligación tributaria se impone en el artículo 87 LC, que recoge como hecho imponible la práctica de deslindes a instancia de parte; el sujeto obligado es el solicitante, y el importe de la tasa estará constituido por los costes directamente imputables a la prestación de la actividad administrativa de deslinde. Aunque la obligación del pago de la tasa nace desde la solicitud de deslinde, su abono será exigible desde que se notifique la liquidación, en la fecha que se determine (art. 87 LC). De manera específica, la LC dispone la obligación de solicitar el deslinde, y a su costa, a los peticionarios de ocupación del dominio público no deslindados conforme a la LC (Disp. Adic. séptima) y en los casos que se pretendan inmatricular fincas en tramos de costa no deslindados (art. 15.4). Obligación tributaria, por lo demás, que se adecua a la configuración que, con carácter general, se estableció posteriormente por la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos.

Para dar cumplimiento a la Disposición transitoria vigesimotercera del RC y la Disposición transitoria primera de la Ley de Tasas y Precios Públicos, respecto a la adecuación de las tasas establecidas en la Ley de Costas al nuevo concepto y régimen jurídico, se ha dictado el Real Decreto 735/1993, de 14 de mayo. En relación a las tasas por la práctica del deslinde a solicitud de interesado el artículo 1.*c)* de dicha norma dispone que el hecho imponible es la práctica del deslinde, y el devengo de la tasa se exigirá cuando se presente la solicitud —artículo 2.*a)*—; la cuantía viene establecida en el artículo 4.*c)*: 1) práctica de deslinde nuevo: 800 pesetas por metro; 2) práctica delimitación provisional: 275 pesetas por metro; 3) práctica de replanteo de deslinde existente: 150 pesetas por metro.

[6] Por lo que si la Administración, una vez recibida la solicitud, estima conveniente, en aras de una mayor racionalidad, extender el deslinde a un tramo superior del solicitado, la decisión llevará implícita la incoación de oficio. Resultaría injustificado que la Administración aprovechara la solicitud para realizar el deslinde hasta un tramo de costas superior por considerarlo más racional, con la intención de hacer recaer los costes del mismo al peticionario. En este sentido, consideramos muy oportuna la previsión del artículo 4 del Real Decreto 735/1993, de 14 de mayo, que conecta la cuantía de la tasa a una medida de longitud: el metro; por consiguiente el solicitante únicamente estará obligado al pago del tributo en función de la extensión del terreno objeto de solicitud de deslinde.

[7] Aunque la Ley de Costas de 1969 estableciera la iniciación del deslinde de oficio o a instancia de parte, el Reglamento de 1980 únicamente contemplaba la petición de los colindantes como solicitud que obligaba a tramitar el expediente —art. 12.1—.

[8] El apartado 1 del artículo 109 LC establece: «Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las

A) *Contenido*

El acto de incoación debe contener referencia explícita de cuál es el espacio de costas en el que se enmarca la operación de deslinde, con indicación de cuantos datos sirvan para localizarla. En este sentido, el artículo 12.5 LC dispone que la providencia de incoación del expediente deberá publicarse acompañada de plano que refleje la delimitación provisional del dominio público y de la servidumbre de protección. La delimitación provisional se configura como el contenido mínimo del acto de incoación, al localizar la operación delimitadora[9].

Al igual que hiciera la normativa anterior, no se establece la necesidad de que el acto de incoación del procedimiento contenga una Memoria que justifique el deslinde, aun cuando como viene ocurriendo esta memoria justificativa aparece como práctica generalizada en estos expedientes. Hubiera sido conveniente elevar esta práctica a obligación por parte de la Administración, [redacted], así como los que han servido para establecer la delimitación provisional con independencia de quien partiera la iniciación del procedimiento[10].

---

disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.» Por consiguiente, no hará falta acreditar un interés individual o colectivo que pueda verse afectado por la resolución que se dicte —legitimación— para poder iniciar por solicitud un procedimiento administrativo, en la medida [redacted] sado a los efectos de iniciación del deslinde. La acción pública no se limita al ámbito procesal sino que se extiende al administrativo, y, en éste, tanto para la iniciación de un nuevo procedimiento como en la vía de recurso. El artículo 109 LC admite la acción pública, sin distinguir, para exigir ante los órganos administrativos la observancia de lo establecido en la normativa de costas y, en este sentido, [redacted] a [redacted] es).

[9] Los planos que se realizan por el Servicio Periférico de Costas suelen ser de diversos tipos, al objeto de hacer más comprensible la localización sobre el terreno de la operación de delimitación. En primer lugar, se suele elaborar un [redacted] (a escala 1/50.000), mediante el cual sobre un plano general del Municipio litoral se señala el lugar donde se va a proceder al deslinde, referenciando la zona por datos conocidos como el nombre de urbanizaciones, nombre de playas, etc.; un segundo plano, conocido por [redacted] (a escala 1/5.000 ó 1/1.000), circunscribe la zona concreta objeto del expediente, y refleja la delimitación provisional del dominio público de forma técnica, acudiendo a cotas, alturas, señalizaciones volumétricas, niveles, etc. Este último es el [redacted] que normalmente [redacted] ción del expediente. Otras veces, el Servicio Periférico, antes de la incoación, procede a indagar cuáles son los titulares de los terrenos colindantes, y sobre esa base publica lo que se conoce como [redacted] (a escala 1/1.000) en donde se reseña a los titulares que se erigen en parte interesada en las actuaciones. Sin embargo, ahora la LC exige que la delimitación provisional, y por tanto el plano que la refleja, abarque tanto el dominio público, en su caso la ribera del mar, y los límites de la servidumbre de protección.

[10] Esta Memoria justificativa se recoge como de obligado cumplimiento tanto en la normativa de Patrimonio del Estado (art. 34 RPE) como en la normativa de Bienes de las Entidades Locales (art. 58 RBEL). A mayor abundamiento, en la medida en que ahora el deslinde de costas debe localizar diversos espacios, la memoria debiera ser obligatoria pues la localización de las servidumbres son igualmente un presupuesto para su realización.

B) *Publicación*

Dispone el artículo 22.2 RC, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 12.5 LC de publicar la incoación del deslinde, que dicha providencia debe publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia, en el propio tablón de anuncios del Servicio Periférico donde va a tramitarse y en algún diario de los de máxima circulación de la zona, al objeto de dar conocimiento del inicio del procedimiento. La finalidad perseguida con este requisito es divulgar la apertura del expediente y dar a conocer los límites probables del dominio público y de las servidumbres a que se sujetan los terrenos colindantes.

C) *Notificación*

La notificación de la apertura del procedimiento se manifiesta como una exigencia general respecto a todas aquellas personas que reúnan la condición de interesados y, especialmente, se articula como el medio de llamar al procedimiento a los que, sin haberlo iniciado, ostenten derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión final que se adopte.

Dos cuestiones plantea la notificación personal de la apertura del procedimiento: cuáles sean los interesados a los que ineludiblemente debe notificárseles y el momento procedimental en que debe practicarse. En principio, los artículos, 12.2 LC y 22.1 RC han establecido su exigencia únicamente en relación a los «propietarios colindantes» [11]. En este sentido, creemos que procede distinguir a los interesados en la delimitación demanial y los demás interesados en función del resto de las delimitaciones que son objeto del deslinde de costas. Nos parece congruente que en relación a estos últimos no se exija la notificación personal, bastando la publicación de la incoación para llamarlos al procedimiento. Sin embargo, en relación a los afectados por el deslinde demanial la reducción de la notificación personal de la apertura del procedimiento a los «propietarios» se muestra injustificada, siendo uno de los aspectos más criticados, sobre todo, en relación a los titulares de posibles derechos reales limitados. La resolución de cuáles sean los límites del dominio público determina un interés en el expediente derivado de una situación subjetiva típica, pues la declaración de la naturaleza demanial y titularidad pública del bien sobre el que pudieran estar constituidos implicará la extinción, por imposibi-

[11] El artículo 12.2 LC dispone: «En el procedimiento serán oídos la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados.» El RC reproduce en el artículo 22.1 la misma previsión, y en relación al trámite de apeo sólo dispone la citación a los titulares de los terrenos, individualmente o a través de los representantes de la Comunidad de propietarios —artículo 22.3—.

[redacted] [12]. Se hace preciso, por consiguiente, extender la notificación personal a estos titulares de derechos afectados por el deslinde demanial, máxime si las compensaciones que la Ley prevé en las Disposiciones transitorias, como consecuencia de la declaración demanial de los bienes, se articulan a favor de los titulares de dominio y no de otros derechos [13]. De otra parte, esta exigencia viene consagrada de modo indisponible por el artículo 58.1 en conexión con el 31.1 de la Ley 30/1993 (LRJ-PAC), en la medida en que obliga a notificar a los interesados los actos administrativos y no sólo las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses, y en este supuestos los titulares de derechos limitados lo son [14]. Es de alabar que la Administración de Costas haya entendido que en todo caso, aunque no lo exija la LC, la incoación del procedimiento debe notificarse a los titulares de derechos reales distintos del dominio [15].

El problema que plantea la notificación personal a los titulares de derechos afectados por el deslinde demanial es el desconocimiento de cuáles sean éstos, el de su identificación. Con el fin de averiguar cuáles sean estos titulares con los que habrán de entenderse las actuaciones, el artículo 22.2,*c)* RC establece una serie de medidas. La primera vía de información la constituye la relación de titulares colindantes remitida, previa solicitud del Servicio Periférico, por los Ayuntamientos, quienes en virtud de la gestión de sus servicios y tributos locales pueden tener constancia de los mismos; igualmente, el mismo precepto prevé la posibilidad de solicitar dicha relación al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Una vez obtenida la información, se remitirá al Registro de la Propiedad para que el Registrador compruebe si efectivamente la relación se adecúa a lo publicado en los asientos, manifestando la conformi-

---

[12] La LC es tajante al respecto: [redacted] adquiridos conforme a lo establecido en ella. [redacted] legítima bajo los títulos que en ella se establecen, [redacted] chos reales de origen privado. Este efecto extintivo es consecuencia, por otra parte, de la inmercialidad *iure privato* de los bienes de naturaleza demanial.

[13] Mantienen la exigencia de extender la obligatoriedad de notificación personal a los titulares de derechos limitados sobre los terrenos afectados por el deslinde: MORENO CÁNOVES, A., en *Régimen jurídico...*, ob. cit., p. 160; DÍAZ FRAILE, J. M., en *El dominio público...*, ob. cit., p. 115.

[14] En el artículo 31 de la LRJ-PAC se establece quiénes ostentan la condición de interesado en sentido técnico: «Quienes lo promuevan como titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos; Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.» Puesto que en el primer supuesto el interesado conoce de la apertura del procedimiento por haberlo iniciado y en el tercer supuesto la condición de interesado se adquiere por la personación, la notificación de la apertura del procedimiento se constituye en un trámite obligado respecto a los que ostenten derechos que puedan verse afectados por la resolución que se adopte. Indudablemente los titulares de derechos limitados sobre los predios afectados por el deslinde demanial son interesados en sentido técnico.

[15] La Orden de la Dirección General de Costas de 28 de mayo de 1991, por la que se establecieron las «Instrucciones a seguir por los Servicios Periféricos de Costas en las actuaciones

dad o formulando las observaciones que considere pertinentes, entendiéndose otorgada la conformidad si en el plazo de quince días el Registrador no remite su comprobación. La principal dificultad que envuelve estas vías para obtener la relación de estos interesados necesarios es la falta de identificación de las fincas y por tanto de los titulares de éstas, habida cuenta de la dificultad que puede entrañar su localización en el plano de delimitación provisional. Este problema se agudiza cuando se intenta comprobar la información recabada por la Administración con la que consta en el Registro de la Propiedad, principalmente por los diferentes medios que para referirse a una misma realidad física emplean los Servicios de Costas —que operan en base a la planimetría— y los Registros —que operan en base a la descripción literaria de la finca por referencia al lugar de su situación y la relación de colindancia, que en muchos casos no tiene ninguna referencia fija, externa o visible—[16]. Sin embargo, ello no exime a la Administración de la obligación de emplear cuantos medios estén a su alcance para averiguar los titulares afectados por el deslinde demanial, debiendo notificarles personalmente cuantas actuaciones comprensivas del mismo tengan trascendencia en la adopción de la resolución final, siendo la providencia de incoación el primer acto que debe ser puesto en su conocimiento[17]. Esta exigencia de notificación personal no puede quedar suplida por la publicación del acto al menos en relación a estos interesados, pues los sujetos son determinados y en el caso de desconocerse su identidad o paradero procede la notificación por edictos[18], entendiéndose que, de otro modo, los efec-

---

a llevar a cabo ante los Registros de la Propiedad en aplicación de la legislación de Costas», dispone que a los titulares de derechos reales distintos del dominio se les debe notificar, igualmente, la incoación del expediente de deslinde, notificación necesaria para que el deslinde opere su eficacia registralmente. Esta Orden, si bien carece de eficacia normativa *erga omnes*, vincula a los Servicios de Costas.

[16] En el informe realizado por DÍAZ FRAILE, J. M., sobre los problemas surgidos entre los Servicios y Demarcaciones de Costas y los Registros de la Propiedad, en el marco de las actuaciones registrales previstas en la normativa de costas, aparece como causa general la no identificabilidad de las fincas y por tanto de los titulares afectados por el deslinde, vid. *La protección jurídica del litoral. Prontuario de aspectos registrales del Reglamento de Costas de 1989*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1992, pp. 98 ss.

[17] El RPE sí recoge expresamente la notificación de la incoación del deslinde, tanto a los propietarios colindantes como a los titulares de derechos reales (art. 36). La no previsión clara en este sentido de la normativa de Costas debe entenderse cubierta por el artículo 58 de la LRJ-PAC.

[18] La única salvedad a esta obligación de notificación a los titulares de derechos que puedan resultar afectados por el deslinde demanial, debido a que la incoación del mismo es objeto de publicación oficial, puede venir de la prescripción establecida en el artículo 34 de la LRJ-PAC: «Si durante la instrucción del procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento». Sin embargo, en parecidos términos se pronunciaba el artículo 26 de la LPA de 1958, sin que fuese obstáculo para que el Tribunal Supremo estableciera que la publicación no puede suplir la

tos de la incoación del procedimiento no podrán desplegarse respecto al titular no notificado, al menos en lo que atañe a las actuaciones registrales previstas en el procedimiento de deslinde del dominio público marítimo-terrestre[19].

3. EFECTOS DEL ACTO DE INCOACIÓN

Aparte de los efectos generales que se derivan de la apertura de un procedimiento administrativo[20], la normativa que comentamos conecta a la providencia de incoación los siguientes efectos:

---

notificación cuando ésta es necesaria, y en el caso de desconocerse la identidad o paradero de los interesados en el expediente lo que procede es la notificación edictal (STS de 17 de noviembre de 1980, Ar. 4540).

[19] Así parecen haberlo entendido los Registradores de la Propiedad, rechazando las anotaciones preventivas de deslinde y anotaciones de dominio público si no se acredita en la solicitud de la Administración haberse cumplido los trámites del expediente, entre los que se encuentra la notificación personal del titular registral. También establecen en sus notas de calificación, como motivo de rechazo de la práctica del asiento, el no consignarse en el documento presentado por el Servicio de Costas las personas contra las que se dirige el expediente, indicándose, con carácter preventivo, que se considerará defecto insubsanable el que las fincas afectadas aparecieran inscritas a favor de personas distintas de las que intervinieron en el deslinde como propietarios afectados, según consta en el Informe realizado por DÍAZ FRAILE, M., *La protección registral del litoral...*, ob. cit., pp. 107-110.

Para solventar la dificultad de identificación de los interesados necesarios en el procedimiento de deslinde la Administración de Costas ha elaborado unas instrucciones a seguir por los Servicios Periféricos en las actuaciones ante los Registros de la Propiedad, en la que se establece: «en caso de iniciarse la tramitación de un expediente de deslinde y al objeto de averiguar los titulares registrales afectados, cuando no exista constancia febaciente de los mismos, una vez obtenida del Ayuntamiento o del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria la relación de titulares de fincas colindantes y sin perjuicio de dar cumplimiento formal al trámite previsto por el artículo 22.2.*c)* del Reglamento, se recabará autorización del Registrador competente para que los funcionarios del Servicio Periférico de Costas puedan personarse en el Registro de la Propiedad y consultar directamente los índices y Libros del archivo, con el auxilio del personal del Registro, con el objeto de verificar dicha relación. El objetivo es obtener un listado, lo más ajustado posible a la realidad, de todos los titulares registrales de parcelas afectadas por el deslinde del dominio público marítimo-terrestre. Para ello será preciso conjugar los datos aportados por el Ayuntamiento o por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, los datos planimétricos, la lectura de las descripciones registrales de las posibles fincas afectadas y, en su caso, los que pueda aportar el personal auxiliar del Registro por conocimiento directo. Una vez elaborada dicha relación de fincas y de titulares, se solicitará del Registro certificación o nota simple informativa (esta última será más conveniente en aquellos casos en que aquella relación sea muy extensa: por ejemplo, más de 20 ó 30 fincas) comprensiva de la descripción, dominio y cargas de las citadas fincas. Los datos aportados por la certificación serán fundamentales para todas las actuaciones registrales que se soliciten con posterioridad, ya que en la misma se habrán de incluir: descripción literal de la finca, datos registrales de identificación (número, libro, tomo y folio), confirmación de los auténticos titulares de la propiedad de las fincas y relación completa de los titulares de otros derechos reales distintos del dominio recayentes sobre las fincas registrales.»

[20] Dispuestos en la LRJ-PAC, como el impulso de oficio de los trámites adecuados para la adopción de la resolución —artículo 74—; la impulsión simultánea en un solo acto de todos los

A) *Faculta a la Administración del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente* (art. 12.3 LC)

Éste es uno de los efectos directamente derivado del acto de incoación, con el fin de facilitar las operaciones materiales del deslinde. No hay que olvidar que este procedimiento para la determinación del dominio público está indisolublemente unido a las características naturales que definen a los bienes marítimos, especialmente la ribera del mar, por lo que la comprobación de los datos fácticos del terreno es presupuesto y justificación de la resolución que se adopte. No entendemos la crítica que se ha vertido a esta norma por omitir el mandamiento judicial para poder entrar en terreno privado, pues únicamente atiende a posibilitar las operaciones necesarias para la delimitación[21]. De otra parte, el precepto se refiere a terrenos, concepto que no es identificable sin más con el de domicilio, siendo la inviolabilidad de estas dependencias un límite constitucional que debe ser respetado en el ejercicio de esta habilitación, por lo que si las operaciones de deslinde requieren entrar en el domicilio es indudable la exigencia de mandamiento judicial si existe oposición por parte del afectado[22].

Si con ocasión de tales trabajos se produjesen daños o perjuicios el precepto dispone la obligación de indemnizar, aunque parece condicionarla al resultado del deslinde, es decir, sólo parecen resarcibles si tras la delimitación aprobada se reafirma la condición privada de tales terrenos[23]. No creemos justificada esta demora de la indemnización y menos que se haga depender del resultado del deslinde. En primer lugar, implica retrasar en el tiempo, que puede ser bastante dilatado, la compensación de un perjuicio que se ha materializado efecti-

---

trámites que por su naturaleza lo admitan —art. 75.1—; el inicio del cómputo del plazo para resolver —art. 42.2—, entre otros.

[21] MORENO CÁNOVES, A., estima que en caso de oposición del titular debería haberse previsto la obtención de un mandamiento judicial, omisión que según el autor «faculta a la Administración a actuar al margen de los Tribunales, en *Régimen jurídico...*, ob. cit., p. 161. No compartimos dicha opinión: difícilmente puede realizarse el deslinde sin la toma de los datos necesarios para verificar las condiciones naturales del terreno, pues ellas se convierten en el elemento determinante de la resolución final, sobre todo desde el mandato legal de que éste se practicará ateniéndose a las características de los bienes conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley.

[22] En consonancia con la jurisprudencia constitucional que exige mandamiento judicial en los casos que la ejecución de un acto administrativo requiera la entrada en el domicilio del afectado, el artículo 96 LRJ-PAC al establecer los medios de ejecución forzosa dispone en su apartado 3: «Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.»

[23] El artículo 12.3 LC dispone: «La incoación del expediente de deslinde facultará a la Administración del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados y a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente.»

vamente en la esfera patrimonial del sujeto. Y en segundo lugar, ello supone una retroacción de los efectos del deslinde definitivo, que si bien está acorde con la naturaleza declarativa que éste tiene, en cuanto que los bienes que reúnan las características definidas por la LC son de dominio público por el solo hecho de estas circunstancias, ello no impide que el particular pueda tener otra situación subjetiva sobre el bien que ampare una indemnización por el daño causado. Piénsese que esta disposición está prevista para los deslindes que se hagan posteriormente a la LC, y ésta dispone una compensación para los casos en que puedan desaparecer titularidades hasta ese momento legítimas; compensación que se articula mediante la conversión de la titularidad dominical en otra de uso y aprovechamiento, incluso automático y de oficio algunas veces. Por consiguiente, la indemnización de daños y perjuicios que comentamos no debe depender exclusivamente del reconocimiento de la titularidad dominical, basta que quien lo sufra se mantenga en una situación que faculte al uso del bien de suerte que los daños sobre éste constituyan una lesión en su patrimonio.

B) *Suspensión de autorizaciones y concesiones en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección* (art. 12.5 LC)

Esta previsión se establece como una medida cautelar para asegurar que no se produzcan perjuicios al dominio público en tanto no se haya comprobado su extensión, y se haya localizado definitivamente el emplazamiento de la servidumbre de protección. Asimismo, en la medida que la ocupación del dominio público y las actividades permitidas en las zonas colindantes requieren la certidumbre de cuál es la delimitación de dichos espacios para saber el régimen jurídico correspondiente parece indicado, en principio, dicha suspensión, que por otra parte parece inspirarse en el artículo 102 de la Ley del Suelo[24]. Sin embargo, conviene hacer algunas puntualizaciones según se trate de autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público o autorizaciones en la zona de protección.

Respecto a las peticiones de ocupación del dominio público debieran hacerse extensivas las previsiones de la Disposición adicional séptima, que contempla la solicitud de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público aún no deslindado conforme a la LC —es decir cuando no exista deslinde o éste no incluya todos los bienes establecidos en la Ley—. En estos casos, el deslinde y la petición de ocupación deberán tramitarse simultáneamente, aunque la norma sólo exige la aprobación de la delimitación con carácter previo a la concesión y no en relación a la autorización[25]. Por ello creemos

[24] Actual artículo 102 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio); este precepto habilita a los órganos competentes para la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas cuando se inicia un procedimiento de formulación o revisión del planteamiento, y dispone la suspensión automática tras la aprobación inicial de dichos instrumentos de ordenación.

[25] El distinto tratamiento parece justificado, ya que responde al diferente régimen jurídico aplicable a cada tipo de aprovechamiento. Según el artículo 51.1 LC, estarán sujetas a autori-

que hubiera sido conveniente reducir la suspensión dispuesta tras la incoación del deslinde a los supuestos en que las solicitudes de ocupación hicieran referencias a obras o instalaciones no desmontables en el dominio público y no en otro caso. No nos parece lógica la suspensión de autorizaciones para la ocupación del dominio público que no supongan la realización de obras de ningún tipo; incluso en relación a las ocupaciones que requieran instalaciones desmontables es difícil prever que puedan suponer un perjuicio irreparable para el dominio público, única justificación que parece presidir esta medida cautelar. De no entenderse así, la suspensión hasta la finalización del procedimiento puede conllevar una paralización de las normales actividades que se desenvuelven en el litoral que no implican en ningún caso un perjuicio irreparable para el dominio público. También esta finalidad tuitiva es la que parece presidir el artículo 9.4 RC al establecer la suspensión de las autorizaciones para obras de defensa en los terrenos amenazados por la invasión del mar o las arenas, de estar en trámite el deslinde del tramo de costa correspondiente. Como excepción, el artículo 12.7 LC dispone que podrán realizarse obras de emergencia para prevenir o reparar daños previa autorización de la Administración, o por ésta.

En relación a la zona de protección, esta medida cautelar plantea el problema de si es lícito condicionar las competencias de la Administración Autónomica para el control de los usos permitidos en esta zona no demanial, pues suspende su ejercicio hasta tanto no se resuelva el deslinde. Por ello, al menos, debiera igualmente tener aplicación lo dispuesto en la Disposición adicional séptima, apartado primero, según la cual de no existir deslinde conforme a la LC las autorizaciones podrán otorgarse de acuerdo con la línea probable del dominio público y de la zona de servidumbre de protección que haya sido establecida por la Administración Central del Estado[26]. Únicamen-

---

zación las actividades en las que, aun sin requerir obras e instalaciones de ningún tipo, concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles. En este sentido, conviene precisar que las autorizaciones se configuran como «actos de tolerancia» estando sujetas, con carácter general, al plazo máximo de un año, pudiéndose revocar sin indemnización. En cambio se requiere concesión, según el artículo 64 LC, para toda ocupación del dominio público marítimo-terrestre con obras e instalaciones no desmontables.

[26] No compartimos la opinión de POVEDA DÍAZ, T., de que la autorización de los usos o actividades en la zona de protección deba siempre ir precedida —incluso cuando se haya aprobado el deslinde conforme a la Ley vigente— de la solicitud de informe a la Administración de Costas para verificar la extensión de la servidumbre, en «Estudio sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 22/1988, de Costas, y el Reglamento General para su desarrollo y ejecución», *RDU*, 125, 1991, p. 104. Exigencia que tiene sentido si está el procedimiento en curso, ya que de estar el deslinde resuelto éste deberá contener el límite tanto de la ribera del mar o del dominio público si es de mayor extensión como los de las servidumbres, delimitaciones que deben comunicarse, mediante notificación, tanto a la Comunidad Autonóma como al Ayuntamiento en cuyo término se haya realizado. Sin embargo, el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de Costas ha establecido con carácter general el informe preceptivo de la Administración del Estado (art. 49).

te en el supuesto de discrepancias, dispone esta norma adicional, en relación a la delimitación provisional se condiciona el otorgamiento a la aprobación previa o simultánea del deslinde definitivo. Discrepancia que puede mantener tanto el solicitante de la autorización como la Administración no estatal competente para otorgarla. Sin embargo, el TC no ha considerado que la suspensión de autorizaciones en zona de servidumbre de protección por la incoación del expediente de deslinde, suponga una vulneración de las competencias que a estos efectos ostenta la Administración no estatal, y tampoco ha conectado el artículo 12.5 a la Disposición adicional séptima de la LC[27].

C) *Otras medidas cautelares*

En consonancia con la filosofía que preside la LC de asegurar la protección física y jurídica del dominio público marítimo terrestre, se articulan una serie de medidas para impedir que, mientras se resuelve el deslinde, se produzcan hechos que pudieran implicar un deterioro físico de los bienes o surjan situaciones jurídicas en contradicción con la naturaleza demanial de éstos.

En atención a asegurar que los caracteres físicos de los bienes se mantengan hasta tanto no se compruebe y declare la extensión del dominio

---

[27] Cuando el Tribunal analiza, en la Sentencia 198/1991, de 17 de octubre, el contenido del artículo 9 del RC —que regula las obras de defensa de la propiedad privada frente a la invasión del mar o de las arenas—, una vez establecido que la competencia autorizante es de la Administración Autonómica de emplazarse las obras en zona de servidumbre, establece:

«El apartado 4 prevé la suspensión de la tramitación de solicitudes para la realización de obras mientras se encuentre pendiente de resolución el expediente de deslinde del tramo de costa correspondiente, salvo en los supuestos del artículo 12.7 de la Ley. Nada cabe objetar, sin embargo, al precepto desde la consideración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por cuanto se trata de una suspensión *ope legis,* vinculada al desarrollo del procedimiento de deslinde, de competencia estatal y que encuentra una única excepción justificada en situaciones de emergencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.7 de la Ley, y correlativo 21.3 del propio Reglamento, que por lo demás no han sido objeto de impugnación alguna.»

Por la explícita referencia a la suspensión *ope legis, q*ue no se recoge en el precepto legal —artículo 6— que regula las obras de defensa, parece deducirse que se alude al artículo 12.5 LC, que con carácter general establece la suspensión del otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección como efecto directo de la incoación del procedimiento de deslinde. No hay que olvidar que tanto el artículo 6.1 LC —que exige autorización o concesión para la realización de obras de defensa— como el artículo 12.5 LC que establece la suspensión que comentamos, fueron objeto de impugnación por el Gobierno Vasco en el recurso contra la Ley. Su inconstitucionalidad fue rechazada por el Tribunal en la STC 149/1991, desde la consideración de que las referidas autorizaciones, de versar sobre la zona de servidumbre de protección habían que entenderlas referidas a las Comunidades Autónomas al ser ejercicio de competencias de ejecución de legislación básica sobre medio ambiente, título que habilita al Estado para establecer la servidumbre de protección. Bien es verdad que tales artículos fueron impugnados desde su relación con el Título II de la Ley —limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre—, por lo que rechazada la inconstitucionalidad global del título, se rechaza también la de los artículos 6.1 y 12.5 LC.

público, se prevé la solicitud al Ayuntamiento para que suspenda cautelarmente el otorgamiento de licencias de obras en el tramo afectado por el deslinde [art. 22.2.*b)* RC[28]] o la no ejecución de obras por parte de las Administraciones Públicas sin que exista deslinde aprobado conforme a la LC —Disposición adicional séptima, apartado segundo LC—. En este punto, el TC ha considerado como contrario al orden constitucional de distribución de competencias el artículo 103 RC que subordinaba la adscripción a las Comunidades Autónomas de bienes de dominio público para la construcción de puertos y vías de transporte de titularidad autonómica a que estuviera aprobado el deslinde[29]. Si bien hay que entender vigente el límite impuesto a la ejecución material de tales obras hasta que esté aprobado el deslinde aunque la adscripción haya sido formalizada, en la medida que es una exigencia impuesta por la Ley para la ejecución de obras por las Administraciones Públicas sin distinción[30].

En orden a prevenir posibles situaciones jurídicas en contradicción con la naturaleza demanial de los bienes, la LC subordina a la aprobación del deslinde el acceso al Registro de la Propiedad de las inscripciones de dominio de fincas y de obras localizadas en la servidumbre de protección, quedando en

---

[28] Esta petición se inserta en el Informe que se solicita a los Ayuntamientos en cuyo término se ha iniciado el deslinde. De los términos del precepto, pudiera sostenerse que el Ayuntamiento puede no estimar la solicitud de suspensión y así lo entiende MORENO CÁNOVES, A., en «El régimen jurídico del litoral. Competencias administrativas y legislaciones aplicables», *La Ordenación del litoral. Temas de Administración Local,* 47, CEMCI, Madrid, 1992, p. 64. En nuestra opinión, creemos que esta solicitud de suspensión de licencia de obras debe concectarse con la suspensión dispuesta por el artículo 12.5 LC de autorizaciones en el dominio público y en zona de protección, y en este sentido, aunque aquí la Administración autorizante es distinta a la del Estado, es de aplicación el mismo régimen y, por consiguiente, el Ayuntamiento no podrá rechazar dicha solicitud.

[29] Éste preceptuaba que la adscripción *no podía ser otorgada sin que estuviese aprobado el deslinde de la zona de dominio público marítimo-terrestre.* Previsión que ha sido declarada nula por la STC 198/1991, con ocasión de los conflictos positivos de competencias interpuestos en relación con diversos preceptos del Reglamento General de Costas: «Incurre en extralimitación el último inciso del art. 103.3, porque al subordinar la adscripción de terrenos —imprescindibles para el ejercicio de las competencias autonómicas, e informada con anterioridad favorablemente— a la previa aprobación del deslinde de la zona de dominio público marítimo-terrestre afectada, se impone un requisito no previsto en la Ley, y que el propio Reglamento tampoco impone cuando se trata de otorgar concesiones o autorizaciones a los particulares, ni mucho menos cuando se declaran reservas en favor de la Administración del Estado» [FJ 4.B.*c), BOE* de 15 de noviembre de 1991]. Resulta extraño, sin embargo, que el Tribunal considere que ni la Ley ni el Reglamento subordinan el otorgamiento de concesiones a la aprobación del deslinde, cuando la Disposición transitoria séptima LC sí lo hace.

[30] Este límite se desprende del propio argumento vertido por el Tribunal Constitucional (vid. nota anterior), habida cuenta de *que es un requisito sí previsto en la Ley,* en la Disposición transitoria séptima, *in fine:* «Igualmente las obras a realizar por las Administraciones Públicas no podrán ejecutarse sin que exista deslinde aprobado.» Lo que parece querer evitar la LC es la ejecución de obras, aunque las realicen las Administraciones Públicas, sin que se haya comprobado la extensión del dominio público por la previsible desnaturalización de los caracteres del terreno sobre los que se emplacen las obras.

suspenso la solicitud de inscripción (arts. 15.4, 2 LC y 49.6 RC[31]). En este sentido, la suspensión de la inscripción registral se dispone tanto en el supuesto de que no esté iniciado el deslinde del tramo de costa correspondiente como en el caso de estar tramitándose; sin embargo, la obligación de sufragar los gastos del deslinde sólo surge si no se ha dictado providencia de incoación, único supuesto que obliga al interesado a solicitar el deslinde y a su costa.

La medida cautelar prevista en el artículo 15.4 LC fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, alegándose que atentaba al principio de seguridad jurídica al no especificarse ningún plazo para concluir el expediente de deslinde. El Tribunal Constitucional rechazó que la subordinación de la inscripción a la aprobación del deslinde quebrantara el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, afirmando:

> ni de éste [principio de seguridad jurídica] derivada necesariamente la necesidad de inscripción simultánea en el Registro de la Propiedad de todas las solicitudes que en él se presenten, ni la solicitud de inscripción (*rectius,* la inscripción misma) declarada en suspenso deja de entrañar efectos favorables a la seguridad jurídica, que por el contrario podría verse más gravemente perjudicada por inscripciones registrales destinadas a sufrir casi inevitablemente alteraciones una vez efectuado el deslinde [STC 149/1991, FJ 2.E].

---

[31] El artículo 15.4 LC dispone la suspensión para los casos de inmatriculaciones de fincas o inscripciones de excesos de cabida —salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre—, habiendo extendido el artículo 35 RC esta regulación a las segundas y posteriores inscripciones. Estas reglas tienen su precedente en el Real Decreto 1156/1986, de 13 de junio, en el que se regulaba la inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público. Esta norma disponía que en los casos de petición de inmatriculación de fincas situadas en Municipios litorales debería precisarse si la misma lindaba o no con el dominio marítimo-terrestre; de admitirse la colindancia o de rechazarla era preciso localizar la situación de la finca en el plano de deslinde que debía remitir el Servicio de Costas al objeto de comprobar que no invadía el dominio público, si bien en los casos que el Registrador sospechase que la finca invadía el dominio público debía suspender la inscripción hasta que se acompañara certificación favorable de la Demarcación o Servicio de Costas. Además, en los supuestos en que la Administración de Costas no remitiese en treinta días desde la petición los planos de deslinde o la certificación acreditativa de la no invasión, la inmatriculación era procedente. Como puede comprobarse no se subordinaba a la existencia del deslinde de dominio público, siendo procedente la inmatriculación en caso de que la Administración de Costas no remitiera los documentos necesarios para probar la invasión o la certificación de tal hecho. Según la normativa actual, no sólo las inmatriculaciones sino las segundas y posteriores inscripciones se subordinan a la certificación acreditativa de que no invaden el dominio público, de forma que de no existir deslinde en ese tramo de costas debe suspenderse la inscripción hasta que el mismo no se tramite y apruebe.

En cuanto a la suspensión de inscripciones registrales de derechos sobre obras o construcciones sitas en zona de servidumbre de protección el artículo 49.6 RC, con la redacción dada por el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, establece: «No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección sin que se acredite la autorización a que se refiere este artículo. Para determinar si la finca está o no incluida en la zona, se aplicarán, con las variaciones pertinentes, las reglas establecidas en relación con las inmatriculaciones de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.» Por consiguiente, si no existe deslinde deberá solicitarlo el interesado y a su costa, suspendiéndose hasta su aprobación la inscripción registral.

No obstante, el Tribunal afirma que debiera haberse previsto un plazo para la terminación del deslinde, pues la posibilidad de que se prolongue en el tiempo la suspensión de inscripción no puede descartarse apelando, como pretendía el Abogado del Estado, al artículo 61 LPA. Previsión de plazo, que tampoco es solventada por el Reglamento. Por lo que hemos tenido ocasión de comprobar la tramitación de un deslinde puede prolongarse incluso años, por lo que debiera haberse previsto, cuando menos, que si de la delimitación provisional de los límites del dominio público y servidumbre de protección, que debe publicarse con la providencia de incoación del deslinde, resulta la no invasión del dominio público bastara la certificación del Servicio de Costas en este sentido para proceder a la inscripción registral.

II. INSTRUCCIÓN

Incoado el procedimiento, será instruido por el Servicio Periférico de Costas correspondiente, pudiendo sistematizarse en las siguientes fases al hilo de las previsiones reglamentarias que, en este particular punto, cobran especial relevancia.

1. INFORMACIÓN PÚBLICA

La convocatoria de un periodo de información pública se impone con carácter preceptivo en el artículo 22.2.*a)* RC y se instrumenta con la publicación del inicio del expediente «con el fin de que, en el plazo de un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas»[32]. La principal caracterísi-

[32] El trámite de información pública, además de ser uno de los medios de dar publicidad al expediente, supone la habilitación de un plazo de alegaciones especial al objeto de aportar al expediente puntos de vista inicialmente desconocidos. Este trámite se regula por la LRJ-PAC en el artículo 86 con carácter facultativo, salvo en el supuesto de que la naturaleza del procedimiento lo requiera, no pudiendo ser el período de alegaciones inferior a veinte días. Es frecuente que las normas que disciplinan el deslinde establezcan el trámite de información pública con carácter preceptivo: artículos 37 y 38 RPE; artículos 61 y 62 RBEL; artículo 14 LMt; en vías pecuarias el trámite de información pública se prevé para el procedimiento de clasificación, requisito y presupuesto del deslinde —artículo 14 RVP—. Sin embargo, en relación al deslinde de dominio público marítimo la normativa anterior no recogía con carácter preceptivo este acto instructorio, pues el artículo 12.3 del Reglamento de Costas de 1980 limitaba el período de alegaciones a los Ayuntamientos interesados, los Ministerios de Defensa, de Hacienda, de Comercio y Turismo, y a los particulares colindantes previa notificación antes del apeo de los límites provisionales de la zona marítimo-terrestre y de las playas. Curiosamente, las Circulares internas por las que se habían establecido los trámites a seguir en el deslinde de zona marítimo-terrestre sí preveían un periodo de alegaciones tras la publicación del anuncio de las operaciones de deslinde: Circular de 7 de febrero de 1905; Circular de 26 de abril de 1935; Orden Ministerial de 9 de octubre de 1957.

ca de este trámite es que está abierto a cualquier persona o colectivo sin que se requiera la calidad de interesado en sentido técnico, lo que implica que la comparecencia no otorga sin más la condición de interesado, ni la no comparecencia del que lo sea le hace perder su cualidad de parte en el procedimiento (art. 86.3 LRJ-PAC); por ello su finalidad es totalmente diversa al trámite de audiencia, lo que no impide a los interesados servirse del trámite de información pública para formular cuantas alegaciones se dirijan a la defensa de sus intereses. No obstante, la acción pública consagrada por el artículo 109 LC ha suprimido el requisito de legitimación para la participación en los procedimientos instruidos en su aplicación, y en consecuencia bastará la comparecencia de cualquier persona que manifieste su intención en tal sentido para que adquiera la condición de interesado, sin necesidad de que acredite un interés cualificado[33].

2. Informe del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma

La LC establece entre las competencias de los Municipios en materia de costas el informar los deslindes de dominio público [art. 115.*a)*], competencia que se extiende, también, por el artículo 22.1.*b)* RC a la Comunidad Autónoma. Y a nuestro juicio con indudable acierto. Las consecuencias que en el orden competencial implica la declaración de dominio público y titularidad estatal a la que se dirige el deslinde, que atrae para la Administración del Estado la competencia para autorizar los usos sobre ese espacio, e incluso los condicionamientos al planeamiento que establecen las servidumbres cuya extensión se fija desde el límite de la ribera del mar, y se localizan igualmente en el procedimiento del deslinde, determinan un interés directo de la Comunidad Autónoma y el Municipio en todo lo relacionado con éste. No cabe duda que la declaración de dominio público de titularidad estatal de una franja del litoral, así como el establecimiento en las zonas colindantes de las servidumbres públicas (en las que se prevé notables restricciones de uso), tiene importantes implicaciones en la esfera de competencias propias de las Comunidades Autónomas y de los Municipios. Las previsiones contenidas en la Ley al objeto de garantizar el uso público del demanio marítimo, así como el estatuto legal a que quedan sometidos los terrenos colindantes, suponen condicionamientos a las competencias sobre ordenación del territorio que ostenta la Administración no estatal; asimismo, cuáles son los límites del dominio público supone derivativamente delimitar los ámbitos competenciales de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma en materia de autorización de los usos permitidos[34].

---

[33] Ésta es una de las principales implicaciones de la acción pública, en la medida que elimina el requisito de legitimación tanto para promover un nuevo procedimiento como para participar en un procedimiento ya en marcha; en este sentido vid. García de Enterría-Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, ob. cit., p. 460.

[34] El Tribunal Constitucional declaró en la STC 149/1991 que corresponden a la Administración Autónomica, como competencia de ejecución de la legislación básica estatal sobre

Para dar cumplimiento a este trámite, el Servicio Periférico remitirá copia de los planos de emplazamiento y delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección. El informe debe ser evacuado en el plazo de un mes, transcurrido el mismo se entenderá que es favorable, previsión que está dirigida a no retrasar la continuación del procedimiento ya que dicho informe no tiene carácter vinculante; se configura, en definitiva, con carácter preceptivo y no vinculante.

3. [redacted] (Reunirse sobre el terreno y establecer la línea provisional de deslinde)

El apeo es el acto instructorio dirigido a señalar sobre el terreno la línea probable del demanio marítimo, mostrando los hechos relevantes para la declaración de la extensión del espacio de esta condición que, a tenor de la LC, no podrán ser otros que las características de los bienes conforme a los artículos 3, 4 y 5 del texto legal[35]. Mediante su práctica la Administración mostrará a los presentes, sobre la zona, los límites provisionales del dominio público permitiendo a los interesados comprobar su adecuación de una manera más directa y accesible que la que permite el acceso a los planos. Hay que tener presente que el examen de los planos, dado su carácter fundamentalmente técnico, se hace la mayoría de las veces ininteligible a los interesados, a lo que se suma que las actuaciones que han llevado a la Administración a establecer la delimitación provisional no siempre son de fácil acceso[36]; por

---

medio ambiente, las autorizaciones sobre los usos permitidos en la zona de protección. Del sistema resultante de distribución de competencias entre las distintas Administraciones implicadas se desprende que el establecimiento de cuáles sean los límites del dominio público implicará, a su vez, la fijación del espacio físico en el que cada Administración ostenta competencias prevalentes sobre las de otras Administraciones, e incluso conlleve, como en materia de autorizaciones qué Administración ostenta la competencia. En este sentido, se muestra patente el interés de las Administraciones no estatales en todo lo relacionado con el deslinde. Aunque la normativa de Costas otorga a la Administración Autonómica el carácter de interesado, y dispone la exigencia de solicitarle informe, se ha llegado a sostener que ello no es suficiente, debiéndose realizar, según BÉRTOLO CÁRDENAS, J., por una especie de comisión en la que participaran representantes de todas las Administraciones, en «Influencia de la Ley de Costas sobre el planteamiento urbanístico. Articulación entre las Administraciones Estatal, Autonómica y Locales», *Ley de Costas,* EGAP, Santiago de Compostela, 1992, p. 196.

[35] A tenor del artículo 80.1 LRJ-PAC los hechos relevantes para la decisión del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho. Este procedimiento es uno de los que en, por su naturaleza, es preceptiva la apertura del recibimiento a prueba, por cuanto lo que se trata de verificar son las características naturales que identifican a los bienes marítimos. En este sentido, el artículo 80.2 LRJ-PAC establece que en los casos en que la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

[36] Recuérdese que para elaborar la delimitación provisional la Administración ha debido realizar cuantas actuaciones exigiera comprobar las características del lugar, como la toma de datos y su confrontación sobre el terreno, a lo que hay que añadir los criterios que el artículo 4 del RC establece para verificar la extensión de la zona marítimo-terrestre y playa, haciendo referencia a mareas astronómicas o meteorológicas, que presuponen actuaciones técnicas para su comprobación.

ello en el apeo podrán los interesados comprobar, en atención a las características del terreno, si la Administración se ajusta a los criterios que identifican a los bienes del dominio público marítimo-terrestre. Ello servirá, igualmente, para que los interesados puedan manifestar sus criterios, mediante las pruebas que estimen pertinentes, sobre la delimitación del dominio público. La prueba acerca de los hechos físicos o naturales determinantes de la calificación del terreno como playa, zona marítimo-terrestre, acantilado u otro bien marítimo, se constituye en el verdadero nudo gordiano del procedimiento de deslinde, en la medida que la Administración está ineludiblemente vinculada por los datos fácticos que para la Ley identifican a los bienes marítimos, siendo la potestad delimitadora de mero alcance aplicativo.

Para la realización de esta fase probatoria es preceptiva (art. 22.3 RC) la citación a los titulares colindantes individuales o a los representantes de la comunidad de propietarios cuando estuviese constituida, con una antelación mínima de diez días[37]. Citación que deberá contener, según exige el artículo 81.2 LRJ-PAC, lugar, fecha y hora en que se practicará el apeo, con la posibilidad de que el interesado pueda nombrar técnicos para que le asistan. [redacted][38]. Sobre el contenido del acta, el artículo 22.3 RC únicamente alude a la [redacted] de los asistentes con la delimitación provisional mostrada por la Administración, aunque se da por entendido que [redacted]. En el supuesto de que alguno de los asistentes manifieste su disconformidad con los límites provisionales del dominio público se abre un período de quince días de alegaciones, en los que los interesados podrán proponer, también, una delimitación alternativa (art. 22.3 RC). Se deduce pues que este período de alegaciones es un trámite instructorio *eventual,* en el sentido de que únicamente es preceptivo si algún asistente al acto de apeo manifiesta su disconformidad, y en el mismo es donde pue-

---

[37] Esta citación colectiva a través del representante de la comunidad de propietarios ha sido estimada insuficiente por parte de algunos Registradores de la Propiedad —según el informe elaborado por DÍAZ FRAILE, J. M.,— para proceder a las actuaciones registrales que prevé la normativa de costas alegando, en sus notas de calificación, que el expediente se ha de notificar personalmente a los titulares registrales, sin que la comunidad de propietarios tenga a su favor inscripción alguna al carecer de personalidad jurídica. Para el autor citado, cuya opinión compartimos, el rechazo tiene plena justificación siempre que la citación se utilice por la Administración como el instrumento de hacer llegar a los interesados la existencia del procedimiento. El inicio del expediente tiene que ser notificado personalmente a los titulares afectados y sólo en el caso de haberse realizado esta previa notificación, la citación al acto de apeo a través de representante debe entenderse suficiente, para evitar que determinadas garantías procedimentales constituyan cargas insuperables en la tramitación del procedimiento, en *La protección registral del litoral,* ob. cit., pp. 154 ss.

[38] Aunque del artículo 22.3 RC pueda desprenderse que el acta es de realización facultativa —al establecer que el Servicio Periférico de costas *puede* levantar acta—, la importancia de este acto instructorio revela lo contrario. El que consten las incidencias producidas en el apeo se manifiesta como ineludible en la resolución final del expediente, en la medida en que es contenido obligatorio del proyecto de deslinde y, sobre todo, porque sirve de referente para que los interesados puedan aportar las pruebas dirigidas a proponer una delimitación alternativa.

de proponerse una delimitación alternativa. Cualquier propuesta de delimitación alternativa, que deberá ser motivada, sólo podrá versar sobre la inadecuación del deslinde provisional con los carácteres naturales de la zona, para lo cual podrán los interesados valerse de cuantos medios de prueba estimen pertinentes al punto de corregirlo. Ante la [redacted] al objeto de enervar los límites y extensión del dominio público, o en su caso de la ribera del mar, que estima la Administración[39], [redacted]. La motivación de la delimitación alternativa deberá dirigirse, si se pretende su estimación, a acreditar que el terreno (o parte del mismo) abarcado por la delimitación provisional [redacted], lo que no impide que se dirija en sentido contrario, es decir, a fundamentar que el deslinde provisional no abarca en toda su extensión el dominio público marítimo-terrestre.

4. CONSTATACIÓN REGISTRAL DE LA SITUACIÓN DE DESLINDE: LAS ANOTACIONES PREVENTIVAS DE DESLINDE[40]

La práctica de anotaciones preventivas de deslinde, o más propiamente, las anotaciones preventivas de que los terrenos en cuestión pudieran resultar de dominio público, constituye una de las previsiones más novedosas aportadas por la Ley, establecida en el artículo 12.4[41]. Las anotaciones preventivas son asientos registrales de vigencia temporal limitada, que se realizan en el mismo folio donde está el asiento de inscripción y cuyo efecto principal es enervar la eficacia de la fe pública registral[42]. Mediante estos asientos [redacted].

---

[39] Debe tenerse en cuenta que la existencia de derechos de particulares sobre bienes que la Ley identifica como de dominio público será relevante al punto de posibles medidas indemnizatorias, de las previstas o no en las disposiciones transitorias, pero en ningún caso serán impeditivos para que el bien sea de dominio público y, por consiguiente, para su inclusión correcta dentro de los límites del dominio público marítimo-terrestre.

[40] El artículo 12.4 LC aludía a una «anotación marginal preventiva», lo que originó confusión respecto al asiento que debía practicarse. SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., consideró que el asiento procedente era la nota marginal, en *Comentarios a la Ley de Costas,* ob. cit., p. 59, y en el mismo sentido se pronunció PAREJO GAMIR, R., en «Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas», ob. cit., p. 988. DÍAZ FRAILE, J. M., por el contrario, estimó que el asiento correcto era la anotación preventiva, en *El dominio público marítimo-terrestre,* ob. cit., p. 143. El Reglamento de Costas ha establecido que el asiento al que hacía referencia el artículo 12.4 LC es el de anotación preventiva.

[41] Aunque tiene un precedente claro en las anotaciones preventivas de deslinde reguladas en los artículos 103 y siguientes del Reglamento de la Ley de Montes. El artículo 12.4 LC que recoge la figura no estaba en el Proyecto de Ley que el Gobierno remitió a las Cortes, se incluyó por la enmienda 509 del Grupo Socialista (*BOCD,* Serie A, n.º 65-5, p. 166).

[42] La doctrina que estudia la normativa registral señala la dificultad de dar un concepto unitario de las anotaciones preventivas, ya que en nuestra legislación esta clase de asientos se refiere a supuestos muy diversos y a situaciones jurídicas carentes de homogeneidad. Sin embargo,

mismo ciertos terrenos forman parte del dominio público marítimo-terrestre, advirtiendo así a terceros de las consecuencias que sobre los derechos inscritos puede determinar la aprobación del expediente de mantenerse la inclusión

A) *Supuestos en los que procede*

Dispone el artículo 12.4 LC, reproducido por el artículo 23.1 RC, que siempre que los interesados aporten al expediente títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que a resultas de la delimitación provisional integren, en todo o en parte, el dominio público, la solicitud del asiento al Registrador de la Propiedad por parte del órgano instructor reviste carácter obligatorio. En el caso de que no se hayan aportado dichos títulos pero la Administración de Costas tenga constancia de la existencia de éstos, el artículo 23.3 RC establece que el Servicio Periférico de Costas *podrá* solicitar del Registro correspondiente, una vez iniciado el expediente de deslinde, que extienda anotación preventiva del procedimiento en las fincas que pudieran resultar afectadas. En base a los términos del precepto, se ha mantenido que la solicitud de anotación preventiva en estos casos se deja a decisión del órgano instructor[43]. No estimamos correcta esta interpretación. De un lado, porque no puede hacerse de mejor condición al interesado que no aporte título inscrito, ya por no comparecer en el procedimiento, ya de hacerlo para evitar la anotación preventiva, que a quien a sabiendas de la consecuencia registral que ocasiona aporte su título inscrito. De otro, porque lo único que en nuestra opinión establece el artículo 23.3 RC es una habilitación al órgano instructor, de cara al Registrador de la Propiedad, que le legitima, en todo caso, a pedir la práctica del asiento, aun cuando haya tenido conocimiento del título inscrito por un cauce que no sea el propio titular. Esta habilitación se perfecciona siempre que el titular de la inscripción registral sobre la que deberá extenderse la anotación preventiva haya sido *llamado* en forma al procedimiento[44], sin que pueda estimarse suficiente, como pudiera desprenderse del precepto, la mera acreditación del inicio del expediente.

La tercera hipótesis prevista en la norma reglamentaria la constituye la solicitud —igualmente obligatoria a nuestro juicio— de anotación preventiva en los supuestos en que, bien por haberse aportado al expediente o bien por

---

aparece como notas comunes a todas las anotaciones preventivas el ser un asiento provisional y temporal cuya finalidad es enervar la fuerza protectora de la fe pública registral; transitoriedad y pendencia, pues, como caracteres principales de estos asientos, en la medida que está vinculado a la resolución de la situación jurídica que publica, en este caso que el terreno sea dominio público. Sobre las anotaciones preventivas, sus caracteres generales y sus efectos vid.: DÍEZ-PICAZO, L., en «Las anotaciones preventivas», *Revista de Derecho Notarial,* n.º XLIV, 1964, pp. 7 ss.; CHICO ORTIZ, J. M., en *Estudios sobre Derecho hipotecario,* t. II, Marcial Pons, Madrid, 1982, pp. 281 ss.

[43] Vid. DÍEZ FRAILE, J. M., en *La protección registral...,* ob. cit., p. 157.

[44] Nos referimos a la notificación de la apertura del procedimiento, en tanto que los titulares de las fincas afectadas por el deslinde demanial son interesados necesarios en el mismo.

otros cauces, el Servicio Periférico tenga conocimiento de la existencia de fincas no inscritas que pudieran resultar incluidas en el dominio público; en estos casos, la anotación preventiva se extenderá, además, por la falta de previa inscripción[45]. Aunque para que sea procedente la práctica del asiento debe haberse notificado el inicio del deslinde al titular de las fincas.

Por consiguiente, de la regulación contenida en el artículo 23 RC puede mantenerse la obligatoriedad de solicitar la práctica de anotación preventiva del deslinde, siempre que el órgano instructor conozca de la existencia de un derecho que pudiera estar en contradicción con la naturaleza demanial del bien sobre el que recae, según la delimitación provisional.

B) *Título para practicarla*

El título para practicar la anotación preventiva será la resolución administrativa en la que se comunique al Registrador de la Propiedad la existencia del expediente de deslinde y que en virtud del mismo la finca aparece incluida en el dominio público. Esta resolución deberá reflejar igualmente el cumplimiento de los requisitos necesarios que identifiquen la finca y su titular, y deberá acompañarse de la acreditación de haberse notificado a éste el inicio del procedimiento[46].

C) *Contenido*

El artículo 23.2 RC dispone que en las anotaciones preventivas se hará constar, además de las circunstancias previstas con carácter general en la

---

[45] Artículo 23.3, *in fine*, RC.

[46] En los primeros momentos de vigencia de la Ley se produjeron dificultades en la práctica de estas anotaciones preventivas. Según el Informe realizado por DÍAZ FRAILE, J. M., los defectos opuestos por los Registradores en sus notas de calificación, suspensiva o denegatoria del asiento, fueron los siguientes: no aportarse los datos registrales de las fincas afectadas por el deslinde, ni realizarse una descripción literaria de las mismas, conforme a los artículos 9 LH y 51 del RH; no acreditarse el pago, exención o no sujeción al impuesto correspondiente, en virtud del artículo 254 LH; no acreditarse los trámites procedimentales del expediente, conforme a los artículos 18 LH y 99 RH; no consignarse en el documento presentado por el Servicio de Costas las personas contra las que se dirige el expediente; en los casos de afectar el deslinde a edificios completos constituidos en régimen de propiedad horizontal, el omitirse la descripción de los pisos, locales y demás elementos independientes, y la relación de los respectivos titulares, vid., *La protección registral...*, ob. cit., pp. 103 ss.

En las Instrucciones elaboradas por la Dirección General de Costas para adecuar las actuaciones de los Servicios Periféricos ante los Registros de la Propiedad se establece: «si se trata de anotaciones preventivas derivadas del artículo 23 del Reglamento, lo procedente será que el Servicio Periférico de Costas expida certificación o traslado, al menos por duplicado, de la providencia de incoación del expediente de deslinde en el que relacione la práctica de los trámites esenciales del procedimiento habidos hasta la solicitud de la anotación (orden de incoación con su texto íntegro, solicitud de informes, publicación del anuncio de incoación y, especialmente, la notificación a los titulares registrales)».

legislación hipotecaria y las específicas que acreditan la incoación del expediente, *la advertencia, si procede, de que la finca puede resultar, en todo o en parte, de titularidad estatal o puede quedar incluida, en todo o en parte, en la zona de servidumbre de protección.*

Esta previsión reglamentaria, al regular el contenido específico de las anotaciones preventivas de deslinde, plantea cierta incoherencia. El artículo 12.4 LC dirige la práctica de estos asientos a dar publicidad de la circunstancia de que una finca aparece, según el deslinde que se instruye, incluida en el dominio público. Se manifiesta así, como un asiento de contradicción que publica una eventual inexactitud del Registro de confirmarse la naturaleza demanial del terreno sobre el que recae el derecho inscrito. La LC no prevé la necesidad de practicar un asiento que publique que una finca pueda estar en zona de servidumbre de protección; igualmente el desarrollo reglamentario (art. 23.1 y 3) no recoge como presupuesto de estos asientos el hecho de que a resultas del deslinde que se está instruyendo una finca esté en zona de servidumbre, circunstancia que, por lo demás, no parece que deba tener constancia registral una vez aprobado el deslinde. No se entiende, por tanto, que el precepto arriba transcrito dirija la anotación preventiva de deslinde a dar publicidad registral de la inclusión posible de una finca en la zona de protección[47]. En este sentido, la circunstancia de que una finca está sujeta a las prescripciones dispuestas para la servidumbre de protección, al no tener reflejo registral una vez aprobado el deslinde demuestra que la anotación preventiva de la misma se muestre inútil[48].

---

[47] Que no es congruente, por otra parte, con la propia naturaleza y finalidad de este asiento registral. El efecto principal de las anotaciones preventivas es enervar la eficacia de la fe pública registral, porque las situaciones jurídicas que publica pueden afectar directamente a la propia existencia del derecho inscrito en los términos publicados en la inscripción. La anotación preventiva del hecho de que una finca según el deslinde que se tramita aparece incluida en la zona de servidumbre de protección no se comprende. Las limitaciones legales del dominio, o más bien la delimitación de su contenido, al igual que las servidumbres impuestas por la Ley son situaciones jurídico-reales no inscribibles —arts. 26.1 LH y 5.3 RH—, ya que se estima que la publicidad de la Ley es garantía suficiente para su conocimiento por todos, sin necesidad de que consten en el Registro de la Propiedad. Sobre los derechos o situaciones jurídicas no inscribibles o no obligatoriamente inscribibles que, en todo caso, son oponibles a terceros vid.: DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN BALLESTEROS, A., en *Sistema de Derecho civil,* vol. III, ob. cit., pp. 283 ss.

Aunque pudiera entenderse loable que consten en el Registro de la Propiedad cualquier carga o delimitación de los derechos inscribibles, lo que resulta patente es la descoordinación del contenido del artículo 23.2 RC con el 28.3 RC, al disponer este último que las anotaciones preventivas se cancelarán si del deslinde aprobado no resulta la inclusión de la finca en el dominio público, o en otro caso, se procederá a la rectificación del derecho inscrito. Nada hay que aluda al hecho de reflejar registralmente que una finca, a resultas del deslinde, queda emplazada en zona de protección.

[48] DÍAZ FRAILE, J. M., considera, por el contrario, que la desconexión debe salvarse en la dirección de que la circunstancia de estar una finca emplazada en zona de servidumbre deba tener reflejo registral una vez aprobado el deslinde, en *La protección registral...*, ob. cit., p. 161.

D) *Plazo de vigencia*

Como hemos señalado, es consustancial a este tipo de asiento su vigencia temporal limitada, que a lo que aquí se refiere se conecta con la aprobación del deslinde. Sin embargo, esta dependencia temporal a la resolución aprobatoria del deslinde sólo se manifiesta de forma absoluta si la finca sobre la que recae la anotación preventiva no resulta incluida en el dominio público, en cuyo caso se procederá a su cancelación (art. 28.3 RC). Si el deslinde aprobado confirma la inclusión en el dominio público del bien, se prorroga la vigencia de la anotación preventiva, insertándose, como veremos, en el mecanismo para la rectificación de la inscripción contradictoria.

5. AUDIENCIA

El artículo 12.2 LC establece con carácter preceptivo el trámite de audiencia a los colindantes, a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento y demás personas que acrediten la condición de interesados. En este punto la LC consagra en relación al procedimiento de deslinde uno de los trámites que la jurisprudencia ha considerado esencial y que en relación al al deslinde se ha configurado como de exigencia ineludible[49]. El deslinde de los bienes de titularidad de la Administración supone la consecuencia refleja de la delimitación de los bienes con los que confina; es más, en la delimitación del dominio público natural, la constatación de los hechos fácticos que determinan la identidad de los bienes marítimos puede determinar la declaración de que titularidades privadas han sido extinguidas por efecto de la Ley. Los titulares confinantes, entendiendo por éstos a los que pudieran resultar afectados por el deslinde demanial en todo o en parte, se erigen en parte ineludible del procedimiento, por lo que su audiencia es condición de validez del mismo. Aparte de estos titulares, la norma dispone el trámite de audiencia a todos los interesados en consonancia con una de las reglas consagradas como común a cualquier tipo de

[49] La importancia del trámite de audiencia, por cuanto exige que instruido el expediente y antes de redactar la propuesta de resolución deba abrirse un plazo para que los interesados puedan consultarlo y manifiesten cuanto a su interés convenga, explica que sea el único trámite que tiene consagración constitucional —artículo 105—, aunque ya gozaba de gran tradición en nuestro Ordenamiento jurídico, en normas positivas y doctrina jurisprudencial. La jurisprudencia desde antiguo lo ha calificado con abjetivos que resaltan su trascendencia: trámite esencial, de orden público, indispensable y hasta sagrado. Sin embargo, también es jurisprudencia constante que la omisión del trámite de audiencia sólo es determinante de la invalidez del acto administrativo en la medida que haya provocado indefensión, aplicando la doctrina de relativización de los vicios de forma consagrada en el artículo 48.2 LPA (hoy recogida en el artículo 63.2 LRJPAC). Baste recordar aquí en relación a la jurisprudencia recaída a propósito del deslinde de zona marítimo-terrestre, que el Tribunal Supremo se ha pronunciado por el mantenimiento del deslinde si la omisión del trámite de audiencia no generó una situación real y efectiva de indefensión, correspondiendo en todo caso la prueba a quien la alegaba (vid.cap. 5.I.2.A)].

procedimiento (art. 84.1 LRJ-PAC). Es de alabar, sin embargo, que la LC preceptúe el trámite de audiencia a los Ayuntamientos y Comunidad Autónoma afectadas, a los cuales se les confiere, a estos efectos, la condición de parte interesada en todo caso. Previsión justificada, a nuestro juicio, por las implicaciones competenciales de las diferentes delimitaciones que debe contener el deslinde. La LC ha sabido apreciar que el deslinde del dominio público marítimo-terrestre transciende a la declaración de propiedad y posesión, pues determina también todo un juego de implicaciones competenciales entre diversas Administraciones Públicas que exige que sean oídas en el procedimiento.

Aunque la normativa de costas no lo establezca expresamente, el trámite de audiencia exige (art. 84 LRJ-PAC) que una vez instruido el expediente e inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución, deba ponerse de manifiesto a los interesados, previa notificación, para que éstos, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, presenten cuantas alegaciones y documentos estimen pertinentes. No puede entenderse que este plazo de alegaciones que se conecta al trámite de audiencia sea el que prevé el artículo 22.3 RC tras la operación del apeo, por cuanto el trámite de alegaciones previsto en este precepto es de carácter eventual, es decir, si algún interesado asistente al mismo manifestase su disconformidad. El trámite de audiencia requiere que el acceso al expediente y las alegaciones que en base al mismo pudieran presentarse sea un trámite previsto para todos los interesados que quieran hacer uso del mismo, hayan o no estado presentes en actos instructorios anteriores; es más, como vimos, el apeo es un trámite propio del deslinde en su dimensión de establecimiento de límites demaniales, lo que explica que no sea exigible la citación previa a los particulares interesados en las otras delimitaciones.

6. LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN: EL PROYECTO DE DESLINDE

Según el artículo 24 del RC, una vez practicados todos los trámites anteriormente indicados el Servicio Periférico de Costas formulará el proyecto de deslinde, que se convierte así en la propuesta de resolución del expediente y se dirige a establecer cuáles son los límites del dominio público y las otras delimitaciones que debe contener a resultas de las actuaciones practicadas, para que el órgano competente para resolver tenga todos los elementos de juicio para ello.

A) *Contenido del proyecto de deslinde. Trascendencia de la Memoria*

En el proyecto de deslinde debe figurar:

- Memoria

En la Memoria deben describirse todas las actuaciones realizadas y las incidencias producidas en la tramitación del expediente. Tiene especial rele-

vancia en este punto el reflejo de cuál haya sido la dirección, favorable o no, de los informes del Ayuntamiento y Comunidad Autónoma; de cuantas alegaciones se hayan producido; de las incidencias recogidas en el acta de apeo, así como las alegaciones posteriores o de las propuestas de delimitación alternativas que hayan podido efectuarse; y la acreditación del cumplimiento del trámite de vista y audiencia[50]. Igualmente la Memoria debe contener, ineludiblemente, la justificación de la delimitación propuesta, acerca de la extensión y límites del dominio público[51]; justificación que debe extenderse a los demás delimitaciones que por referencia a la ribera del mar deben establecerse.

La justificación técnico-jurídica del deslinde se revela de gran trascendencia, al encaminarse a argumentar con precisión el porqué de esa concreta delimitación, la extensión en ese lugar determinado del dominio público[52]. La única justificación que cabe según la LC (art. 11) es que el terreno abarcado por el deslinde sea dominio público conforme a la identificación de los bienes marítimos recogida en los artículos 3, 4 y 5 LC, ya porque reúnan los caracteres que permitan reconocerlos como un bien marítimo natural, ya porque de no serlo *haya sido incorporado a éste*. La Memoria deberá precisar cuál ha sido la integración del terreno al dominio público, justificación de distinto alcance según los casos. Si la integración se ha producido por la concurrencia de un hecho natural al que la norma otorga efectos constitutivos demanializadores, la Memoria reflejará la comprobación de éste por cuantos medios se haya servido para ello el Servicio Periférico; si la integración de un terreno se ha producido como consecuencia de un acto jurídico —afectación de terrenos colindantes o incorporación derivada de un negocio concesional— únicamente deberá dejar constancia del mismo.

---

[50] Sin embargo, no se establece, al menos expresamente, que la Memoria deba contener el Informe de los Servicios Jurídicos si se hubiesen planteado reclamaciones por parte de los particulares. Este Informe, que se mostraba como un trámite a seguir en el procedimiento de deslinde del dominio público marítimo-terrestre desde las primeras Circulares que recogían su instrucción, y que el Reglamento de Costas de 1980 estableciera con carácter preceptivo, cumplía el objetivo de resolver las reclamaciones que sobre propiedad y posesión presentaran los particulares. El informe de la Abogacía del Estado era un trámite obligado antes de elevar la propuesta de resolución, dado que ésta debía adecuar la declaración del deslinde a las reclamaciones que se hubieran considerado oponibles. Bien es verdad que la normativa vigente no establece que en el deslinde deban tenerse en cuenta posibles titularidades privadas, ni las inscripciones registrales tienen valor para enervar en algún sentido la eficacia del deslinde, pero ello no es óbice, a nuestro entender, para que debiera haberse recogido expresamente su necesidad. El que órganos integrados por juristas comprueben la correcta tramitación del expediente, y que verifiquen la adecuada interpretación de las normas por parte de los órganos técnicos de los Servicios Periféricos de Costas, integrados fundamentalmente por ingenieros, aporta unas garantías para la regularidad del procedimiento que evitaría problemas ulteriores.

[51] En la normativa derogada no se exigía la justificación de la delimitación propuesta, si bien era práctica habitual que las Demarcaciones de Costas formularan un Pliego de Razonamientos en el que se motivaba la identidad de bien marítimo de los terrenos abarcados por el deslinde.

[52] El Tribunal Supremo ha considerado en múltiples casos motivo de nulidad de lo actuado si del expediente no podía deducirse el porqué de esa concreta extensión del dominio público que reflejaba el deslinde [vid. cap. 5.I.4.B), en la II Parte de este trabajo].

La delimitación de la ribera del mar, que debe establecerse en todo caso, es la que se muestra más relevante y compleja, exigiendo un plus de justificación que debe reflejarse en la Memoria. Su relevancia le viene dada, de una parte, porque la demanialidad de los terrenos que participen de esta identidad no requiere —en ningún caso— consentimiento del que en su día pudiese tener un derecho sobre los mismos para que la Ley imponga esta naturaleza jurídica y su titularidad estatal[53]. Estos bienes son de dominio público porque la Ley lo exige al margen de cualquier consideración respecto a terceros, por lo menos en relación a derechos que se desenvuelven en el tráfico jurídico privado. Desde esta perspectiva se entiende la atención especial dirigida a la delimitación de la ribera del mar, por cuanto la extensión de ésta —comprobada por deslinde— patentiza la imposibilidad de alegar derechos de propiedad sobre estos terrenos con pretensiones de continuidad. Y no porque todas las ocupaciones sean ilegítimas, pues en muchos casos derechos perfectamente legítimos en su origen pueden quedar abatidos como consecuencia de fenómenos naturales, a lo que se suma que esta norma puede provocar la inclusión en el dominio público de nuevos terrenos debido a la redefinición de los bienes marítimos. Sin embargo, los conflictos se producen normalmente a raíz del deslinde, habida cuenta de que es el instrumento jurídico para verificar la naturaleza demanial de los terrenos que sean bienes marítimos según la LC. De otra parte, no hay que olvidar que las servidumbres públicas y la zona de influencia se establecen desde la ribera del mar, por lo que estos terrenos quedan sujetos a un conjunto de prescripciones que delimitan el contenido del derecho de propiedad que recae sobre ellos. Por último, la línea de separación entre la zona demanial y la que no lo es, marca a su vez el ámbito espacial sobre el que la Administación estatal tiene competencias prevalentes frente a la Comunidad Autónoma. En este sentido, la línea límite de la ribera del mar no afecta únicamente a los particulares sino que las implicaciones competenciales que se derivan hacen que a la Administración Autonómica y a los Ayuntamientos les interese cuál sea la delimitación resultante. Como se ha puesto de relieve el deslinde de la ribera del mar se erige en el centro neurálgico para la aplicación de las previsiones de la LC de 1988 en la medida que va a establecer y referenciar los espacios a los que aplicar el régimen jurídico correspondiente[54]. En torno a estas circunstancias hemos ya destacado la dimensión ordenadora del deslinde de costas (vid. cap. 7.III.2).

---

[53] A diferencia de lo que sucede con las pertenencias del dominio público que no atienden a caracteres naturales. Las obras del Estado y los terrenos afectos a su servicio, o los terrenos colindantes adquiridos para su incorporación, han tenido que ser de propiedad administrativa o recibir una afectación implícita en virtud de expropiación antes de su incorporación al demanio marítimo; los terrenos ganados al mar o desecados así como los incorporados por el concesionario se integran en el dominio público con el consentimiento del que fuese su titular, en la medida que el título habilitante para tales obras o la propia concesión determinan el resultado final acerca de la naturaleza jurídica demanial de los terrenos.

[54] En este sentido vid. MENÉNDEZ REXACH, A., en «La configuración del dominio público marítimo-terrestre», ob. cit., p. 74, y en «Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, IVAP, 1993, p. 202.

La complejidad de la delimitación de la ribera del mar es consecuencia de los propios criterios por los que la LC identifica esta categoría demanial. De un lado, la extensión de zona marítimo-terrestre depende de fenómenos naturales, de hasta dónde llegan a cubrir el mar en su devenir (mareas o temporales), fenómenos que necesitan de una indagación tanto en el tiempo como en el espacio para poder comprobar su alcance [55]; además, la calificación como zona marítimo-terrestre de los humedales litorales puede implicar que la zona

---

[55] Que la zona marítimo-terrestre se describa como el espacio de tierra que el mar cubre en la pleamar máxima viva equinoccial o las olas en los mayores temporales conocidos, son conceptos que no tienen una determinación específica en el mundo del Derecho. En relación a la pleamar los avances técnicos hoy día ayudan a la Administración a moverse con seguridad, los planes de oleaje permiten establecer con casi total previsibilidad cuál ha sido e incluso cuál va a ser la extensión de tierra en contacto con el mar. En relación a los mayores temporales el problema se agudiza porque, en principio, no es posible aprehender con precisión el resultado de los mismos a efectos demanializadores. La pregunta surge inmediatamente: ¿basta para determinar la extensión demanial que se produzca un temporal del que se llegara a tener referencia; o se requiere más de uno?, ¿cuántos?; ¿basta que un temporal un año abarcase terrenos que hasta ese momento nunca fueron cubiertos para entender la ampliación del dominio público o, al contrario, basta con un retroceso en el próximo temporal o en las mareas de ese año para entender que se ha producido una degradación? Como puede observarse la comprobación de estos fenómenos físicos se muestra más compleja de lo que a primera vista pudiera pensarse. El Reglamento intenta dar unas pautas indicadoras en la medida que parece existir cierta [illegible] para su virtualidad demanializadora, rechazando las ondas de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial, si bien en las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas se deberán tener en cuenta los efectos [illegible] de las meteorológicas —art. 4.*b)*—. En relación a los temporales, la misma pluralidad hace pensar que al menos una cierta frecuencia es exigible, sin embargo, que no se excluyan los temporales extraordinarios puede sustentar lo contrario; además, la búsqueda de cuáles han sido se hace acudiendo a las referencias comprobadas de que se dispongan —artículo 4.*a)* RC—. Por ello, no puede olvidarse que la imprecisión de estos criterios definitorios arroja un margen de indeterminación, pero que nunca podrá justificar una delimitación no apoyada en los conceptos legales, y por tanto basada en los fenómenos físicos de referencia. La complejidad de la delimitación de la ribera del mar se hace patente. El Tribunal Constitucional no lo ha pasado por alto:

«Es claro que el criterio ahora utilizado (el de los mayores temporales conocidos), como todo criterio que hace referencia al cambio en el tiempo adolece de una cierta imprecisión, puesto que puede modificarse nuestro conocimiento del pasado y no tenemos el del porvenir. No puede tachar se, sin embargo, en modo alguno de irracional o caprichoso, ni se aparta en nada de la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar toma contacto con la zona emergida, ni, por último, difiere sustancialmente de los empleados con anterioridad. Determinar cuál es el punto donde alcanzan "las olas en los mayores temporales conocidos" no entraña mayor dificultad que fijar aquél a donde llegan "las mayores olas en los temporales", que era el criterio acogido por las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, ni siquiera cuando el sustantivo "temporal" se acompaña del adjetivo "ordinario" como hizo la Ley de Costas de 1969, pues también este adjetivo [illegible] (STC 149/1991, FJ 2).

Como se ha señalado, los problemas que pueden plantearse en la práctica del deslinde no derivan en su mayoría de la regulación de la institución, sino de las propias definiciones legales de los bienes de dominio público porque la Administración a la hora de realizarlo tiene que aplicar unas definiciones legales que no son absolutamente precisas, en este sentido vid. MENÉNDEZ REXACH, A., en «Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», *Jornadas sobre la Ley de Costas,* IVAP, 1993, p. 214.

[redacted][56]. De otro, la identidad de un terreno como playa, tal como se define este bien marítimo, requiere que en los supuestos de existir [redacted]s la Administración tenga que precisar [redacted] [art. 4.*d)* RC], criterio que en términos jurídicos se manifiesta como un concepto jurídico indeterminado que obliga a la Administración a indagar en el caso concreto cómo se materializa este presupuesto de hecho, debiendo mostrar las actuaciones y pruebas que le han llevado a entender porqué [redacted][57].

No obstante, si la delimitación de la ribera del mar puede resultar a veces compleja ello no faculta a la Administración a establecer con arreglo a criterios de valor o juicios de oportunidad cuáles son los límites de la ribera del mar, por cuanto está vinculada por la realidad material a la que la normativa de costas remite la identidad de un terreno como ribera. Por consiguiente, esta realidad fáctica patentiza que solamente pueda establecerse una única delimitación; o se presentan en el terreno los caracteres conformadores de estos bienes públicos o no se presentan, aunque a veces para fijar sus límites haya que acreditar al caso como se materializan los fines exigidos por la norma jurídica. La Memoria deberá contener imperativamente las operaciones técnicas, los estudios geológicos y morfológicos del terreno, las pruebas, en definitiva, que han hecho que la Administración proponga esa delimitación como la única conforme a la norma.

---

[56] Como expusimos en el capítulo 1, tal como se identifican los componentes de la ribera del mar, ésta podía presentarse en un lugar concreto tanto de forma continua como discontinua.

[57] Por «[redacted]» [redacted]. Por ello, esta técnica utilizada por las normas, en la medida en que no puede prever tantas soluciones como hipótesis se presenten, no supone que se esté atribuyendo una potestad de contenido discrecional. La diferencia radical entre ambas es que la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados únicamente consienten una solución conforme a Derecho, o se manifiestan en la realidad los presupuestos establecidos o no se manifiestan, en cambio [redacted] entre las varias que le permite la norma, [redacted]. Sobre la distinción entre conceptos jurídicos indeterminados, como manifestación de las potestades regladas, y las potestades discrecionales vid.: GARCÍA DE ENTERRÍA / FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso...*, t. I, ob. cit., pp. 443 ss.; SAINZ MORENO, F., en *Conceptos jurídicos indeterminados,* Cívitas, Madrid, 1986.

A lo que en este punto interesa, o los límites de la playa que establece el deslinde de existir dunas fijas es el único que permite la defensa de la costa y la estabilidad de la playa o no será una delimitación consentida por la normativa de costas; en este sentido, la Administración en el deslinde deberá comprobar las características del lugar para saber cuál es la delimitación a la que está vinculada como la única conforme a Derecho, debiendo [redacted] que le obligan a estimar esos límites, sobre cuya base los Tribunales podrán fiscalizar su adecuación a los fines exigidos por la norma en ese lugar concreto.

b) Otros documentos

Además de la Memoria, el proyecto deberá contener: los Planos topográficos en los que se reflejen los límites del dominio público, de la ribera del mar en su caso, y la localización de las zonas de servidumbre[58]; el Pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento de los límites del dominio público; así como el Presupuesto estimado del mismo. En este precepto se patentiza que el deslinde de costas aúna tanto el deslinde demanial en sentido estricto como otras referencias espaciales que igualmente son su objeto, distinguiendo las distintas líneas referenciales que deben contener los documentos que comprende «el proyecto de deslinde»; sintomático de lo que decimos es que utiliza el término «deslinde» aludiendo a los límites demaniales, y el de «delimitaciones» a las demás referencias espaciales[59].

III. REPOSICIÓN DE ACTUACIONES EN CASO DE MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DEL DESLINDE PROVISIONAL

Si el proyecto de deslinde no se aparta sustancialmente de la delimitación provisional sobre la que ha girado la tramitación del expediente, la instrucción del deslinde se habrá cerrado. Por el contrario, si la delimitación que se propone y justifica en el proyecto varía sustancialmente de la delimitación provisional *deberá abrirse un nuevo período de información pública, de los Organismos anteriormente indicados, así como de audiencia a los propietarios colindantes afectados* (art. 25 RC). Aunque la redacción del precepto no es clara, hay que entender que en caso de modificación sustancial del deslinde provisional la propuesta de deslinde implica una nueva delimitación, debiendo la Administración iniciar todas las actuaciones vistas anteriormente. En este sentido, deberá publicarse la propuesta de deslinde, abrirse el período de información pública, solicitar los informes a las Administraciones afectadas, averiguar los posibles interesados necesarios que deben ser llamados, previa notificación, al expediente, periodo probatorio y audiencia, es decir, todos los trámites a seguir desde la incoación del expediente. Por ello, la reducción del trámite de audiencia a los propietarios colindantes está frontalmente en contradicción con el artículo 12.2 LC, por cuanto éste dispone la obligación de dar audiencia a todos los interesados así como a las Administraciones afectadas. En definitiva, siempre que la propuesta de deslinde pueda entenderse como uno nuevo respecto al provisional exige la norma que deban reponerse las actuaciones al momento de la incoación.

---

[58] A escala no inferior a 1/1000.

[59] Y así el artículo 24 RC escinde al establecer el contenido del «proyecto de deslinde» lo que es propiamente el establecimiento de los límites demaniales cuando se expresa con el término «deslinde», y con el de «delimitaciones» cuando se refiere a la concreción de las otras localizaciones espaciales; baste recoger que el pliego de condiciones para el posterior amojonamiento lo es del «deslinde».

La cuestión se centra, inevitablemente, en precisar cuándo es sustancial la variación de los límites establecidos en la delimitación provisional de modo que justifique la retroacción del procedimiento. En una primera aproximación cualquier desplazamiento de la línea de deslinde demanial tanto hacia el interior como hacia el mar, con la calificación implícita del terreno como demanial o no, puede suponer una modificación sustancial; sin embargo, por la finalidad de la norma sólo parece que deba entenderse como tal el desplazamiento hacia tierra de la línea de deslinde o al menos de la ribera del mar. Varias razones lo indican. En primer lugar, si la variación es hacia el mar, ello supone, de entrada, que la Administración ha rechazado las alegaciones de cualquier interesado dirigidas a que la línea provisional debiera ser modificada en el sentido de comprender más terrenos, y así deberá constar en la Memoria; también puede indicar que la Administración ha aceptado las alegaciones, o propuestas de delimitación alternativas, que en tal dirección se formularan por los interesados. Es más, una variación hacia el mar de la línea provisional del deslinde indica que la Administración ha comprobado que el terreno ahora excluido no tiene la condición de bien marítimo, de especial trascendencia si el mismo se calificó como ribera del mar. En segundo lugar, la finalidad de la norma no es otra que garantizar los principios de publicidad y contradicción del expediente administrativo, en el sentido de que, debido a la modificación sustancial de la delimitación provisional del dominio público y de la servidumbre de protección por conexión, el deslinde hasta el momento tramitado ha podido desconocer a interesados necesarios o que hubieran comparecido de conocer la delimitación propuesta; o que los que han participado en el mismo puedan entender que las actuaciones por ellos realizadas —alegaciones, apeo, audiencia— no hubieran sido las mismas de conocer la línea de deslinde adoptada, pues el objeto de su derecho queda más reducido o incluso abatido según el deslinde propuesto o, en su caso, desplazada la zona de servidumbre. Y estas dos hipótesis sólo se presentarán si la variación del proyecto de deslinde respecto a la delimitación provisional arroja un desplazamiento demanializante hacia el interior, hacia tierra. Esta solución viene confirmada por el hecho de que la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento deban ser oídos nuevamente, y a los que ha debido solicitarse informe. Es de suponer que un desplazamiento hacia el mar de la línea de deslinde, y con ellas las que reflejan las servidumbres sea una decisión admitida sin reparos por estos Entes por cuanto el espacio sobre el que la Administración del Estado tendrá competencias prevalentes, en base a su titularidad, como la autorizatoria de las actividades en el dominio público, se habrá reducido; por el contrario, un desplazamiento demanial en sentido inverso, traerá consigo que exista un mayor espacio sobre el que o no tiene cierta competencia —autorizatoria— o sobre el que estará condicionada —de ordenación territorial—.

Por la finalidad de la norma, así como por los intereses implicados, deben entenderse como modificación sustancial el desplazamiento hacia tierra de los límites provisionales del deslinde, en la medida que la fijación de una mayor extensión del dominio público desplazando las servidumbres hacia el interior determina que puedan existir nuevos interesados o que derechos, hasta el momento sin oposición, se entiendan abatidos.

IV. CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA RESOLUCIÓN APROBATORIA DEL DESLINDE

Una vez finalizada la tramitación del expediente, señala el artículo 24.3 RC, se elevará junto con el proyecto y el acta de replanteo al órgano competente para su aprobación[60].

1. COMPETENCIA

La competencia para la aprobación del deslinde del dominio público marítimo-terrestre corresponde al titular del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, competencia actualmente delegada en el Director General de Costas[61]. La competencia reside, pues, en el mismo órgano que la tiene atribuida para incoar el procedimiento.

2. FORMA

Ha sido tradicional que la resolución aprobatoria del deslinde de dominio público, en tanto que competencia del titular del Departamento Ministerial que en cada época la ha tenido atribuida, revistiese la forma de Orden Ministerial, como dispone el artículo 24.3 RC. Forma jurídica que nunca suscitó dudas acerca de su naturaleza como verdadero acto administrativo.

3. CONTENIDO

La Orden de aprobación del deslinde debe reflejar (art. 26 RC) el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, y en el supuesto de no coincidir, el límite de la ribera del mar; igualmente, la resolución del deslinde debe reflejar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes. A estos efectos, la resolución del deslinde deberá aprobar el plano en el que se localizan los diferentes espacios señalados[62].

---

[60] Aunque este precepto hace referencia al acta de «replanteo» en verdad está aludiendo al acta de apeo, ya que no parece que exista obligación de volver a señalar sobre el terreno la línea de deslinde propuesto; cuestión distinta será el posterior replanteo y amojonamiento del deslinde aprobado, que señalará la definitiva extensión del dominio público marítimo-terrestre, como por otra parte se desprende del artículo 24.1.*c)*, que recoge como documento que debe contener el proyecto de deslinde el pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento del deslinde.

[61] Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 10 de septiembre de 1991.

[62] La plasmación en plano de los límites del dominio público, de la ribera del mar, en su caso, así como de las servidumbres, se manifiesta como el instrumento de mayor relieve para la operatividad práctica de la delimitación realizada, puesto que será el referente del que se ser-

Respecto al plano de deslinde, el artículo 19.2 RC establece que deberá reflejar el límite del dominio público y de la ribera del mar de no coincidir, mediante una línea poligonal que una los distintos puntos utilizados como referencia, rectificando, en su caso, las curvas naturales del terreno. En relación a las zonas de servidumbre, según el artículo 19.3 RC, el plano deberá fijar siempre los límites de la servidumbre de protección, pero es preciso, a tenor del artículo 26.1 RC, reflejar las localizaciones de las demás servidumbres.

Aparte de su contenido específico, cual es la decisión acerca de la extensión y límites del dominio público, la resolución aprobatoria deberá contener las indicaciones exigidas en el artículo 89.3 LRJ-PAC, a saber: los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que deban presentarse y plazo para interponerlos. De particular interés es el deber de motivar la decisión, que en este supuesto (art. 89.3 por conexión con el art. 54 LRJ PAC) es contenido obligatorio de la resolución.

4. NOTIFICACIÓN

El acto administrativo que resuelve el deslinde debe notificarse (art. 26.2 RC), *a todos los interesados que hayan comparecido en el expediente, al Ayuntamiento, Comunidad Autónoma y al Registro de la Propiedad.*

En este punto no encuentra ninguna justificación que la norma reduzca el deber de notificación a los interesados en el deslinde demanial *que hayan comparecido.* La notificación de los actos administrativos, como requisito de eficacia de los mismos (art. 57.2 LRJ-PAC) es una exigencia dispuesta en relación a todos los interesados afectados por la resolución, condición que no se ostenta únicamente por haberse personado en el procedimiento ni se pierde por el hecho de la no comparecencia[63]. Por ello, es de aplicación el artículo 58.1 LRJ-PAC que dispone con carácter común a cualquier procedimiento de las Administraciones

---

virán tanto los poderes públicos como los particulares para comprobar los límites en cuestión, adecuando así el ejercicio de las facultades que pueden desempeñar y que se encuentran modeladas en función del espacio donde se ejercen. Para facilitar la mecánica que cumple el plano, el artículo 18.2 RC dispone que el MOPTMA llevará el archivo actualizado de los documentos y planos de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre con fichas individuales, que podrán ser sustituidas por un banco de datos susceptible de tratamiento informático, que contendrá los emplazamientos y clases de bienes que lo integran. Por otra parte, en los Servicios Periféricos deberá existir un duplicado de este archivo correspondiente a su ámbito de actuación, que podrá sustituirse por una conexión informática con el banco de datos mencionado. El plano forma parte sustancial del contenido del deslinde, también en su dimensión ordenadora, a semajanza de los planos de un instrumento de ordenación territorial (urbanístico, medioambiental, etc.), ya que refleja el espacio y con él el régimen jurídico correspondiente al mismo.

[63] El artículo 58 LRJ-PAC dispone que se notificará a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses. Desde el punto de vista subjetivo la notificación se enmarca como obligación respecto a todos los administrados que ostenten la condición de interesado en sentido técnico. Condición que a tenor del artículo 31 la ostentan: *a)* quienes lo promuevan

Públicas la notificación a todos los interesados de las resoluciones que les afecten. De no mediar notificación, los efectos que se anudan a la declaración demanial de los terrenos no serán oponibles a los afectados por el deslinde demanial.

De otra parte, sin perjuicio de la notificación personal, se debería haber previsto la publicación de la resolución aprobatoria del deslinde[64]. El contenido de ésta, al mostrar la extensión y límites del dominio público y localizar las zonas de servidumbres, hubiera requerido arbitrar otros medios de publicidad de mayor alcance. De un lado, en relación al límite demanial no es ajeno al interés general que todos lo conozcan, aunque sólo sea a efectos de seguridad jurídica, en la medida en que patentiza la inapropiabilidad privada de estos bienes; máxime si estos bienes no siempre se verán cubiertos por la publicidad formal que otorga el Registro de la Propiedad, pues su inscripción no es obligatoria en todo caso. De otro lado, en relación a las restantes delimitaciones que debe contener, por su eficacia ordenadora de fijar qué terrenos quedan sometidos a las prescripciones de las servidumbres también sería preciso su publicación, al igual que la exigencia establecida en otras normativas que igualmente localizan, mediante planos, el estatuto legal de los espacios así demarcados. Como vimos la demarcación de los distintos espacios que debe realizar el deslinde de costas se convertirá, a partir de ese momento, en el referente del que partir para aplicar la normativa correspondiente, a modo de sentar que en esos lugares concretos la Administración verificó previamente que se daba el presupuesto de hecho al que se conectan las consecuencias jurídicas establecidas en la Ley y Reglamento de Costas. Sin embargo, a nuestro juicio, la publicación debería abarcar los extremos imprescindibles, a saber, la declaración de dominio público y el plano en el que se contengan las referencias espaciales requeridas para hacer operativo el régimen jurídico que en función de cada zona se establece, es decir, el mismo contenido que el artículo 26 RC señala para la notificación del deslinde.

---

como titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos; *b)* los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; c*)* aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. Por cuanto los interesados a los que aluden el apartado *a)* así como el apartado *c)* son interesados que por definición han comparecido en el procedimiento —el que lo promueve y los que se personan en el mismo—, el artículo 26.2 RC *está excluyendo expresamente a los titulares de derechos sobre las zonas afectadas por la declaración demanial que no hayan comparecido al deslinde.*

El deber de notificar en todo caso a los titulares de derechos como requisito de la eficacia del acto, recogido anteriormente en el artículo 79 LPA y reproducido hoy en el artículo 58 LRJ-PAC, es algo sin discusión en la doctrina y la jurisprudencia; en este sentido, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso...*, t. I, ob. cit., p. 556; PIÑAR MAÑAS, J. L., MORENO MOLINA, J. A., en «Interesados», *Administraciones Públicas y ciudadanos,* Praxis, Barcelona, 1993, p. 294.

[64] El hecho de que la Orden aprobatoria del deslinde se manifieste como de la clase de «comunicadas» ha sido criticado por MORENO CÁNOVES, A., en *Régimen jurídico...*, ob. cit., p. 162. Sin embargo, para MENÉNDEZ REXACH, A., el que no se disponga la obligación de publicar la resolución íntegra del deslinde está justificado en el hecho de que ésta no es una

5. PLAZO

Dentro de la obligación general de resolver expresamente que establece el artículo 42 LRJ-PAC, se enmarca la cuestión del plazo en el que la Administración debe cumplir esta obligación, es decir, del plazo en que ha debido dictarse la resolución aprobatoria del deslinde. Ni la LC ni el RC disponen un plazo máximo para resolver desde el inicio del procedimiento, de oficio o por solicitud de interesado, aunque articulan los plazos de los distintos trámites a realizar: información pública, apeo, alegaciones, etc.—. Por ello surge la duda, por cuanto no ha habido adecuación del procedimiento de deslinde a la LRJ-PAC, de saber en qué medida afecta el artículo 42.2 LRJ-PAC a este procedimiento, al disponer:

> El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable. Cuando la norma del procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses...

El precepto es susceptible de dos interpretaciones: entender que si el procedimiento no prevé plazo de terminación rige el plazo residual de tres meses a partir del cual operaría la figura del silencio; o, entender que si el procedimiento en cuestión, aún sin establecer plazo en que deba dictarse resolución —acto definitivo del procedimiento—, establece los plazos en que deben realizarse los distintos trámites del mismo, el plazo de resolución vendrá dado implícitamente por el que resulte de la tramitación del expediente sin que, por tanto, rija el residual de tres meses.

A nuestro juicio, el que no se haya adaptado el procedimiento de deslinde a las previsiones de la LRJ-PAC, tanto por lo que respecta al plazo como al sentido que deba darse a esta inactividad formal de la Administración, arroja unos problemas de difícil solución sea cual sea la interpretación que se acoja. De una parte, si se acoge la primera interpretación[65], el plazo de tres meses se

---

disposición general sino un acto administrativo, en «Problemas jurídicos del deslinde...», ob. cit., p. 209. Como justificamos al tratar de la naturaleza jurídica del deslinde, aun manteniendo que es un acto administrativo, sostuvimos que este acto tenía una cierta sustancia ordenadora, y eficacia general a fines concretos, que hacían de él un acto complejo; dato que para nosotros justifica que deba publicarse en todo caso la resolución.

[65] Ésta es la postura que sostiene la doctrina que hasta el momento se ha pronunciado sobre el tema. SAINZ MORENO, F., planteándose las dos posibles interpretaciones del precepto afirma: «la primera de las reglas antes enunciada ("plazo que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso") debe interpretarse como remisión a una regla que fije un plazo máximo para la resolución de ese procedimiento y no a la suma de los plazos parciales que en él se hayan establecido. Por ello, si tal plazo no está ya previsto, deberá establecerse expresamente en virtud del mandato de adecuación de los procedimientos, y si esto no se hace, se aplicará la regla de tres meses. Esta interpretación tropieza con el tenor literal de la norma que habla de plazo "que resulte" de la tramitación y más adelante de "plazos", en plural, pero es coherente con su finalidad y la impone el principio de seguridad jurídica», en «Obligación de

muestra a todas luces insuficiente. Resulta cuando menos arduo que entre el inicio del expediente hasta su aprobación medie un plazo de tres meses y ello aunque la Administración actuara sin dilaciones, por poco que se mire la complejidad del procedimiento y se conecten los plazos establecidos para las distintas fases de su instrucción. Por ello, parece muy gravoso limitar a tres meses la obligación de resolver, sobre todo si se tiene en cuenta la responsabilidad disciplinaria establecida en la Ley 30/1992 ante el incumplimiento del deber de resolver en plazo[66]. De otra parte, entender que el plazo de resolución es el que derive de la tramitación del procedimiento, arroja una gran inseguridad jurídica, pues sitúa a los interesados en una posición ciertamente gravosa. De entrada, porque les impide defenderse ante una tardanza de la Administración, que es a fin de cuentas una de las finalidades perseguidas por esta obligación, al conectarse a su incumplimiento el juego del silencio administrativo. Y además, no se puede olvidar que en muchos casos estos interesados tienen sus derechos sujetos a una situación de pendencia en tanto no se apruebe el deslinde, como sucede si sus derechos inscritos se ven cuestionados mediante una anotación preventiva de que los mismos pueden resultar de titularidad estatal, con el consiguiente minusvalor en el mercado que ello reporta. La necesidad de solucionar este problema hubiera requerido que se diera cumplimiento a la Disposición adicional tercera de la Ley 30/1992 y se hubiese adecuado a estos efectos la regulación del procedimiento de deslinde. Como no ha sido así, a nuestro juicio, y aunque ello sea una propuesta tan defendible como otra, debieran distinguirse dos posibilidades. La primera, que tras la solicitud de deslinde por parte de un particular transcurriese el plazo de tres meses sin que la Administración diese curso a la misma, es decir, sin que incoase el procedimiento de deslinde y estableciera la línea probable del dominio público y servidumbre de protección; en este supuesto, ante la inactividad formal de la Administración, el particular puede acudir a los Tribunales contra la denegación presunta de su solicitud. Ésta es la solución, por lo demás, prevista en la LC en el caso de que la solicitud del deslinde se hicie-

---

resolver y actos presuntos», *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,* Tecnos, Madrid, 1993, p. 127. En el mismo sentido: MENÉNDEZ REXACH, A., en «Procedimientos administrativos: finalización y ejecución», *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común,* Tecnos, Madrid, 1993, p. 252; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., en «Silencio administrativo. Términos y plazos», *Administraciones Públicas y ciudadanos,* Praxis, Barcelona, 1993, p. 360.

[66] La Ley 30/1992 establece diversas medidas ante el incumplimiento del deber de resolver en plazo. En primer lugar, el incumplimiento no exime a la Administración de la obligación de resolver, pero deberá abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación del acto presunto —artículos 43.1 y 44—; por otra parte, el acto que llegara a dictarse sólo estaría viciado de anulabilidad si así lo prevé la naturaleza del plazo —artículo 63.3—. Sin embargo, se establece como sanción ante el incumplimiento la responsabilidad patrimonial de la Administración por la lesión que pueda suponer —artículos 41 y 42.3— e, igualmente, la responsabilidad disciplinaria —artículos 44.2 y 79.2—.

se para poder inscribir fincas sitas en zona de protección (art. 15.4 LC), al disponer que la Administración deberá incoar el expediente de deslinde en un plazo máximo de tres meses desde la correspondiente solicitud. La segunda, que tras la solicitud se incoase el procedimiento; en este supuesto, al no haberse adecuado el procedimiento a la LRJ-PAC la cuestión del plazo de resolución no tiene una solución satisfactoria. En principio, si la Administración tramita el procedimiento sin dilaciones no resulta lógico conectar al plazo de tres meses la resolución del mismo ya que el plazo en que se materialice la resolución del expediente concreto dependerá de la enjundia del deslinde que se realiza: no es igual delimitar una zona de doscientos metros que un deslinde que abarcase tres kilómetros del litoral; no es igual un deslinde en el que aparecieran tres interesados, que otro en el que haya de entenderse con sesenta, por poner un ejemplo ilustrativo. Por ello, en los supuestos en los que el ejercicio de ciertas actuaciones de particulares se condicionan a la aprobación del deslinde, debían conectarse, por contra, a la delimitación provisional, al menos respecto a las que derivan de su situación de colindantes: inscripciones de fincas u obras en zona de protección. Bastaría conectar la inscripción a la no invasión del dominio público según resulta de la delimitación provisional, arbitrando algún mecanismo propiamente registral, como la anotación preventiva de que la inscripción es conforme a la delimitación provisional del dominio público, o que el derecho inscrito tiene por límites el demanio marítimo-terrestre que resulte del deslinde[67].

El único supuesto que plantea dudas es si tras la solicitud de deslinde por el interesado para poder inscribir fincas y obras en la zona de protección, la Administración no incoase el procedimiento, y por tanto no estableciera los límites provisionales del dominio público y de la zona de protección en el plazo de tres meses que le marca la norma. La cuestión radica en cuál sea el sentido que deba darse a esta inactividad formal de la Administración, el sentido del silencio. Un argumento para entender que el mismo es positivo y, por tanto, ante la falta de incoación del deslinde se enervaría la suspensión de inscripción, lo encuentra C. Sánchez de Lamadrid en el artículo 15.3 LC, al disponer que si transcurridos treinta días desde la solicitud de certificación por parte del Registrador al Servicio Periférico si sospecha que la finca a inscribir invade el dominio público sin que la certificación se remita, podrá procederse a la inscripción; en base a esta previsión el autor estima que de no iniciarse el

[67] A nuestro juicio, en los suspuestos en que no esté aprobado el deslinde el artículo 32 del RC no soluciona el problema de qué ocurre con las solicitudes de inscripción de fincas en zona de protección, por la falta de claridad del precepto. Pudiera pensarse que la suspensión de inscripción se conecta al inicio del deslinde, es decir, a la delimitación provisional, pero en verdad no parece que sea así: no se añade nada al artículo 15.4 LC y, por tanto, la inscripción debe suspenderse hasta la aprobación del deslinde. En cambio, creemos que en virtud de la finalidad de estas normas, debe en todo caso denegarse la inscripción si de la delimitación provisional resulta que la finca a inscribir invade el dominio público, certificándolo la Administración de Costas, y ello aunque de la delimitación que se apruebe finalmente no resulte la invasión.

deslinde debe procederse a la misma[68]. En nuestra opinión, por el contrario, no debe sostenerse dicha interpretación. En primer lugar, el que accediera al Registro inmatriculaciones de fincas que pueden estar en dominio público se muestra contrario a la finalidad de la LC y, además, ello podría suponer que la solicitud estimada por silencio permite adquirir facultades sobre el dominio público, supuesto expresamente contemplado en el artículo 43 LRJ-PAC como de silencio negativo[69]. No obstante, de no iniciarse el deslinde ~~en el plazo previsto~~ el particular puede acudir a los Tribunales de lo contencioso-administrativo impugnando la desestimación por silencio de la incoación del deslinde. A nuestro juicio, el Tribunal podrá resolver ordenando a la Administración que inicie el procedimiento. Mayor complejidad suscita si el Tribunal puede, entrando en el fondo del asunto, enjuiciar si la finca que pretende inscribirse invade o no el dominio público. En principio, no hay argumento para no admitir esta tesis, en la medida en que la delimitación de la servidumbre, medida desde el límite de la ribera del mar, es una actividad reglada de mero alcance aplicativo, por lo que el Tribunal puede permitir o arbitrar una actividad probatoria en tal sentido; además evitaría la indefensión en que queda el sujeto ante la inactividad de la Administración. De resolver el Tribunal que la finca no invade el dominio público, ello permitiría la inscripción y además la estimación de la correspondiente indemnización por responsabilidad a consecuencia del mal funcionamiento del servicio. Sin embargo, no se nos escapa la dificultad que supone fiscalizar una no-actuación administrativa cuando está conectada a una actividad material, es decir, cuando lo que se exige es un comportamiento positivo de la Administración, en este caso que realice la delimitación provisional del dominio público y de las servidumbres[70].

---

[68] En *Comentarios a la Ley de Costas,* ob. cit., p. 76.

[69] Por otra parte, éste es el sentido que el Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto, de adecuación a la Ley 30/1992 de ciertos procedimientos, otorga a las solicitudes de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre no resueltas en tres y ocho meses, respectivamente.

[70] Como pusiera de manifiesto A. NIETO, la figura del silencio administrativo estaba pensada principalmente para permitir el acceso ante los Tribunales ante una inactividad formal de la Administración, pero que presentaba ciertas dificultades cuando la inactividad estaba conectada a un comportamiento positivo de la Administración; sin embargo, ello no debe impedir, según el autor, que los Tribunales entren a conocer de la misma e incluso que decidan sustitutoriamente la actuación no realizada por la Administración, «La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo», *RAP,* 37, 1962, pp. 75 ss., y «La inactividad material de la Administración: veinticinco años después», *AA,* 208, 1986, pp. 11 ss.

9. Eficacia

I. MARCO GENERAL

1. EFICACIA DEL DESLINDE REALIZADO CONFORME A LA LEY DE COSTAS

Los efectos que se anudan al deslinde sólo pueden conectarse a aquel que se haya practicado según la LC vigente. De un lado, ello es exigencia del principio general de que las normas no son retroactivas salvo disposición expresa en contrario[1]; de otro, el propio artículo 13 LC circunscribe los efectos del deslinde a la resolución que aprueba el procedimiento previsto en la propia norma. Así pues, los efectos que el artículo 13 LC otorga a la resolución aprobatoria del deslinde únicamente pueden referirse al que, tramitado con arreglo al procedimiento previsto, haya comprobado la extensión y límites interiores del dominio público según la determinación de los bienes establecida en la misma norma. Desde esta perspectiva, cabe rechazar cualquier intento de la Administración de aplicar los efectos establecidos en la LC a deslindes anteriores a ésta.

Si esta afirmación puede sostenerse con carácter general, la LC contempla una situación conectada a un deslinde anterior regulándola de forma que la asimila a la dispuesta si de un deslinde practicado conforme a sus previsiones se tratase. Es el caso previsto en la Disposición transitoria primera, apartado segundo; en ésta se regula la situación de terrenos incluidos por un deslinde anterior a la entrada en vigor de la LC, pero que la Administración no pudo atribuirse su posesión por existir titulares registrales. Según la normativa derogada, la Administración no podía efectuar un pronunciamiento sobre la titularidad y naturaleza jurídica de los terrenos en el deslinde, estaba obligada a respetar en su posesión a estos titulares registrales, y debía reivindicar ante los Tribunales los bienes a la vez que instar la cancelación de las inscripciones. Baste señalar que en virtud de esta norma transitoria los terrenos se consideran de dominio público y se invierte la carga de recurrir, estando ahora los titulares registrales obligados a ejercer las acciones civiles en defensa de sus derechos si quieren desvirtuar el carácter

[1] Artículo 2.3 Código Civil. La Constitución, artículo 9.3, garantiza únicamente la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y las restrictivas de derechos individuales.

marítimo de los bienes deslindados; y estos son efectos que por primera vez se conectan al deslinde del demanio marítimo-terrestre, como veremos. Por tanto, aunque la eficacia del deslinde que establece la LC únicamente pueda conectarse al practicado según la misma, esta norma transitoria asimila, a efectos prácticos, las consecuencias en la esfera de los titulares registrales afectados tanto de un deslinde anterior a esta norma como el realizado tras la LC.

2. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD DEL ACTO DE DESLINDE

La ejecutividad, como mayoritariamente admite la doctrina, hace referencia a la característica de los actos administrativos de producir los efectos que les son propios y a su fuerza obligatoria, regla consagrada actualmente en el artículo 57 LRJ-PAC[2]. Es, pues, trasunto de la potestad de autotutela declarativa de la Administración que faculta a ésta para tutelar sus propios derechos de forma que su actuación se presume válida, eficaz y crea la obligación de su cumplimiento. Por ejecutoriedad, tal como hemos empleado el término, se entiende la posibilidad de la Administración de imponer por medios coactivos las obligaciones derivadas de los actos administrativos ante el incumplimiento reiterado de su destinatario[3], igualmente consagrada en el artículo 95 LRJ-PAC.

Desde esta perspectiva, el acto de deslinde se configura en la LC como un acto ejecutivo por cuanto se presume válido y es eficaz desde que se dicta, es

---

[2] Como expusimos en otro lugar (vid. cap.3.I) no existe unanimidad en la doctrina a la hora de emplear los términos ejecutividad y ejecutoriedad como características de los actos administrativos, si bien parece haber coincidencia a la hora de reflejar que con ellos se alude a que el acto administrativo tiene fuerza obligatoria tanto para la Administración como para los destinatarios del mismo, y en caso de que el acto establezca una obligación a particulares y no fuese cumplida la Administración podrá materializar en la realidad, incluso por medios coactivos, la eficacia del acto. Nosotros utilizaremos la noción de ejecutividad como sinónimo de eficacia y presunción de validez, ejecutoriedad como la posiblidad de que las obligaciones declaradas por el acto se materialicen, incluso por la fuerza, si el obligado no lo cumple; y ejecución forzosa como los medios y cauces con que cuenta la Administración para ejecutar por vía administrativa un acto ejecutivo y ejecutorio, siguiendo a BARCELONA LLOP, en *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos,* Marcial Pons, Madrid, 1995.

[3] Así como la ejecutividad es una característica general de los actos administrativos por cuanto todos son eficaces y obligatorios, creándose a su favor la presunción de que son ajustados a Derecho, no todos los actos adminitrativos son ejecutorios o aptos para ser ejecutados forzosamente. En pricipio, parece haber coincidencia acerca de que sólo tiene sentido hablar de ejecución forzosa respecto de los actos que imponen una conducta, una obligación, a su destinatario, señalandose la existencia de ciertas categorías de actos administrativos no susceptibles de ser ejecutorios: los actos negatorios, los autorizatorios, y los interorgánicos; en segundo lugar, respecto al acto de gravamen o de contenido obligacional para que pueda ser impuesto por la fuerza se exige, con carácter general, que sea un acto eficaz, incumplido, y haya sido notificado a su destinatario, sin que se requiera que haya quedado firme o consentido; sobre estos aspectos vid. LAFUENTE BENACHES, M., en *La ejecución forzosa de los actos administrativos por las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid 1991; MARTÍN REBOLLO, L., en Disposiciones administrativas y actos administrativos, *La nueva Ley de Régimen Jurídico...*, ob. cit., pp.152 ss.

decir, desde la resolución aprobatoria de éste, aunque supeditada a su notificación (art. 57.2 LRJ-PAC). Sin embargo, como tendremos ocasión de desarrollar, la normativa de costas articula un sistema particular para que el acto de deslinde sea ejecutorio, es decir, para que pueda ser ejecutado forzosamente por la Administración en caso de que el obligado se resista a cumplir los efectos que despliega. Como ya sabemos, la conformación jurídica anterior del deslinde del demanio marítimo sólo hacía de éste un acto ejecutivo en el caso de que no existieran sobre los terrenos deslindados titularidades inscritas, por cuanto la atribución de posesión a la Administración, que era su eficacia principal, no se producía; por consiguiente, el deslinde únicamente era ejecutivo o eficaz de no aparecer titulares inscritos. De otra parte, incluso cuando era eficaz, ciertas actuaciones materiales de ejecución del deslinde, como el amojonamiento sobre el terreno de los límites declarados, sólo podían efectuarse una vez firme el acto administrativo. En la regulación actual el acto de deslinde es ejecutivo o eficaz con independencia o al margen de que existan titularidades inscritas sobre los bienes; los efectos del deslinde y su fuerza obligatoria se conectan a la resolución aprobatoria. Ahora bien, su ejecutoriedad o posibilidad de ejecutarlo forzosamente se hace depender de ciertos requisitos según existan o no titulares registrales. En relación a los particulares que no cuenten con título inscrito de propiedad y se opongan al deslinde, éste es título ejecutorio desde que es eficaz para que la Administración pueda remover cualquier obstáculo a su cumplimiento, incluso coactivamente. En cambio, respecto a titulares inscritos, el deslinde se convierte en título ejecutorio tras concurrir un plazo y una condición: en primer lugar, la posibilidad de su ejecución forzosa se demora hasta que no transcurra un año desde que se anote preventivamente que la titularidad inscrita recae, a resultas del deslinde, sobre bienes demaniales; en segundo lugar, si en este plazo accede al Registro de la Propiedad anotación preventiva de demanda del titular inscrito, habrá que esperar el resultado del juicio correspondiente, suspendiéndose entre tanto la posibilidad de materializar la declaración que realiza el deslinde. Esta distinción establecida en la normativa de costas no empece a la aplicabilidad de las reglas generales de suspensión de la eficacia de los actos administrativos, y con ello de su ejecución forzosa, por la propia Administración o por los Tribunales, por lo que a este respecto habrá que estar al régimen general de la suspensión de la eficacia de los actos administrativos[4].

En las páginas que siguen se exponen los efectos del deslinde de costas en la disciplina actual, teniendo en cuenta que a veces únicamente se refiere a su ejecutividad, y en otras se interrelaciona su eficacia con la posibilidad de materializarla en la realidad si el obligado a su cumplimiento no accede a ello, con lo que se estará haciendo referencia a su ejecutoriedad o posibilidad de ejecución forzosa, así como a los medios adecuados para ello. Hay que separar también esta eficacia conectada estrictamente al deslinde en su dimensión

[4] Regulado en los artículos 111 LRJ-PAC y 122 LJ.

de determinación de los límites demaniales, de las otras funciones que ahora cumple también el deslinde de costas que determinan una metamorfosis de sus efectos, por una parte anticipándolos (mediante la inserción de la línea provisional en los planes urbanísticos), y de otra, imponiéndolos inmediatamente en las relaciones interadministrativas. La consideración de estas alternativas la realizaremos en el último epígrafe de este capítulo 9.

II. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES. LA DECLARACIÓN DE LA NATURALEZA DEMANIAL DE LOS BIENES: EFECTOS SOBRE LA TITULARIDAD Y POSESIÓN

1. Efectos sobre la naturaleza jurídica de los bienes. La declaración de la naturaleza demanial de los bienes deslindados

Ésta es la eficacia principal que la nueva regulación atribuye al deslinde del dominio público marítimo-terrestre, de la que surgirán, en consecuencia, toda una serie de efectos conectados a la demanialidad. Y así el artículo 13.1 dispone:

> El deslinde aprobado, al constatar las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

El deslinde supera, pues, en relación a los bienes marítimo-terrestres, la tradicional eficacia que al ejercicio de esta potestad se ha reconocido en nuestro Ordenamiento al anudarse en éste no sólo una operación delimitadora, de establecimiento de confines, sino también una operación calificadora: la declaración de la naturaleza demanial de los bienes que a resultas de la comprobación de su identidad de marítimos se abarcan por el deslinde.

La innovación introducida por la LC en este punto no puede ser más trascendente. Toda la tradición positiva y doctrinal que ha acompañado pacíficamente la conformación de la potestad de deslinde se rompe con este texto normativo, en especial, se elimina el límite institucional del alcance del deslinde que, como ejercicio de una potestad administrativa, no podía contener pronunciamientos acerca de titularidad reales. Toda la doctrina vertida a propósito del deslinde podía resumirse en un aserto harto repetido por la jurisprudencia y hasta la Ley de Costas de 1988 sancionado por el Derecho positivo: el deslinde, como mero acto administrativo, no puede implicar una autorreivindicación de bienes por parte de la Administración al margen de los Tribunales.

La LC, al otorgar esta eficacia al deslinde, consigue no sólo un apartamiento de la tradicional conformación de este acto administrativo sino, también, algo de mayor trascendencia: que la Administración pueda, mediante un acto unilateral, pronunciarse acerca de titularidades y conformar por sí y para

sí un título de propiedad excluyente de titularidades privadas. Por ello, la regulación que abordamos quiebra, desde esta perspectiva, el límite institucional que ha enmarcado el poder jurídico de la Administración en sus actos de tutela sobre los bienes. Todas las posibilidades de acción otorgadas a la Administración en cuanto titular de bienes, para su protección, se han circunscrito al ámbito posesorio, *por cuanto excedía de sus poderes el declarar unilateralmente, por acto administrativo, los derechos de naturaleza civil.* Y, en este sentido, la declaración acerca de la naturaleza jurídica demanial de un bien se ha entendido como un pronunciamiento que afecta a un derecho de corte civil: el de propiedad. Tanto la recuperación de oficio como el deslinde administrativo de los bienes de dominio público se han sustentado en el presupuesto previsto de que el bien sobre el que se ejerce la potestad es de titularidad pública y de esta condición jurídica. Por ello si en el ejercicio de las potestades conectadas a los bienes, la Administración no podía acreditar de forma incuestionable su titularidad al existir una distinta que hacía nacer una confrontación entre titularidades excluyentes, la Administración no podía, por la sola fuerza de sus actos, declarar la suya como prevalente. En este sentido, la Administración carecía de potestad para decidir al margen de los Tribunales a quién le correspondía la titularidad del bien en conflicto, por lo que las potestades conectadas a la titularidad quedaban faltas del presupuesto propio para su ejercicio (o sobre el que descansaba la eficacia propia de estos actos, como ocurría en el caso del deslinde que tratamos). Además, incluso de no manifestarse una titularidad de un tercero que hacía nacer una confrontación con la esgrimida por la Administración —una titularidad registral—, el acto dictado para tutelar sus bienes únicamente podía tener una eficacia meramente posesoria al ser incompetente para declarar jurídicamente el derecho. Se comprende así, que la Administración no pudiera hacer pronunciamientos sobre la naturaleza demanial de los bienes sobre los que aparecía una titularidad registral privada, porque ello implicaba negar que ésta fuese una titularidad *posible.* Este es uno de los reductos infranqueables mantenido desde los orígenes de la conformación jurídica de las potestades para la protección y defensa de los bienes públicos, reducto que ha roto la regulación legal del deslinde del dominio público marítimo-terrestre al establecer que su eficacia principal es la de declarar la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

Esta fuerza *erga onmes* otorgada por la norma al acto de deslinde tiene su fundamento en la declaración legal de que cualquier bien que reúna los caracteres definidos en la norma, es sin más de naturaleza demanial. Los hechos constitutivos de la incorporación de un bien al dominio público marítimo-terrestre conllevan, por mandato expreso de la Ley, la demanialidad de los mismos. La LC ha hecho inseparable la presencia de caracteres físicos o naturales en ciertos bienes —si ésta es constitutiva para la norma de su identidad como marítimo— y la naturaleza jurídica demanial. Y en la medida que no puede escindirse identidad de bien marítimo y naturaleza jurídica demanial, el deslinde comporta no sólo la declaración de naturaleza física de los terrenos, la estimación de que éstos integran las categorías definidas, sino que igualmente determina la declaración de demanialidad que para ellos ha esta-

blecido la norma. La eficacia del deslinde en este punto es consecuencia de la interdicción de que puedan existir otros derechos u otras titularidades incompatibles con la demanial del Estado sobre los bienes marítimos. Por ello, la eficacia del deslinde sólo puede comprenderse en este contexto, incardinada en el propio sistema que en orden a las titularidad ha dispuesto la LC, reflejado sintéticamente en los artículos 8 y 9.

2. Efectos sobre la titularidad y posesión. El deslinde como acto declarativo de la titularidad dominical y posesión a favor del Estado

Esta eficacia es reflejo de la declaración demanial de los bienes que realiza la Administración mediante el deslinde. Al otorgarse a la Administración la potestad de pronunciarse sobre la identidad de los bienes marítimos, verificando además su extensión, y declarar mediante el deslinde la naturaleza demanial de éstos, surge como correlato lógico que la titularidad sólo pueda ser del Estado, conforme al mandato expreso de la LC: los bienes marítimos únicamente pueden tener un titular pleno, la Administración del Estado. El legislador en este punto, y al menos en relación a la zona marítimo-terrestre y a las playas, no hace más que seguir el mandato expreso de nuestro Texto Constitucional (art. 132.2), si bien faculta a la Administración, mediante el deslinde administrativo, para que pueda pronunciarse unilateralmente, y al margen de los Tribunales, sobre la identidad de un bien como marítimo, con los efectos inherentes a su naturaleza jurídica y titularidad que se imponen a todos los particulares y a las distintas Admimistraciones. Por ello, la LC convierte al acto de deslinde en título que materializa sobre un espacio determinado del litoral la titularidad que de modo general y en relación a cada categoría se ha establecido previamente. Consecuentemente, el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, al marcar el límite interior, fija la separación entre los terrenos no susceptibles de apropiación particular de los que pueden ser objeto válido de tráfico jurídico privado, mostrándose así como la primera medida dirigida a proteger la integridad física y jurídica del demanio marítimo.

A) *El deslinde como título de propiedad*

El valor de título de propiedad demanial del Estado que la Ley otorga al acto de deslinde, debido al cambio drástico que ha supuesto respecto al sistema imperante hasta el momento, ha generado una gran polémica[5]. Aunque nadie

[5] En el proceso de elaboración de la Ley se cuestionó la posibilidad de que el deslinde tuviese esta eficacia acerca de la titularidad del Estado, presentándose varias enmiendas al objeto de que sólo implicase un pronunciamiento sobre la posesión pero no sobre la propiedad,

parezca cuestionar que la titularidad pública de los bienes marítimos trae causa en la LC, que por otro lado reproduce una tradición que arranca desde el medievo y está consagrada para alguno de ellos por la propia Constitución, el que ésta se plasme o declare a través de un acto administrativo no deja de provocar *espantos*. Y es que, en verdad, tocante al tema de la propiedad, los Tribunales civiles se han considerado los únicos competentes para hacer un pronunciamiento sobre titularidades en discusión, y está presente su función de garantes frente a desapoderamientos provenientes del Poder. No deja de ser ilustrativo que fuera de los cauces de la expropiación forzosa, la propiedad privada quedara salvaguardada frente a cualquier actuación de la Administración, encomendando a los Tribunales su protección. Como manifestación de esta idea que ha presidido en relación Administración-Tribunales se configuró nuestro sistema registral, de suerte que la protección otorgada a los que accedían a inscribir su derecho determinaba el amparo de los Tribunales frente a quien pretendiese desconocerlo y en especial frente a la Administración Pública.

A nuestro juicio, la declaración de titularidad estatal como efecto propio del deslinde no es más que consecuencia de la declaración legal de que el bien marítimo únicamente puede tener esta titularidad, con independencia, claro está, de que sean los Tribunales a quienes les corresponda enjuiciar si es legítima esta concatenación que mediante el deslinde realiza la Administración: comprobación de la identidad de bien marítimo, naturaleza y titularidad demanial. Hay que tener presente, sin embargo, que si esta declaración de titularidad estatal implica la supresión de la legítima titularidad de un tercero la cuestión deba situarse en un plano distinto, exigiendo que la efectiva expropiación que realiza la LC sea justamente compensada, pero ello no es óbice para que el bien marítimo sea de titularidad estatal y como tal correcta su inclusión en los límites establecidos por el deslinde.

La conversión del deslinde en título de propiedad estatal sobre los bienes tiene la finalidad de hacer prevalente la naturaleza demanial frente a cualquier situación jurídica que se manifieste contraria, porque ésta no puede mantenerse por mandato legal. En este sentido, puede afirmarse que el deslinde se erige en título probatorio de especial relevancia cuando la Administración pretenda ejercer cualquier medida inherente al régimen jurídico de estos bienes, porque su eficacia general da cobertura a cualquier potestad que se fundamente en la naturaleza y titularidad demanial de las costas. No quiere decirse con ello que de faltar el deslinde la Administración se vea impedida de aplicar la disciplina legal dispuesta para el dominio público, sino que faltando el deslinde deberá acudir a una labor de verificación de su identidad, probatoria caso por caso, de la que estaría

---

con la común justificación de que la declaración de titularidad dominical debería quedar reservada, a falta de acuerdo, a los Tribunales de Justicia (Enmiendas 130 y 174, *BOCD*, Serie A, 65-5). Aunque también pueden entenderse incluidas en la dirección apuntada todas las enmiendas dirigidas a modificar que el deslinde fuese título bastante para rectificar inscripciones registrales al ser su fundamento la titularidad estatal declarada. Por su parte, como vimos, la doctrina se ha posicionado sobre la justificación de esta decisión legislativa (vid. cap.7).

eximida por el simple hecho de estar delimitado. Baste pensar en la dificultad de justificar el ejercicio de potestades que implican la remoción del estado posesorio de un tercero legitimado en una titularidad inscrita, como es el otorgamiento de títulos de ocupación a persona distinta o la misma ocupación posesoria por parte de la Administración. Para ilustrarlo se puede observar que la Ley no parece haber conformado de manera distinta la potestad de recuperación de oficio de estos bienes a como viene siendo entendida por los Tribunales, de la que dimos cuenta, en la misma dirección que ha trastocado la potestad de deslinde. Igual consideración cabe hacer respecto a la potestad sancionadora de la Administración frente a actuaciones ilegales de terceros sobre las costas. De no existir deslinde en el que apoyar la naturaleza demanial del terreno, la Administración deberá probar no sólo la existencia de la infracción sino el propio presupuesto sobre el que se asienta el tipo del injusto, es decir, que el bien es de la clase de marítimo. Prueba que le resultará difícil si sobre el bien existe una titularidad inscrita que abra discusión sobre su efectiva naturaleza y titularidad.

Por otra parte, de haberse realizado el deslinde, su fuerza vinculante *erga omnes* determina que la Administración deba ajustarse en el ejercicio de sus competencias sobre el litoral a aplicar el régimen jurídico correspondiente al espacio demanial delimitado, de suerte que no podrá por actos singulares dispensar la aplicación del sistema normativo de costas que se conecta a los bienes marítimos. En este sentido, si comprueba cambios en la configuración de los bienes marítimos que supongan que el deslinde ya no refleja con exactitud los límites demaniales estará obligada a promover un nuevo deslinde o la rectificación del existente.

B) *El deslinde como título de posesión*

La resolución aprobatoria del deslinde es, según el artículo 13 LC, título declarativo de posesión de los bienes a favor del Estado. Esta declaración manifiesta un estado posesorio derivado de la titularidad y no de una situación posesoria efectiva, atañe al *ius possidendi* y no al *ius possessionis,* es el derecho a poseer lo que declara el deslinde, y aquí se sitúa la radical diferencia con el sistema anterior. En la conformación jurisprudencial dada al deslinde del demanio marítimo se recalcaba insistentemente que aunque el alcance del deslinde era meramente posesorio, la posesión que establecía era una situación de mera tenencia de hecho y no una posesión derivada de título. Ahora el deslinde *tiene la eficacia de declarar la posesión, el derecho a poseer* y, en consecuencia, no pueden esgrimirse situaciones posesorias que impidan que se haga efectiva, salvo que esta posesión derive de un título de ocupación de los que consiente la LC. Es decir, únicamente si sobre los bienes existe una posesión de terceros amparada en un título conforme al régimen jurídico del dominio público esta situación posesoria debe respetarse, en otro caso la Administración titular podrá reprimirla. Desde esta perspectiva, vuelve a cobrar sentido el que se suprima el límite más importante que podía oponérsele a la Administración: las inscripciones registrales. Las inscripciones regis-

trales, a pesar que presumen a todos los órdenes jurídicos la posesión del derecho inscrito, carecen ahora de eficacia frente al deslinde; no cabe pues oponer derechos inscritos para que la Administración respete la situación posesoria, porque ahora los títulos civiles de propiedad u otros derechos reales inscritos en contradicción con la declaración demanial de los bienes deslindados, no son obstativos a la posesión que le corresponde al Estado.

La principal implicación de esta declaración de posesión que realiza el deslinde es la siguiente: servir de título en el que apoyar cuantas actuaciones se dirijan a dar efectividad a la posesión declarada —en especial la remoción de posesiones contrarias—, o legitimar los actos jurídicos de disposición que sobre el dominio público se permiten —otorgamiento de autorizaciones y concesiones—.

III. EFECTOS REGISTRALES

El tratamiento registral de la LC es complejo. Consciente el legislador de que la protección dispensada por el sistema registral ha sido una de las causas que ha generado los mayores conflictos en relación a estos bienes afronta directamente el tratamiento de las inscripciones registrales que pudieren existir. Este tratamiento, a lo que aquí interesa, presenta dos frentes; en el tema de la titularidad, estableciendo en el artículo 8 LC la inoperatividad de la fe pública registral como cauce para mantener en la titularidad a los que reuniesen la condición de tercero hipotecario sobre bienes marítimos, siendo esta solución legal el verdadero nudo gordiano sobre el que se apoya el enfoque registral de la Ley[6]; en el tema de la posesión, excepcionando su oponibilidad frente al deslinde de dominio público marítimo-terrestre.

1. PREVALENCIA DEL DESLINDE FRENTE A LAS INSCRIPCIONES REGISTRALES

Dispone el artículo 13.1 LC que la naturaleza demanial de los bienes marítimos declarada por el deslinde prevalece en todo caso sobre cualquier titula-

---

[6] En este sentido el artículo 8 LC prescribe que carecen de todo valor obstativo frente a la condición demanial de los bienes marítimos las situaciones jurídicas amparada por asientos del Registro de la Propiedad. La doctrina disiente sobre si la Ley de Costas determina una confrontación con la Ley Hipotecaria: GIL CORTIELLA, A., estima que el tratamiento registral de la LC provoca una fuerte colisión con la LH, considerando que la Ley de Costas debiera haber respetado las situaciones legítimas creadas al amparo del sistema retistral, en «Ley de Costas *versus* Ley Hipotecaria», *La Ley*, t.1991-1. pp.1185 ss.; por el contrario, DÍEZ FRAILE, J.M., rechaza que se origine tal colisión, considerando que las prescripciones de la Ley de Costas tienen perfecto acomodo en los principios que rigen el sistema registral, en «La protección registral del dominio público marítimo-terrestre: falsa antinomia entre la Ley de Costas y la Ley Hipotecaria», *La Ley*, 1991-3, pp.1005 ss.

ridad publicada en el Registro de la Propiedad. Por consiguiente, frente al deslinde los particulares no podrán alegar ninguna situación jurídica obstativa a su eficacia. Se excepciona, pues, en relación al demanio marítimo la específica protección que el artículo 1 LH establece para los derechos inscritos: que los asientos están bajo la salvaguarda de los Tribunales, produciendo todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud. En este sentido, la LC exime a la Administración de tener que entablar las acciones dirigidas a enervar los derechos inscritos e instar la cancelación del asiento que los publica.

Así pues, la resolución del deslinde va a ser el instrumento operativo del que se sirve la LC para enervar la protección defensiva del Registro de la Propiedad. En este sentido, R. Parejo Gamir considera que la inoperatividad del principio de fe pública registral frente a la condición demanial de los bienes marítimos dispuesta en el artículo 8 LC, es más un mandato al juzgador de instancia de la imposibilidad hoy de mantener en su adquisición a los que tengan a su favor una inscripción con los requisitos del artículo 34 LH, pero a fin de cuentas son los Tribunales los llamados a su aplicación[7]. Y es que esta protección al tercero registral tiene su campo propio de aplicación en los procesos reivindicatorios en los que se dilucida el derecho de propiedad sobre el bien, por lo que serán los Tribunales civiles, únicos competentes para conocer de estas pretensiones, los que tengan la última palabra sobre la titularidad; sin embargo, se encuentran ahora vinculados a rechazar la genuina protección registral al tercero hipotecario en relación a esta clase de bienes[8]. En cambio, en el terreno provisional y posesorio parece que la LC distingue entre dominio público deslindado o no. De no existir deslinde del dominio público, la Administración no tendrá más opción, en la mayoría de los casos, si pretende enervar los derechos publicados en los asientos antes la protección que les dispensa el Registro, que instar ante los Tribunales las acciones dirigidas a que se declare su inexactitud. Es más, aunque en este litigio la Administración obtuviese la satisfacción de su pretensión de ser el bien de la categoría demanial, habrá tenido que adoptar la posición de demandante, ya que el asiento despliega su eficacia procesal dimanante del principio de legitimación. Si la Ley hubiera querido excepcionar el principio de legitimación

---

[7] Este autor, al analizar el tratamiento registral de la LC, se plantea si ha supuesto una derogación de todos los preceptos de la LH. Entiende que únicamente con carácter general el principio de fe pública ha sido excepcionado en relación a estos bienes, no así otros efectos de las inscripciones registrales, como el de legimitación, cuando los bienes no estén deslindados. En consecuencia si no existe deslinde el titular registral podrá oponer las medidas defensivas que el Registro le proporciona frente a la Administración. Y, es más, considera que la Ley sólo protege al titular del demanio, al Estado, y por tanto respecto a cualesquiera otros interesados o terceros, incluso otras Administraciones públicas, el titular registral gozará en general de los beneficios y ventajas que la inscripción proporciona, en «*Aspectos registrales...*» ob. cit., p.987.

[8] Recuérdese, sin embargo, que ya era doctrina consolidada del Tribunal Supremo la inoperancia del principio de fe pública registral frente a la condición demanial de los bienes marítimos (vid. cap.5.II.6).

registral (arts. 1 y 38 LH) frente a cualquier actuación administrativa lo hubiese establecido expresamente, cosa que únicamente resulta clara respecto a la potestad de deslinde, a tenor del artículo 13 LC. Por ello, puede afirmarse que la prevalencia, al menos posesoria, del carácter demanial de los bienes marítimos frente a los asientos registrales que publican una titularidad contraria a esta condición descansa en el deslinde; es la fuerza otorgada por la LC a este acto administrativo la que expresamente impide la eficacia defensiva de los asientos contra la Administración. Aunque volvamos sobre ello, baste señalar que la ocupación por la Administración de un bien no deslindado o el otorgamiento de un título de ocupación sobre el mismo fácilmente podrán excepcionarse si se esgrime por un tercero su derecho registrado de propiedad[9].

2. RECTIFICACIÓN DE INSCRIPCIONES REGISTRALES CONTRADICTORIAS

La LC no se detiene en otorgar al deslinde la eficacia de declarar la naturaleza y titularidad demanial de los bienes abarcados en su perímetro sino que, dando un paso más, le confiere la fuerza para rectificar las situaciones registrales contradictorias, y así el artículo 13.2 establece:

> La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde... En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial.

Que el deslinde se convierta en título bastante para rectificar titularidades inscritas es otra de las previsiones más polémicas de la LC, dado que se otorga a un acto administrativo la fuerza para cancelar asientos registrales que publican derechos de dominio u otros de naturaleza civil, derechos que están bajo la salvaguarda de los Tribunales, por lo que la legislación registral sólo admite la rectificación de los asientos que los publican por los cauces previs-

---

[9] Así parece reconocerlo implícitamente el artículo 16.2 RC al disponer que la potestad de recuperación posesoria podrá ejercerse en todo caso respecto de los bienes incluidos en el dominio público en virtud de deslinde; cuando no exista deslinde, sólo podrá referirse a porciones de la ribera del mar o de éste último de las que pueda acreditarse de forma plena e indubitada su carácter demanial. De no existir deslinde el problema de la prueba del carácter demanial se hace difícil, y menos de forma plena e indubitada, cuando existe una inscripción a favor de un particular que a todos los efectos presume la existencia del derecho y la posesión en los términos del asiento. Lo mismo puede extenderse al otorgamiento de una concesión; de no existir deslinde el titular registral podrá oponer fácilmente su derecho frente al concesionario. Por lo demás, el supuesto de otorgamiento de concesiones sobre bienes marítimos sin que exista un deslinde conforme a la LC es una actuación proscrita por la Disposición transitoria séptima, apartado segundo LC.

tos, que pueden aunarse en dos vías: aquellos en los que participa la anuencia del titular del derecho inscrito, o cuando viene impuesta por sentencia judicial firme. En efecto, con el término de «inexactitud registral» se alude a cualquier desacuerdo que en orden a los derechos inscritos existe entre el Registro y la realidad jurídica [10]. Puede considerarse que el artículo 13 LC parece situar en este contexto el supuesto en que la titularidad y naturaleza demanial declarada por el deslinde recaiga sobre un bien que figura inscrito de titularidad de un particular. A nuestro juicio, el origen de esta inexactitud registral en este ámbito parece tener acomodo en los apartados *b)* y *d)* del artículo 40 LH al recoger como causas de discordancia entre realidad y Registro de la Propiedad: *b)* La extinción en la vida extrarregistral de algún derecho inscrito, como es el caso de que por la ampliación del dominio público operado por la LC bienes de propiedad privada pasen a identificarse como marítimos; *d)* Que la inexactitud proceda de nulidad o defecto del título, como ocurre si la inscripción se hubiera practicado sobre un bien que reunía los caracteres que lo hacían de la condición de dominio público. En ambos supuestos, señala el precepto registral, se requiere para la rectificación consentimiento del titular cuyo derecho vaya a rectificarse o, en su defecto, resolución judicial firme. Sin embargo, ahora, la resolución aprobatoria del deslinde (art. 13.2 LC) *es título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde.*

Puede concluirse que en el ámbito del demanio marítimo se ha añadido un nuevo medio rectificatorio: la propia resolución aprobatoria del deslinde. En principio, parece congruente que si la LC atribuye al deslinde la eficacia de declarar la naturaleza demanial y la titularidad del Estado no consienta que subsista una titularidad incompatible sobre el mismo objeto, que por otra parte quebraría la seguridad del tráfico jurídico. Al dotar de esta fuerza rectificadora a la resolución de deslinde se persigue, a nuestro juicio, adecuar el Registro a la realidad extrarregistral, haciendo efectiva la extracomerciabilidad por modos privados del dominio público. Sin embargo, no puede olvidarse que aunque esta fuerza atribuida al deslinde es consecuente con la demanialidad necesaria de los bienes marítimos que dispone la LC, ello supone por vía indirecta dotar a este acto administrativo de una eficacia propia de las sen-

---

[10] Al respecto, el artículo 39 LH establece: «Por inexactitud del Registro se entiende todo desacuerdo que en orden a los derechos inscribles exista entre el Registro y la realidad jurídica registral». La doctrina entiende que en sentido estricto sólo hay inexactitud cuando la discrepancia entre Registro y realidad se da en el campo de la eficacia de la inscripción, campo que es el de los derechos (no los datos de hecho), inscribibles (no los no inscribibles) útilmente (no los inscribibles, pero de inscripción inútil); en este sentido, la inexactitud registral comprende los casos en que el desacuerdo se refiere a una situación jurídica y no fáctica de la finca, linderos, etc.). Sobre los supuestos de inexactitud registral vid.: ALBADALEJO, M., en *Derecho civil* v.III, ob. cit., pp.461 ss., recogiendo como un supuesto de discordancia entre el Registro y realidad extrarregistral el que una finca inscrita quede cubierta por el mar; CHICO ORTIZ, J.M., en *Estudios...*, ob. cit., pp. 519 ss.

tencias judiciales, pues hasta el momento, sin consentimiento del titular, la rectificación de los asientos sólo podía traer causa de una resolución judicial que fuese inatacable.

A) *Acerca de la firmeza del deslinde como título para proceder a las rectificaciones registrales*

El artículo 13 LC establece los efectos de la resolución aprobatoria de deslinde sin que exija la firmeza de este acto administrativo [11]; no obstante, en relación a su fuerza para rectificar inscripciones registrales, remite al desarrollo reglamentario la forma y condiciones en que debe llevarse a cabo. Ante esta remisión la doctrina se planteó los cauces que debían establecerse para esta rectificación, y en especial, si la resolución debía ser firme para ello. C. Sánchez de Lamadrid propuso que el sistema se resolviese mediante una anotación preventiva, convertible en inscripción pasados cinco años desde la aprobación del deslinde sin que el titular registral anotase preventivamente su demanda reivindicatoria [12]. J. M. Díez Fraile propuso, igualmente, que la rectificación no pudiera llevarse a cabo al menos hasta pasados los cinco años que el artículo 14 LC establece para ejercer las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en dominio público [13]. Como puede comprobarse, ambas propuestas coinci-

---

[11] La enmienda del Grupo Mixto —n.º 81— a fin de exigir la firmeza del deslinde para que éste fuese título bastante para la rectificación fue rechazada. La justificación del representante del Grupo Socialista fue la siguiente: «No nos parece adecuada la propuesta de algunas enmiendas que quieren establecer que solamente el deslinde, cuando sea firme, pueda suponer determinadas actuaciones administrativas. Pensamos que deben ejercitarse estas actuaciones simplemente cuando el deslinde esté aprobado y creemos que introducir la firmeza de ese deslinde para actuar sapondría un retraso que iría en contra de los objetivos que se pretenden con esta ley, y por tanto estamos en contra de estas enmiendas. Pretendemos que no se reste ejecutividad a la Administración en este terreno, sin negar, por otra parte, tal y como señala el apartado 2, la posibilidad de ejercer acciones a los particulares... Es decir, lo que queremos es que cuando el particular piense que sus intereses vienen afectados, se anote preventivamente en el Registro, y estar a lo que resulte del litigio correspondiente, pero que mientras tanto sea válida la decisión administrativa que se haya realizado con arreglo a lo planteado en la Ley» (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1988, III Legislatura, n.º 261, p.9094).

[12] En *comentarios a la Ley de Costas,* ob. cit., p. 72.

[13] En concreto el sistema ideado era el siguiente: anotación preventiva de la incoación del expediente de deslinde, cuyo plazo de vigencia habría de ser, al menos, el de cinco años contados desde la resolución aprobatoria de deslinde; esta última daría lugar a un reflejo registral por medio de nota marginal; en el plazo de los cinco años contados desde la aprobación del deslinde el particular podría solicitar y obtener anotación preventiva de demanda; en caso de no interponerse, una vez transcurrido el plazo y firme la resolución de deslinde, se cancelaría la inscripción practicada, pudiendo optar la Administración por inscribir a favor del Estado o desinmatricular la finca; en caso de tomarse anotación preventiva de demanda, la de deslinde a favor del Estado se prorrogaría automáticamente hasta la conclusión del juicio, estándose al resultado del mismo, conforme al cual podría aplicarse la solución anterior si la resolución judicial fuese favorable a la Administración, o la cancelación de la anotación preventiva del deslinde y de la nota marginal en el supuesto contrario, en *El dominio público marítimo-terrestre...*, ob. cit., pp.147 ss.

dían en que sólo en el caso de que el deslinde hubiese adquirido firmeza podría ser título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales; sin embargo, lo más relevante es que esta firmeza no se conecta únicamente al ámbito administrativo sino también al civil, es decir, mientras el deslinde o la declaración que comporta pueda ser sometida a revisión judicial. Recuerdan, por tanto, la característica de «provisionalidad» que la doctrina y jurisprudencia conectan al deslinde, y la dualidad jurisdiccional a la que está sujeto.

El RC al establecer en el artículo 29.2 el procedimiento para la rectificación, omite cualquier referencia a la firmeza del deslinde [14]. No obstante, como tendremos ocasión de comprobar, arbitra un sistema que parece quedarse a medio camino, de forma que viene a matizar la fuerza rectificadora del deslinde. De un lado, no lleva hasta sus últimas consecuencias la eficacia en orden a la rectificación de las situaciones registrales contradictorias de la simple aprobación del deslinde; de otro, tampoco la conecta a la preclusión del plazo establecido para interponer las acciones civiles pertinentes, sino que condiciona al plazo de un año el acceso al Registro de la anotación preventiva de acciones judiciales contra el deslinde, pues de no producirse, la rectificación será procedente.

En este punto, puede decirse que el acto de deslinde aun siendo ejecutivo, es decir siendo obligatorio su cumplimiento, no adquiere el carácter de ejecutorio, o apto para que la Administración pueda hacerlo efectivo ante la falta de consentimiento del particular, hasta que se cumplan dos requisitos: *a)* que trascurra el plazo del año tras la anotación preventiva de dominio público, demorando entre tanto su fuerza rectificadora; y *b)* que en este plazo no acceda al Registro de la Propiedad anotación preventiva de demanda del titular inscrito, suspendiendo, de producirse este asiento, su carácter de título suficiente para practicar la rectificación. En este sentido, el precepto reglamentario arbitra un sistema particular para hacer del deslinde un acto ejecutorio frente a los titulares registrales, pues aunque matiza la posibilidad de imponer la declaración del deslinde frente a las inscripciones registrales, mantiene que de no producirse la anotación de demanda del particular el acto administrativo de deslinde será bastante para la rectificación.

---

[14] No obtante, aunque no se exige que el deslinde sea firme, MORENO CÁNOVES, A., sostiene que del texto reglamentario cabe inferir que para la rectificación tiene que haber adquirido firmeza en vía administrativa, aunque de los preceptos que cita en apoyo de tal consideración artículos 24.3, 26.3 y 28 no acertamos a ver el porqué de la misma, en *Régimen jurídico del litoral ob. cit.*, p. 161 en nota. DÍEZ FRAILE, J. M., por su parte, sigue considerando, pese a la omisión del Reglamento, que la rectificación requiere la firmeza del deslinde, sobre todo porque el artículo 29.2 RH establece que la rectificación, de no acceder a Registro las anotaciones de demanda, se hará conforme a lo previsto en la legislación hipotecaria; legislación que requiere para esta rectificación (art. 40 LH) consentimiento del titular registral o en su caso sentencia judicial firme, en *La protección registral...*, ob. cit., p.168. No creemos correcta esta interpretación porque el precepto citado dispone el propio sistema a seguir en orden a la rectificación, que no requiere acudir a los medios que la normativa registral arbitra, porque en otro caso, si únicamente pudieran servir estas vías, *carecería de sentido la existencia del artículo 29.2 RC.*

B) *Alcance de la rectificación registral*

Dentro del ámbito de las titularidades contradictorias se encuentran tanto las de dominio como las de cualquier derecho real limitado de carácter civil. En el caso de que sobre estos derechos estuviese constituido un derecho real de garantía —hipoteca—, la rectificación arrastrará consigo al mismo, en la medida en que al ser un derecho de realización del valor no puede subsistir si el objeto en garantía desaparece. También hay que tener en cuenta que como la rectificación se dirige a adecuar la realidad registral a la extrarregistral, su alcance dependera de la proporción en que se vea afectado el derecho inscrito. Es decir, el derecho como tal sólo desaparecerá si recae en toda su extensión sobre un bien declarado de dominio público, pero si subsiste parte del bien de propiedad privada, la inscripción se rectificará adecuando el asiento al objeto posible del derecho. Por ello en la expresión «rectificación de situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde» tienen cabida varios tipos de asientos: de cancelación, si el derecho publicado recae sobre un objeto —en toda su extensión— de dominio público; en otros casos la rectificación se articulará mediante asientos de rectificación de linderos, o de disminución de cabida. En estos últimos supuestos la inscripción anterior, aún manteniéndose como tal asiento, será objeto de «rectificación» acorde con la extensión del bien susceptible del derecho inscrito.

C) *Procedimiento de rectificación*

Aunque nada impide que la rectificación de las titularidades contradictorias pueda hacerse conforme al artículo 40 LH, es decir, que sea el propio titular registral el que rectifique la inscripción, pues el deslinde sigue siendo eficaz y el obligado puede cumplirlo voluntariamente, el artículo 29.2 RC articula un procedimiento para la rectificación en base exclusivamente a la resolución aprobatoria del deslinde.

Dispone el apartado *a)* del artículo 29.2 RC que la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para la *anotación preventiva de dominio público sobre los bienes incluidos, cuando no hubiere sido practicada conforme al artículo 12.4 LC,* es decir, la que convinimos en llamar anotación preventiva de deslinde. Al estudiar el procedimiento de deslinde vimos que si la Administración tuviese conocimiento de la existencia de una titularidad contradictoria con la delimitación provisional, debía solicitar una anotación preventiva de deslinde. La resolución del deslinde verificará si la contradicción se mantiene o no, cancelándose en este último supuesto el asiento provisional (art. 28.2 RC)[15]. Se plantea, por consiguiente, qué ocu-

[15] Expresamente este precepto dispone que la aprobación del deslinde llevará implícita la cancelación de las anotaciones preventivas practicadas con motivo del deslinde relativas a las fincas no incluidas en el dominio público. Por cuanto la resolución aprobatoria del deslinde debe notificarse, junto con los planos, al Registrador de la Propiedad, creemos que éste deberá cancelar de oficio estos asientos el haberse resuelto la situación de dependencia a la que estaban sujetos.

rre si la resolución del deslinde mantiene la contradicción que en su día publicara la anotación preventiva de deslinde, por cuanto el precepto comentado parece excluir que en estos casos se realice anotación preventiva de dominio público. A nuestro juicio, ambas anotaciones —la de deslinde y la de dominio público— responden a la misma finalidad: sujetar la titularidad inscrita a la información de que el derecho publicado en el Registro sólo puede mantenerse si el bien no es de dominio público. No obstante, la situación de pendencia de ambas anotaciones es distinta, al ser su contenido diferente: la de deslinde se hace depender de la aprobación del procedimiento, porque la incompatibilidad del derecho es en ese momento provisional; la de dominio público informa ya de que la delimitación se ha aprobado y que, a resultas del deslinde, el derecho inscrito es incompatible y va a ser objeto de rectificación la inscripción que lo publica, según las previsiones del propio precepto[16]. Por este motivo no se entiende por qué la anotación preventiva de dominio público no se realiza de haberse practicado la anotación preventiva de deslinde, salvo en el caso que se interprete, para salvar la laguna, que la anotación de deslinde se convierte en anotación de dominio público una vez confirmada por la resolución del deslinde la incompatibilidad del derecho inscrito. Interpretación que refuerza el propio texto del RC (art. 28.3 a *sensu contrario*) al establecer la prórroga de la vigencia de la anotación preventiva de deslinde de haberse realizado sobre un bien que se ha declarado de dominio público[17]. Y así, creemos que esta prórroga convierte a la anotación preventiva de deslinde en anotación pre-

---

[16] Quizá esta interpretación resulte forzada, por cuanto casa mal un asiento registral de naturaleza provisional con una situación que ya ha sido resuelta, pues la aprobación del deslinde ha verificado la contradicción de la inscripción con la naturaleza demanial del bien. Sólo en el sentido de que la declaración que conlleva el deslinde está sujeta a revisión judicial, puede comprenderse que se publique en un asiento provisional como es la anotación preventiva. Aun así, si lo que se pretende reflejar mediante este asiento es la «provisionalidad» del derecho declarado en el deslinde, en cuanto sujeto a revisión judicial, no parece consecuente que la pendencia no se conecte al plazo en que pueden ejercerse acciones contra el deslinde —cinco años si una acción ante los Tribunales civiles—, pues se condiciona a que en un año accedan al Registro anotaciones preventivas de demandas, prorrogándose la anotación de dominio público hasta la resolución judicial. En otro caso, como veremos, la anotación preventiva de dominio público se cancela o se convierte en inscripción, es decir se extinge como tal asiento provisional, DÍAZ FRAILE, J.M., estimó que la aprobación del deslinde debería reflejarse registralmente mediante el asiento de nota marginal y no de anotación preventiva, en *La protección jurídica del litoral*, ob. cit., p.147. Por contra SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., consideró que el asiento que diera reflejo a la aprobación del deslinde debía se el de anotación preventiva, encajable en el número 10 del artículo 42 LH, es decir, las que pudieran exigirse con arreglo a las previsiones de una Ley, en *Comentarios*... ob. cit., p.72.

[17] Este precepto dispone que la aprobación del deslinde llevará implícita la cancelación de las anotaciones preventivas de deslinde en relación a las fincas que no hayan resultado incluidas en el dominio público marítimo-terrestre. De lo cual es lógico deducir que si resultan incluidas no se cancelan, es decir, prorrogan su vigencia. Prórroga que sólo puede tener una finalidad, la de permitir desplegar las previsiones que establece el artículo 29.2 RC en orden a la rectificación de inscripciones registrales contradictorias.

ventiva de dominio público, cumpliendo, al menos, idéntica función dentro del procedimiento de rectificación[18].

La anotación preventiva de dominio público —dispone el artículo 29.2.*b)* RC— deberá notificarse por el Registrador a los titulares afectados, y según lo que venimos sosteniendo se deberá igualmente notificar a los titulares afectados por la anotación preventiva de deslinde su conversión en la de dominio público a los fines que establece al artículo 29.2.*c)* RC: el plazo de un año para que acceda al Registro anotación preventiva de demanda, demorando entre tanto la fuerza rectificadora de la resolución del deslinde[19]. Desde que se proceda a notificar a los titulares inscritos afectados la práctica de esta anotación preventiva hay que distinguir dos supuestos, según el artículo 29.3.*c)* RC:

a) Si en el plazo de un año se inscribe en el Registro de la Propiedad una anotación preventiva de demanda que informe que el titular registral ha entablado una acción judicial contra el deslinde, la rectificación se suspende y habrá que estar al resultado del juicio[20].

---

[18] En contra DÍAZ FRAILE, J.M., considera que no es posible una interpretación en este sentido, y que hay que estimar que el RC no ha regulado el procedimiento de rectificación en el caso de haberse tomado anotación preventiva de deslinde, en *La protección registral...* ob. cit., p.172. En apoyo de la interpretación que sostenemos se puede invocar el artículo 29.3 RC, relativo a la inmatriculación del dominio público a favor del titular demanial, que dispone: «En el caso de existir inscripciones contradictorias se seguirá el procedimiento establecido en el apartado anterior, a cuyo efecto se extenderá anotación preventiva de deslinde sobre los bienes y derechos afectados por aquél.» La anotación preventiva de deslinde, cuando a resultas de éste se confirma que la inscripción es contradictoria con la naturaleza demanial del bien, cumple la finalidad de la anotación preventiva de dominio público a los fines de la rectificación. A fin de cuentas lo que se pretende es sujetar el derecho inscrito a información de que resulta contrario a la delimitación practicada y resuelta.

[19] De igual modo deberá exigirse, a nuestro juicio, que se acredite al Registrador haber cumplido todos los trámites del procedimiento. Por ello, creemos que la Administración debe entender aplicable a estos fines las previsiones de las Instrucciones que ha elaborado para la solicitud de las anotaciones de dominio público: «Si se trata de las anotaciones preventivas de dominio público a que se refiere el artículo 29 del Reglamento, dada la obligación de la Administración de Costas de notificar la resolución recaída en el deslinde al Registrador de la Propiedad (art. 26.2 RC), se habrán de presentar los ejemplares originales de la notificación, junto al oficio firmado por el Jefe del Servicio Periférico de Costas en el que se complementen, en su caso, los datos esenciales del procedimiento que puedan haberse omitido en la Orden ministerial de aprobación, además de los citados anteriormente, la fecha y personas que fueron citadas al acto de apeo, la existencia o ausencia de modificaciones sustanciales en la delimitación provisional, con reposición de actuaciones en el primer caso (art. 25 RC) y notificación a los titulares de la Orden de aprobación del deslinde.»

[20] Las anotaciones preventivas de demandas son asientos registrales de vigencia temporalmente limitada que publican la pendencia de un proceso sobre una situación jurídica registrada o registrable. Desde el punto de vista procesal supone una medida cautelar para asegurar, cuando se produzca la sentencia condenatoria, que la misma pueda tener efectividad y ejecución en las mismas condiciones y circunstanciales bajo las cuales hubiera podido cumplirse en el tiempo en que se entabló demanda judicial; desde el punto de vista registral, persigue evitar que surja en el Registro un tercero protegido que pueda impedir en su día la ejecución del fallo, en la medida que esta anotación no cierra el Registro. Sobre los caracteres y naturaleza de este asiento vid. CHICO ORTIZ, J.M., en *Estudios sobre Derecho hipotecario*, t.II, ob. cit., pp.313 ss.

Estas acciones comprenden tanto las que puedan residenciarse en sede civil como en sede contencioso-administrativo, estando legitimados todos los titulares registrales afectados. Pese a que el artículo 13.2 LC sólo hace una mención genérica a las acciones judiciales pertinentes en defensa de sus derechos por los titulares inscritos, y el artículo 14 LC alude a las acciones civiles, no puede desconocerse que este acto es susceptible de recurso contencioso-administrativo, como así lo señalara expresamente el Tribunal Constitucional cuando analizó, como vimos, la constitucionalidad del artículo 13 LC. Por ello, dado que en el proceso contencioso-administrativo son actos procesales distintos la interposición del recurso contencioso y la demanda como tal, «la anotación preventiva de demanda» a la que alude el artículo 26.2 RC, abarca a los efectos que dispone el precepto, la anotación derivada de la interposición del recurso contencioso.

Sin embargo, que la rectificación del derecho inscrito no llegue a consumarse sólo puede derivar de un fallo judicial que revoque el acto administrativo, ya por defectos formales ya por no adecuarse al dato fáctico de ser el bien deslindado de la categoría de marítimo, y no de los fallos que reconozcan al particular su derecho sobre bienes que hoy, conforme a la LC, pertenecen al dominio público marítimo. Al estudiar la constitucionalidad de la Disposición transitoria primera, se expuso la conexión de las situaciones contempladas con la realización de un deslinde posterior a la LC: de existir un deslinde completo con arreglo a la Ley de Costas de 1969, pero hubiera de realizarse un nuevo deslinde para adecuarlo a las características definidas en los artículos 3, 4 y 5 del nuevo texto legal, la titularidad dominical del terreno comprendido entre ambos deslindes se convertiría en una concesión de los usos y aprovechamientos existentes; de no existir deslinde o ser éste incompleto, el deslinde realizado tras la LC debía reflejar, igualmente, los supuestos en que el terreno integraba el dominio público por la ampliación operada por la norma y en estos casos la titularidad dominical quedaría convertida en concesión; por último, si el deslinde declarase que la extensión del domino público es coincidente con la que resultaría de aplicar la Ley de Costas de 1969 pero el titular obtuviera el reconocimiento de su derecho de propiedad por los Tribunales, quedaría en la misma situación que los que ya tenían a su favor una sentencia firme, es decir, titular de una concesión por los usos y aprovechamientos existentes, pero en ningún caso el mantenimiento de dicha titularidad privada [21]. Por tanto, el Tribunal Constitucional sienta con esta interpretación

[21] Idéntica suerte tendrán los titulares registrales contemplados en el apartado segundo de la transitoria primera —titulares dominicales amparados por el artículo 34 LH, de bienes deslindados como dominio público conforme a la normativa anterior— si obtienen un fallo judicial reconociendo el derecho de propiedad sobre los bienes marítimos. No obstante, en este supuesto, al no depender el tratamiento de un deslinde, (según la LC) sino que la situación jurídica contemplaba se asienta en un deslinde realizado antes de esta Ley, las acciones judiciales tendentes a que se le reconozca su derecho se entablarán contra el acto administrativo que materialice la situación en que queda según dicha norma transitoria o tras la publicación de la LC.

que, de reunir el bien los caracteres que lo identifican como marítimo, no puede mantenerse ninguna titularidad privada de dominio sobre éste. A lo más, de haber existido una propiedad legítima cabe su conversión en un derecho compatible con su naturaleza demanial: una concesión administrativa. Y así, sólo la revocación del acto administrativo, acaso por defectos formales, acaso por no adecuarse al dato fáctico de ser el bien de la categoría por la Ley considera de dominio público, determinará el mantenimiento del derecho y por tanto de la inscripción. En definitiva, un pronunciamiento que haga decaer las bases en las que se sustenta la fuerza del título de dominio y posesión que la LC otorga al acto de deslinde. De otra forma, la rectificación de la inscripción registral que publica un derecho privado sobre un bien marítimo será consecuente con la resolución judicial.

No obstante, hasta que no recaiga resolución judicial el titular inscrito se verá favorecido por la situación litigiosa que publica la anotación preventiva de demanda, porque a ella se conecta la suspensión de la ejecutoriedad del deslinde. En este sentido, es posible mantener que la Administración no podrá imponer coactivamente el cumplimiento de la declaración demanial que efectúa el deslinde con cualquier medida que persiga materializar en la realidad la titularidad y posesión declarada, no podrá acudir a los medios de ejecución forzosa. A nuestro juicio, aunque la suspensión parece restringirse a la fuerza rectificadora del deslinde, hay que conectarla igualmente a cualquier medio de ejecución forzosa del mismo. No resultaría lógico, por ejemplo, que la Administración pudiera acudir a la ejecución forzosa para ocupar los bienes inscritos si está obligada a esperar el resultado del juicio entablado contra el deslinde del que dependerá la procedencia o no de la rectificación registral. Si la ejecutoriedad del deslinde, como título suficiente para la rectificación, se suspende de producirse la anotación preventiva de demanda, cuanto menos cabe inferir que la Administración no puede apoyarse en éste para imponer por la fuerza sus efectos frente al particular, por lo que deberá esperar a la decisión judicial que confirme la validez del deslinde.

b) De no producirse la anotación preventiva de demanda se procederá a la rectificación de la inscripción contradictoria, conforme a lo previsto en la legislación hipotecaria.

Una vez rectificada la inscripción a favor del particular, si la Administración estima conveniente inscribir su titularidad la anotación preventiva de dominio público se convertirá en inscripción de la titularidad demanial[22]. De

[22] Además de la caducidad y de la cancelación, al conversión en inscripción es otro de los modos en que se extinguen, según el artículo 77 LH, las anotaciones preventivas. El artículo 196 R.H dispone que la anotación preventiva podrá convertirse en inscripción cuando la persona a cuyo efecto estuviese constituida adquiera definitivamente el derecho anotado. En cuanto a los efectos de la conversión, el artículo 70 LH preceptúa que cuando la anotación preventiva de un derecho se convierta en inscripción definitiva del mismo, surtirá los efectos desde la fecha de la anotación, es decir, se retrotraen los efectos que acompañan a la inscripción registral a la fecha de presentación del título que originó la anotación, que en este caso es la remisión por la Administración al Registro de la resolución aprobatoria del deslinde. Sobre los

no estimarse conveniente la inscripción, se cancelará la anotación preventiva y la finca en cuestión quedará al margen de la publicidad del Registro de la Propiedad; pero en ningún caso, pese a la afirmación de A. Moreno Cánoves, creemos que la cancelación dará lugar al surgimiento de la inscripción anterior a favor del particular, porque la inscripción contradictoria ya ha sido objeto de depuración[23].

Si tras la rectificación de los asientos registrales, y al no haber precluido el plazo para el ejercicio de las acciones contra el deslinde, cifrada para las civiles en cinco años por el artículo 14 LC, se entablase contienda judicial, el particular no se verá favorecido por la situación litigiosa que publica la anotación preventiva de demanda con los efectos suspensivos de la ejecutoriedad del deslinde. Por tanto, la Administración podrá realizar, aunque se oponga el particular, cuantas actuaciones se dirijan a dar efectividad a la declaración del deslinde. Y así, si la Administración decide inscribir los bienes, la demanda posterior podrá anotarse preventivamente aunque ahora el particular será el que contradiga al titular inscrito. Es más, si la Administración ha considerado conveniente no inscribir el dominio público, parece que el particular no podrá siquiera solicitar la anotación preventiva de demanda al no figurar los bienes inmatriculados en el Registro. Señala J. M. Chico Ortiz que en el caso de que los bienes objeto del litigio no se hallen inscritos, lo procedente, conforme al artículo 20 LH, es no anotar y suspender la anotación preventiva de demanda por falta de previa inscripción por exigencia del principio de tracto sucesivo; no obstante, Roca Sastre entiende que en estos casos de falta de inmatriculación deberán aplicarse las mismas reglas dispuestas para las anotaciones preventivas de embargo, es decir, solicitar una anotación preventiva de suspensión de la solicitada, lo cual abriría hoja registral de inmatriculación de finca a través de una anotación, opinión que no comparte el primer autor citado[24].

3. INMATRICULACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Éste es otro de los aspectos innovadores de la LC (art. 13.2), al haber optado, superando todas las objeciones doctrinales y legales al respecto, por un sistema permisivo: los bienes de dominio público marítimo son inscribi-

---

aspectos registrales de la conversión en inscripción vid. DÍEZ-PICAZO/L. GULLÓN, A., en *Sistema de Derecho Civil*, ob.cit, pp. 345 ss.

[23] Este autor considera que si se cancela la anotación preventiva de dominio público, por no estimar conveniente la Administración inscribir su titularidad demanial, reaparece la inscripción a favor del particular, en *Régimen jurídico del litoral*, ob. cit., p.163. A nuestro juicio, esta apreciación no es correcta ya que tanto la conversión de esta anotación preventiva en inscripción como su cancelación son actuaciones registrales que materializan la rectificación de la titularidad registral contradictoria.

[24] En *Estudios sobre Derecho hipotecario*. t. II, ob. cit., p.323.

bles en el Registro de la Propiedad. Y resulta del todo llamativo porque estos bienes pertenecen a lo que tradicionalmente se conoce como dominio público natural y de uso público, sobre los que la mayoría de la doctrina se posicionaba acerca de la prohibición de acceso al Registro[25]. No obstante, como aclara la Exposición de Motivos, este sistema permisivo no supone negar la llamada publicidad patente, la publicidad natural de los bienes de dominio público, sino que *la presente Ley establece la prevalencia de la publicidad de este dominio natural, y posibilita además su inscripción registral.* Por consiguiente, dos son los sistemas de publicidad aplicables al dominio público marítimo-terrestre: la derivada de su condición y titularidad, y la que otorga la inscripción en el Registro de la Propiedad a los derechos reales sobre cosas[26].

La inscripción de dominio público marítimo se establece como una facultad de ejercicio discrecional, a tenor del artículo 13.2 LC: la inscrip-

---

[25] Baste recordar que la mayoría de la doctrina ha sostenido la prohibición de inscripción al menos respecto de los bienes del llamado dominio natural y uso público de titularidad estatal, con apoyo en el artículo 5 [vid.cap.5.II.5.A]. En este punto, la LC ha derogado expresamente para los bienes del dominio público marítimo el precepto del Reglamento hipotecario en base al cual se argumentaba la ininscribilidad registral de los bienes de dominio público de titularidad estatal.

[26] Sin embargo, no existe un criterio claro de cuál es el *contenido* de la llamada publicidad natural de los bienes demaniales. En pricipio, la publicidad que otorga a estos bienes sus propias condiciones físicas es en orden al carácter de inapropiables por modos privados, pero a la hora de «calificar» dicha publicidad la doctrina reduce a «la posesión» su significado. Las siguientes palabras de DE LA CUÉTARA, J.M., son ilustrativas: «el privilegio de la publicidad posesoria significa que los bienes de dominio público se presumen poseídos por la Administración sin necesidad de actos específicos», en *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, p.366. Tal como tuvimos ocasión de ver en el cap. 5, el privilegio de la publicidad de los bienes demaniales en su confrontación con la derivada del Registro de la Propiedad, al menos en el terreno «posesorio», no ha podido ser más contraproducente a la protección que en principio venía a cubrirse con éste, por ello no es extraño que se haya calificado a este privilegio de tópico; en este sentido MORCILLO VELARDE, J. I., afirma: «Éste es, sin duda, uno de los puntos más oscuros y contradictorios del régimen del dominio público, tal vez porque, como se ha señalado, la relación entre el Registro de la Propiedad, instrumento ordinario de la publicidad inmobiliaria, y el demanio y la contraposición que entre uno y otro se ba becho pertenece más al terreno de los tópicos y prejuicios que a exigencias institucionales», en *Dominio público*, ob. cit., p.149. Sin embargo, la LC ha estimado conveniente mantener la vigencia de la publicidad «natural» de los bienes marítimos, a la que, igualmente, parece conectar a la «posesión», y así el artículo 29.4 RC habla de publicidad posesoria *ostensible por sus características naturales*.

La publicidad registral es en orden a la existencia del derecho inscrito, de la posesión del bien por el titular, y de que el derecho es del titular que aparece en el asiento. Es, pues, una publicidad muy superior a la meramente posesoria; sobre la protección de los derecbos basada en la apariencia que articula el Registro de la Propiedad vid.: CHICO ORTIZ, J. M., en *Estudios...*, t. I, ob. cit., pp.219 ss; DÍEZ-PICAZO, J. L., GULLÓN BALLESTEROS, A., en *Sistema...*, t. III, ob. cit., pp.169 ss. Hay que tener presente para entender la significación de la posesión, que en nuestro Derecho quien contradiga una situación jurídica tendrá que acudir a los Tribunales, precisamente en base a la posesión; en este sentido vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Curso...*, t. I, ob. cit., p.467.

ción se realizará si la Administración titular lo considera conveniente [27]. Conveniencia que el artículo 29.4 RC declara con carácter general respecto a los bienes cuya publicidad posesoria no sea ostensible por sus características naturales [28], o cuando otras circunstancias físicas o jurídicas lo aconsejen [29]. De estimarse conveniente la inscripción la normativa de costas contempla la resolución aprobatoria del deslinde como *título suficiente, asimismo, para la inmatriculación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre* (art. 13.2 LC) [30].

Si de la lectura de este precepto parece desprenderse que la inmatriculación de estos bienes puede practicarse de modo inmediato tras la aprobación del deslinde, por vía reglamentaria se va a distinguir según existan o no inscripciones contradictorias. En efecto, el artículo 29.3 RC exige para que el deslinde sirva a estos fines, que no exista en el Registro una titularidad igualmente plena sobre el mismo bien, una titularidad incompatible; previsión congruente, por otra parte, con el propio sistema registral. Tanto la Ley como el Reglamento Hipotecario ordenan al Registrador que verifique un examen detenido de los índices y libros para comprobar si el inmueble que se pretende inscribir se encuentra ya inscrito, pues en este caso debe denegar sin más todo acceso al Registro; si accedieran al Registro, sorteando la vigilancia señalada, titularidades contradictorias sobre el mismo bien la eficacia de ambas inscripciones se neutralizaría, es el supuesto

---

[27] El que no se haya dispuesto la obligatoriedad de la inmatriculación de estos bienes ha sido criticado por la doctrina: MORENO CÁNOVES, A., en *Regimen jurídico...*, ob. cit., p. 144; SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., en *Comentarios...*, ob. cit., p. 73.

[28] Siguiendo la tesis que en su día propugnara PAREJO GAMIR, R., en *Dominio público y el Registro de la Propiedad*, ob. cit., pp. 172 ss.

[29] Sobre las razones físicas —fuera de los casos en que los bienes no gocen de una publicidad posesoria ostensible por sus características naturales— o jurídicas que aconsejan la inmatriculación, no se acierta a ver otra que no sea que la inscripción registral nunca puede suponer un perjuicio para la proctección del dominio público. Es más, la protección que dispensa el Registro siempre se ha mostrado mucho más operativa que cualquier otra, especialmente en relación a la que se conoce por publicidad natural. En estas coordenadas, DÍEZ FRAILE, J. M., ha considerado que existe una razón jurídica que hace conveniente en todo caso la inscripción de estos bienes: la posibilidad que alguna situación registral contradictoria haya escapado a la anotación preventiva de deslinde; en el momento que la Administración apreciara su existencia podría poner en marcha el mecanismo para su rectificación, en *La protección registral...*, ob. cit., p.180. No creemos correcta esta consideración si se lee en sentido contrario; es decir, que la Administración no pueda acudir al procedimiento para la rectificación de dicha titularidad en el caso de no tener inmatriculado a su favor el bien de dominio público.

[30] Recuérdese que uno de los argumentos sobre los que MENDOZA OLIVÁN, V., basaba su tesis sobre la naturaleza declarativa de dominio del deslinde era que este acto suplía a los fines de la inscripción registral la falta de título adquisitivo de la Administración sobre el bien, y que a ello podía objetarse que el acto de deslinde no era título para la inscripción registral sino que si el bien no estaba inscrito había que inscribir previamente el título adquisitivo o la certificación librada según el artículo 206 LH [vid.cap.3.V.2.B]. Ahora el argumento de este autor sí sirve en lo que al demanio marítimo se refiere, porque para la LC el deslinde sí es título suficiente para la inmatriculación.

conocido como doble inmatriculación [31]. Como es lógico ni el sistema registral ni la protección que persigue la LC con la inmatriculación del dominio público, pueden admitir, de entrada, que se produzcan fenómenos de doble inmatriculación. Por ello, la distinción establecida en el artículo 29.3 RC se ajusta a la finalidad de ambas legislaciones: de no existir titularidades contradictorias la Administración podrá solicitar la inscripción, bastando para ello la resolución aprobatoria del deslinde acompañada del plano correspondiente; de existir, debe proceder previamente a la rectificación de las mismas de acuerdo con el sistema visto anteriormente, al que el propio artículo remite. Desde esta perspectiva, se comprende que el sistema dispuesto para la inscripción del dominio público se conecte a la resolución aprobatoria del deslinde. Al declarar el deslinde la titularidad del Estado, se anuda a este acto administrativo la fuerza de ser título suficiente para practicarla en el caso de no existir situaciones jurídicas registrales contradictorias; a la vez que de existir, es igualmente título para proceder, de la forma vista, a la rectificación de las mismas, en la que se incardina en estos casos la inscripción [32]. Igualmente parece acertado, desde el punto de vista registral, que esta inscripción se sitúe en el ámbito de la inmatriculación y no en el de segunda o posteriores inscripciones. Por inmatriculación se hace referencia en la legislación hipotecaria a la entrada o acceso de una finca en el Registro de la Propiedad, aludiéndose a los casos en que una finca que no estaba inscrita nace a la vida registral; este acceso se efectúa mediante el asiento de inscripción de dominio que recoge la descripción de la finca y la determinación de la persona a la que corresponde el derecho de propiedad sobre ella [33]. Y así, decimos, es congruente situar la inscripción de los bienes marítimos en el ámbito de la

---

[31] Se denomina doble inmatriculación al hecho de que una misma finca se encuentre inmatriculada en dos o más folios diferentes e independientes unos de otros. Existe doble inmatriculación tanto cuando las dos fincas son absolutamente idénticas entre sí aunque sus respectivas descripcionales estén hechas de una manera distinta, y cuando una de las fincas coincida parcialmente o se encuentre superpuesta con respecto a otra. Este fenómeno resulta grave en el caso de que la misma finca se encuentre en diferentes folios a nombre de titulares distintos. La solución que el Derecho registral arbitra es, entre otras, neutralizar ambas inscripciones respecto a la protección de la fe pública. Sobre los problemas que suscita el supuesto de doble inmatriculación vid. DÍEZ-PICAZO/GULLÓN, *en Sistema...*, ob. cit., p.293.

[32] Ya vimos que en el procedimiento regulado para la rectificación de las inscripciones registrales contradictorias se preveía que cuando la Administración estimase la inscripción de su titularidad demanial la anotación de dominio público se convertiría en inscripción una vez rectificado el asiento.

[33] Artículos 199 y siguientes de la LH concordantes de su Reglamento. En este sentido, puede considerarse que la resolución aprobatoria del deslinde se comporta a estos fines, y en los términos previstos en el RC, como un medio de inmatriculación registral junto al expediente de dominio, título público de adquisición complementando por acta de notoriedad cuando no se acredite de modo fehaciente el título adquisitivo del trasmitente o enajenante, y la certificación contemplada en el artículo 206 LH.

inmatriculación en la medida que éstos acceden por primera vez al Registro como de naturaleza demanial y de titularidad estatal.

Por último, el título formal para proceder a la inmatriculación será la resolución aprobatoria del deslinde, acompañada del correspondiente plano de delimitación y de la certificación que acredite los trámites esenciales del procedimiento[34].

4. Rectificación de inscripciones registrales contradictorias e inmatriculación del dominio público en virtud de la Disposición Transitoria primera, apartados primero y segundo

Aunque en puridad la rectificación de las inscripciones registrales en estos casos no puede conectarse a la eficacia del deslinde conforme a la LC, hemos creído conveniente estudiarla a continuación de los efectos registrales de éste por su conexión material. En efecto, en el tratamiento de las titularidades que se contemplan en los apartados primero y segundo de la Disposición transitoria primera, se toma como referencia una sentencia judicial firme que hubiera reconocido la propiedad privada sobre bienes que en otro caso serían de dominio público marítimo-terrestre, o una titularidad protegida por el artículo 34 LH sobre bienes que un deslinde anterior hubiera declarado que presentaban la identidad de marítimos. En ambos supuestos estos bienes pasan a formar parte del dominio público. Por consiguiente, se hace preciso que las inscripciones de dominio a favor de estos titulares se rectifiquen al manifestar supuestos de inexactitud registral, en la medida que pudiera perjudicar a la seguridad jurídica que conste en el Registro Hipotecario una titularidad que ha sido abatido por la LC. E igualmente la Administración podrá estimar la conveniencia de su inmatriculación como bienes de dominio público y titularidad estatal. No obstante, ni la Ley ni el Reglamento de Costas contemplan los cauces por los que se deben regir estas rectificaciones para adecuar el Registro a la nueva realidad jurídica. Existe una laguna normativa en este particular aspecto, aunque creemos que pudieran señalarse algunas pautas sobre cómo puede procederse a esta rectificación, a raíz de la cual la Administración podrá inmatricular el dominio público.

---

[34] En este sentido, las «Instrucciones a seguir por los Servicios Periféricos de Costas en las actuaciones a llevar a cabo ante los Registro de la Propiedad en aplicación de la legislación de Costas», dictadas por Orden de la Dirección General de Costas de 28 de mayo de 1991, establecen: «en los supuestos de inmatriculación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre deslindados, se requerirá la presentación de la resolución aprobatoria del deslinde y el oficio expresado, acompañados del correspondiente plano de la zona»; respecto a dicho aficio se remite a las previsiones que deben figurar cuando se solicita anotición preventiva de dominio público.

A) *Titulares de un derecho de dominio reconocido en sentencia firme*

En relación a este supuesto las consideraciones vertidas por el Tribunal Constitucional parecen ofrecer la pauta sobre cuál puede ser el cauce para esta rectificación registral. En primer lugar, expresamente se reconoce que la conversión del dominio en un derecho de uso y aprovechamiento es una expropiación siendo la LC la que establece la decisión expropiatoria y fija el *quantum* de la indemnización. Además, la conversión del dominio en título concesional que faculta al uso y aprovechamiento del dominio público, es simultáneamente el acto de privación del derecho y la compensación por éste[35]. Si la conversión es una expropiación, que se materializa en el acto de conversión del derecho, podemos pues servirnos de la regulación en materia de expropiación forzosa al objeto de articular cómo puede realizarse la rectificación registral y acceso al Registro de los bienes ahora de titularidad pública[36].

El artículo 53 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone:

> El acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos se inscriba o tome razón de la trasmisión del dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviera afectada la cosa expropiada...
>
> Los expresados documentos serán también títulos de inmatriculación en el Registro de la Propiedad.

Si el acto administrativo de conversión es a la vez el acto de privación del derecho —materializando la expropiación— y la compensación, se

---

[35] FJ 8.B.*a)* STC 149/1991; sobre la situación en que quedan estos titulares vid. cap.7.

[36] Pudiera entenderse que este supuesto tiene encaje en el artículo 82 LH, que regula los modos de concelación de las inscripciones, al establecer en su párrafo segundo: «Podrán, no obstante, ser canceladas sin dichos requisitos (consentimiento de la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o mediante resolución judicial firme) *cuando el derecho inscrito o anotado quede extinguido por declaración de la Ley* o resulte así del mismo título en cuya virtud se practicó la inscripción o anotación preventiva.» La doctrina señala que este supuesto regula las cancelaciones practicadas a instancia de parte sin el consentimiento del titular inscrito. Siguiendo a ROCA SASTRE, la cancelación por extinción automática del derecho inscrito tiene lugar cuando no es preciso el consentimiento cancelatorio del titular registral, debido a que dicha extinción se ha producido por «derivación natural» de acto inscrito, o sea, por la voluntad misma de los interesados ya incorporada en el negocio jurídico inscrito (condición o plazo resolutorio, etc.), o «por ministerio de la Ley» cuando una norma así lo disponga (extinción de usufructos, confusión de derecbos, etc.), citado por CHICO ORTIZ, J.M., en *Estudios de Derecho hipotecario*, ob. cit., p. 487. En este sentido, si la extinción del derecbo que tratamos se produce directamente por la LC, la cancelación de la inscripción parecería tener encaje en este precepto. Sin embargo, si se desciende a los supuestos que quedan comprendidos en dicha norma se verifica que no puede tener aplicación al caso que tratamos. En efecto, en todos estos supuestos, el origen o causa de la extinción del derecho sobre la que se basa la solicitud de cancelación tienen publicidad en el Registro de la Propiedad, es decir, no cabe solicitar una cancelación de la inscripción de un derecho extinguido por ministerio de la Ley si su origen no consta en el propio Registro.

puede sostener que es a estos efectos título bastante para la rectificación de las inscripciones de dominio y demás derechos reales constituidos sobre el bien ahora de dominio público; e igualmente es título bastante para inmatricular el bien demanial de titularidad estatal[37]. También, desde esta perspectiva, el acto administrativo de conversión puede considerarse título para que el particular pueda inscribir en el Registro de Propiedad la concesión en que se muta su dominio[38]. Y por último, además, el acto de conversión puede considerarse título a los efectos de inscribir la concesión en el Registro Administrativo de usos del demanio marítimo regulado en el artículo 37.3 LC[39].

B) *Titulares registrales sobre terrenos deslindados anteriormente a la Ley de Costas*

Estos titulares registrales tienen un tratamiento diferente como tuvimos ocasión de comprobar. No se les otorga directamente la conversión de su dominio en concesión, sino que podrán en los términos de la transitoria cuarta legalizar los usos existentes y, a la vez, se les otorga un derecho preferente durante diez años para la obtención de los derechos de ocupación y aprovechamiento que, en su caso, pudieran otorgarse sobre dichos terrenos. La diferencia de la compensación otorgada tiene su justificación, según el Tribunal Constitucional, en la mayor debilidad del título, puesto que la inscripción del dominio no significa que el particular en todo caso tuviese a

---

[37] En el entendimiento que la posible inscripción de la titularidad demanial se articula como inmatriculación de la finca al acceder al Registro por primera vez como de titularidad demanial del Estado, no tiene aplicación la regla contenida en el artículo 60.2 de REF. Este precepto establece: «cuando la finca no estuviere inscrita se practicará la correspondiente inmatriculación, excepto si ha adquirido la condición de dominio público a consecuencia de la expropiación». Y no tiene aplicación porque el dominio público marítimo es inscribible por disposición expresa de la LC.

[38] El artículo 70 LC declara que las concesiones administrativas sobre bienes de dominio público marítimo serán inscribibles en el Registro de la Propiedad. Estas titularidades administrativas podrán inscribirse, por tanto, de conformidad con las normas hipotecarias que disciplinan este acceso, en especial los artículos 31, 60 y 61 RH, que igualmente creemos aplicables para las concesiones que se otorgan como compensación a la expropiación, en el entendimiento de que el acto de conversión es igualmente el título de concesión. Sobre los aspectos registrales de las concesiones administrativa en el ámbito del demanio marítimo-terrestre vid.: PAREJO GAMIR, R., en «Aspectos registrales...», ob. cit., pp. 999 ss; DÍAZ FRAILE, J. M., en La protección registral..., ob. cit., pp.196 ss.

[39] La esfera en la que se desenvuelve este Registro de usos es puramente interna de la Administración, sin trascendencia al exterior, concediéndole únicamente la eficacia de ser medio de prueba de la existencia y situación del título de ocupación pero sin carácter privilegiado y pudiendo, por tanto, acudirse a cualquier otro medio de prueba. Sobre el Registro de usos, alcance y diferencias con los efectos que se derivan del Registro de la Propiedad u otros Registros públicos vid. PAREJO GAMIR, R., en «Aspectos registrales...», ob. cit., pp.1002-1003.

su favor un derecho obstativo a la condición demanial del bien marítimo[40]. Ello no impide, como afirma en la STC 149/1991, que el particular pueda ejercitar las acciones civiles dirigidas a obtener la declaración de su propiedad y que si el Tribunal lo estimase le sería de aplicación la compensación dispuesta para los titulares con sentencia firme. En este sentido pudiera entenderse que la inscripción registral puede rectificarse de forma similar a lo que consideramos en el apartado anterior, si bien el título para la rectificación sería el que legalizara el uso existente o lo denegara en su caso, debido a que éste parte del presupuesto de que el terreno es de dominio público. Es más, aunque obtuviera la revalidación por un Tribunal civil de su propiedad, esta sentencia sería conforme con la rectificación, aunque ahora tendría derecho a una concesión en los términos del apartado primero de la transitoria.

Sin embargo, el razonamiento del Tribunal Constitucional descansa en una premisa clara: que el bien objeto de la inscripción registral es un bien marítimo y, por consiguiente, su naturaleza es demanial; lo cual no tiene por qué ser necesariamente así. Es decir, existe un caso en que el particular puede mantenerse en su derecho haciendo improcedente la rectificación del asiento que lo publica, y éste es que el bien hubiese sido deslindado incorrectamente al no presentar la identidad de zona marítimo-terrestre o playa[41]. Por ello, a nuestro juicio, la forma para rectificar estas inscripciones tiene que conectarse con el mecanismo que el RC arbitra para la rectificación de las inscripciones contradictorias al deslinde: anotación preventiva de dominio público, notificación de la misma y plazo de un año para que acceda al Registro anotación preventiva de demanda, suspendiéndose hasta la resolución del juicio la rectificación de la inscripción. Mientras exista litigio acerca de que el bien pudiera haber sido incorrectamente incluido en el deslinde, si el titular registral anota su demanda la Administración no podrá rectificar la inscripción. Rectificación que sólo será procedente si el Tribunal civil declara que el bien participa de la identidad de marítimo, aunque reconozca que el particular tenía un derecho de propiedad de los que podían oponerse a la condición demanial de éste y por tanto deba otorgarse la conversión en concesión en los términos de la Disposición transitoria primera, primer apartado.

---

[40] Recuérdese que el Tribunal Supremo exigía para confirmar al particular como propietario de un bien marítimo que éste probara ineludiblemente la concurrencia de uno de los hechos obstativos permitidos, entre los que destacaba el traer causa de una adquisición anterior a 1880, aunque en la medida que el principio de legitimación registral operaba frente a la Administración siempre era ésta quien tenía que entablar el juicio ordinario correspondiente (vid. cap.5).

[41] Desde esta perspectiva, no puede entenderse aplicable el artículo 4.5 LC que declara de dominio público los bienes deslindados que por cualquier causa hayan perdido sus características naturales de playa o zona marítimo-terrestre. Este precepto parte de que el bien tenía la identidad de marítimo aunque la perdiese posteriormente, y el supuesto que nosotros contemplamos es el de un bien que nunca participó de las características naturales requeridas para su condición de zona marítimo-terrestre o playa.

IV. ACTUACIONES DE EJECUCIÓN DEL DESLINDE: REPRESIÓN DE SITUACIONES POSESORIAS CONTRARIAS Y AMOJONAMIENTO

Como actuaciones de ejecución del deslinde se prevé la práctica por la Administración del amojonamiento y, asimismo, puede considerarse la represión de cuantas situaciones posesorias se muestren contrarias a la demanialidad de los bienes declarada por el deslinde.

1. LA REPRESIÓN DE SITUACIONES POSESORIAS CONTRARIAS. CONEXIÓN DEL DESLINDE Y RECUPERACIÓN DE OFICIO

Como ya se expusiera en otra parte del trabajo, deslinde y recuperación posesoria guardan una estrecha relación[42]. En primer lugar, la eficacia posesoria del deslinde admite que éste se convierta en título ejecutivo para reprimir cualquier posesión que se muestre contraria; aparece así la posibilidad de una recuperación posesoria *subsiguiente* al deslinde dirigida a materializar su eficacia. De otra, la recuperación de oficio, como potestad autónoma dirigida a reprimir ocupaciones indebidas en el dominio público, se encuentra relacionada con el deslinde por cuanto la declaración posesoria que a éste se conecta sirve de apoyo, como medio de prueba de la posesión pública del bien, a la reivindicación administrativa de los bienes[43]. Las páginas que siguen intentan mostrar como se verifica esta relación en la normativa de costas.

A) *La represión de ocupaciones en contradicción con la declaración del deslinde*

Como hemos tenido ocasión de comprobar, el deslinde efectúa un pronunciamiento declarativo de la posesión del Estado que en muchos casos estará en contradicción con la posesión de *facto* de los bienes. Desde esta perspectiva, la recuperación posesoria de éstos puede considerarse como una actuación de ejecución del deslinde[44]. Dos cuestiones se muestran de interés: cuáles son

---

[42] Vid. cap. 3, en especial apartado V.3.

[43] En este sentido es preciso recordar que el *interdictum proprium* no exige que el bien esté delimitado si existe prueba de la identidad entre el bien de posesión administrativa y el usurpado por un particular. De otra parte, la recuperación posesoria que se persigue con el ejercicio de esta potestad trae causa en una usurpación que puede haber ocurrido bastante tiempo después de haberse realizado el deslinde, diferenciándose así con la remoción de posesiones contrarias al deslinde, ya que en este caso debe existir una relación temporal en la que no haya podido generarse una posesión que no haya sido tenida en cuenta en el procedimiento de deslinde.

[44] En contra, SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., niega que el deslinde pueda convertirse en título ejecutivo para reprimir las ocupaciones del dominio público en contradicción con la declaración demanial, afirmando que la Administración tras el mismo deberá acudir a la potestad de

las situaciones posesorias que aparecen como contradictorias a la resolución del deslinde; y cuándo puede entenderse el deslinde un título ejecutivo para reprimirlas.

Respecto a la primera cuestión, hay que descartar como situaciones posesorias contrarias las que traigan causa en títulos jurídicos de ocupación que presuponen la demanialidad de los bienes. Como expusimos en el capítulo 2, el dominio público consiente la constitución de títulos de uso y aprovechamiento conforme al régimen jurídico administrativo que legitiman la posesión sobre los bienes; títulos de ocupación que recoge la normativa de costas: autorizaciones, concesiones, adscripciones y reservas. Por consiguiente, de manifestarse sobre los bienes deslindados situaciones posesorias en virtud de estos títulos de ocupación la Administración no podrá removerlas basándose en el

---

recuperación de oficio, en *Comentarios a la Ley de Costas,* ob. cit., p. 62. Como ya se justificara en otra parte del trabajo de exigirse que la Administración tras el deslinde tuviera que actuar la potestad de recuperación de oficio para poder reprimir las ocupaciones contrarias conllevaría una carga adicional a la Administración que no está justificada; cualquier situación jurídica sobre los bienes ya ha sido puesta de manifiesto en el expediente de deslinde, y en éste habrá sido tomada en consideración. El que la potestad de deslinde y la de recuperación de los bienes demaniales estén relacionadas no quiere decir que obligatoriamente tenga que actuarse la segunda cuando se quiera hacer efectiva la declaración posesoria del deslinde, como tampoco es imprescindible que exista deslinde previo al ejercicio del *interdictum proprium;* la represión de ocupaciones incompatibles, en el primer caso, se manifiesta simplemente como una actuación de ejecución para dar efectividad a la eficacia propia de este acto administrativo (vid. cap. 3.V.3). En este sentido, la resolución del deslinde cumple idéntica finalidad que la resolución con la que finaliza la fase declarativa del procedimiento de recuperación de oficio, es decir, la declaración de que la posesión corresponde a la Administración y que el particular debe proceder al abandono del bien.

Estudios recientes han incidido en que es posible apreciar dos modalidades en las que se materializa el *interdictum proprium.* La primera sería una medida de coacción directa como medio de repeler perturbaciones a la posesión pública de los bienes; en estos casos se trata de una medida de urgencia que no requiere la existencia de un acto previo procedimentalizado. La segunda sería una medida de ejecución de un acto previo procedimentalizado cuando se dirige a reprimir una ocupación ya consumada; en estos casos se aprecia la existencia de una resolución declarativa previa que pone de manifiesto que la ocupación del tercero es contraria a la posesión pública del bien y sólo en caso de resistencia a su cumplimiento la Administración acudirá a la remoción de la posesión indebida mediante los medios de ejecución forzosa, principalmente la ejecución subsidiaria y la compulsión sobre las personas. Sobre ambas modalidades de *interdictum proprium* vid. AGUIRREAZKUENAGA, I., en *La coacción administrativa directa,* Cívitas, Madrid, 1990, pp. 316 ss.

En este sentido, la resolución del deslinde cumple idéntica finalidad que la resolución declarativa de que el bien es público y la posesión es del Estado y que la que mantiene el particular es contraria a la condición del bien, en la que se materializa la primera fase del ejercicio de la potestad de recuperación de oficio cuando está procedimentalizada, es decir, cuando se dirige a reprimir posesiones ya consumadas sobre los bienes. Por tanto, la primera fase no es exigible porque la resolución que permite reprimir la situación posesoria contraria está ínsita en la de deslinde. Cuestión distinta, como veremos, es que la ejecución del deslinde a estos fines se identifique con los trámites que dispone la normativa de costas para ejecutar la resolución de recuperación posesoria, porque en definitiva se trata de ejecutar una resolución previa a los fines de reprimir una misma situación: posesiones contrarias a la titularidad y posesión de la Administración estatal sobre los bienes marítimos.

deslinde, por no ser contrarias a la titularidad y posesión estatal de los bienes que éste declara [45]. Parece posible sostener que únicamente se manifiestan como posesiones contrarias a la declaración de posesión y titularidad del deslinde aquéllas que no estén amparadas en ningún título, las que lo sean a título de dueño, o las posesiones amparadas en un título que presuponga la propiedad privada, como los derechos de disfrute —usufructos, arrendamientos, etc.—. En principio, y aparte de que cualquiera de estas situaciones posesorias son contrarias al no traer causa en ninguno de los títulos de ocupación que consiente el demanio marítimo, las que son reflejo de una propiedad privada contradicen frontalmente la declaración de demanialidad de los bienes delimitados.

Sentado lo anterior, es preciso verificar si en todos los casos el deslinde es título bastante, es decir ejecutivo y ejecutorio, para remover, incluso por la fuerza, una situación posesoria contraria, siempre claro está que el tercero se niegue al abandono de los bienes. De carecer el tercero de título no parece que exista ningún impedimento para que la Administración ocupe el bien y, en el caso de resistencia del obligado, para acudir a los medios de ejecución forzosa al objeto de proceder al desalojo si éste fuera preciso. Si el tercero esgrime un título de propiedad, como ya vimos, la normativa de costas distingue entre el que aparezca amparado en una inscripción registral y el que no. Sólo en el primer supuesto hace depender de la voluntad del titular registral que el deslinde sea título ejecutivo contra su posesión: que en el plazo de un año no acceda al Registro anotación preventiva de demanda contra el mismo; y así, la Administración estará obligada a respetarle en su posesión durante dicho plazo, y esperar a la resolución del juicio correspondiente de cumplirse la condición de anotar la demanda. Si el titular registral no entablase acción en dicho plazo, reflejando registralmente la misma, la Administración podrá remover su situación posesoria siempre que el particular no quede amparado por otra situación subjetiva que le faculte a la posesión del bien. Nos referimos a la

[45] Hay que tener en cuenta al respecto varias consideraciones. Si el deslinde es el primero realizado tras la LC vigente, en principio, no han podido otorgarse concesiones administrativas según el régimen dispuesto en la propia normativa pues la Disposición transitoria séptima, apartado segundo, establece que su otorgamiento no podrá ser previo a la aprobación del deslinde, pero sí ba podido otorgarse otros títulos de ocupación como autorizaciones, adscripciones o reservas. De otra parte, si los títulos de ocupación son anteriores a la LC, la Disposición transitoria quinta, apartados primero y segundo LC, dispone que la Administración del Estado deberá revisar las características y cumplimiento de las concesiones, reservas y adscripciones existentes, y si resultaran contrarias a los criterios de ocupación del dominio público según la normativa vigente deberá iniciarse el procedimiento para la revocación total o parcial de dichos títulos, que dará derecho a indemnización; por consiguiente, a los fines que tratamos la Administración no estaría legitimada para remover la situación posesoria basada en estos títulos sin seguir el procedimiento establecido en esta norma transitoria, pues una actuación de este tipo implicaría una vía de hecho. Por último, si el deslinde no es el primero realizado tras la LC, la Administración tendría que respetar, igualmente, cualquier situación posesoria basada en un título de ocupación que, por definición, se otorgó conforme al régimen de utilización vigente, y únicamente tras la extinción del mismo cesará la legitimidad de la ocupación.

conversión de anteriores titularidades de dominio en derechos de uso y aprovechamiento[46]; en estos casos el titular de una concesión en los términos de la transitoria primera se mantiene en su posesión, porque ésta no es contraria a la titularidad y posesión que declara el deslinde.

Sin embargo, aunque en principio este parece ser el esquema que permite vislumbrar cuándo es legítimo remover situaciones posesorias contrarias al deslinde, existe una norma que excepciona dicho planteamiento al menos cuando sobre los bienes declarados demaniales existen obras o construcciones. La Disposición transitoria cuarta LC establece la posibilidad de legalizar las obras e instalaciones sin autorización o concesión construidas con anterioridad a la misma[47]. Y, así, es posible sostener que antes de proceder a remover dicha posesión la Administración requiera al particular para que inste la legalización de dichas obras, y sólo en caso de que ésta no sea procedente por razones de interés público será legítimo su demolición como forma de reprimir una posesión que se manifiesta contraria[48]; pero en estos casos esta remoción posesoria no será ya una actuación conectada directamente al deslinde sino a la resolución denegatoria de la legalización.

Por último, como actuación de ejecución del deslinde la remoción de situaciones posesorias contrarias debe dar cumplimiento a las exigencias dispuestas para la ejecución forzosa de los actos administrativos: notificación de la

---

[46] Como sabemos, el sistema dispuesto para las titularidades anteriores a la Ley vigente que se manifiesten tras la realización del deslinde, resultante de la normativa de costas y de la interpretación integradora que biciera el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, es la conversión del derecho de propiedad en una concesión sobre los usos y aprovechamientos existentes. Esta conversión se prevé de forma directa para los casos de integración del bien en el dominio público como consecuencia de la ampliación operada por la LC (vid. cap. 6.III.2). Cuando las titularidades recayeran sobre bienes marítimos según la normativa derogada, dicha conversión se condiciona al reconocimiento por parte de un Tribunal de que el particular tenía un derecho obstativo a la condición demanial del bien [vid. cap.6.III.1.C)]. En este último supuesto, el antiguo titular si quiere mantener una situación posesoria tendrá que accionar el mecanismo que permite suspender la ejecutoriedad del deslinde, es decir, entablar acciones judiciales contra el deslinde y anotar su demanda en el Registro de la Propiedad en el plazo de un año, siempre claro está que no haya legalizado los usos existentes en los términos de la Disposición transitoria cuarta LC.

[47] Las construidas con autorización o concesión así como las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración del Estado, son obras e instalaciones legalizadas a los efectos de la Disposición transitoria cuarta: si resultaran contrarias al régimen de utilización del dominio público se demolerán al extinguirse la concesión. Por consiguiente, mientras el título concesional no se extinga la Administración deberá respetar su situación posesoria.

[48] En este sentido la Disposición transitoria duodécima del RC dispone en su apartado segundo: «El procedimiento para la legalización será el que corresponda según la clase de autorización o concesión de que se trate. La Administración competente para resolver en cada caso deberá apreciar, motivadamente, las razones que concurren para adoptar una u otra resolución. Para la legalización, que podrá ser total o parcial, las razones de interés público deberán ser apreciadas por acuerdo entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local), a cuyo efecto el órgano competente para dictar la resolución recabará el informe de las otras Administraciones, que se entenderá desfavorable a la legalización si no se emite en el plazo de un mes».

resolución; requerimiento al particular para que cese en la posesión indebida y plazo adecuado para ello; elección del medio de ejecución más conveniente conforme al principio de proporcionalidad y respeto debido a la dignidad de las personas; y necesidad de autorización judicial para la entrada en el domicilio[49], entre otras (arts. 95 ss. LRJ-PAC).

B) *El deslinde y la potestad de recuperación de oficio*

La recuperación posesoria de los bienes del dominio público marítimo-terrestre, como potestad autónoma a la de deslinde, se reconoce a la Administración del Estado en el artículo 10.2 LC. Los presupuestos y el procedimiento para su ejercicio se regulan en los artículos 16 y 17 del Reglamento[50]. Esta potestad se reconoce en cualquier tiempo, por lo que puede ser previa al deslinde o bastante posterior al mismo, dando cobertura a la represión de situaciones posesorias que posteriormente al deslinde se manifiesten contrarias, al haber surgido tras su realización. A lo que nosotros nos interesa por su

---

[49] La inviolabilidad del domicilio es un derecho fundamental consagrado en el artículo 18 de nuestra Constitución. De manifestarse conflicto entre este derecho y la facultad de ejecución de la Administración de una resolución previa, el Tribunal Constitucional ha resuelto en favor del primero. Aunque en sus Sentencias ha enjuiciado el tema en relación a la ejecución forzosa, sus consideraciones son igualmente válidas a todo procedimiento de ejecución administrativa. A este respecto, la STC 22/1984, de 17 de febrero, aun sin cuestionar la potestad de ejecución forzosa de los actos administrativos, afirma que cuando para ello sea exigible la entrada en el domicilio de un particular será necesario, a falta de consentimiento de éste, autorización judicial, incluso aun cuando dicha resolución haya sido confirmada por un Tribunal Contencioso-administrativo. Sin embargo, posteriormente esta doctrina ha sido matizada por el propio Tribunal Constitucional en la STC 160/1991, de 18 de julio, en la dirección de que únicamente cuando no exista una resolución judicial firme que declare ajustado a Derecho el acto administrativo habilitante de la ejecución material, es requisito necesario para llevar ésta a cabo la autorización del Juez de Instrucción, por resolución motivada, para la entrada en el domicilio. Sobre estos aspectos vid. CHACÓN ORTEGA, L., en «Recuperación de oficio de los bienes de las Entidades Locales y la entrada en el domicilio a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 160/1991, de 18 de julio» REALA, 253, 1992, pp. 105 ss.

[50] El artículo 17 RC establece: «1. Iniciado el expediente mediante providencia del Servicio Periférico de Costas, se notificará al ocupante para que en el plazo de ocho días alegue cuanto estime conveniente a su defensa. 2. La resolución y ejecución corresponderá al Servicio Periférico de Costas, que podrá solicitar del Delegado del Gobierno o Gobernador Civil la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Cuando sea necesario el desahucio, se seguirá el procedimiento establecido en los artículos 108 de la Ley de Costas y 201 de este Reglamento. 3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la imposición de sanciones administrativas que puedan resultar procedentes y de que la usurpación se ponga en conocimiento de la autoridad judicial cuando tenga apariencia de delito o falta.» Y así, la normativa de costas se decanta por la procedimentalización del *interdictum proprium*, es decir, por regular una de las dos modalidades en la que éste se manifiesta como vimos. Sin embargo, dada la cobertura del artículo 10 LC al recoger esta potestad en cualquier tiempo, puede sostenerse que, igualmente, antes de consumar la usurpación la Administración pueda repeler mediante el ejercicio de la coacción directa situaciones posesorias abusivas que se intenten sobre el demanio marítimo.

conexión con el deslinde, los presupuestos para la recuperación posesoria de los bienes públicos son: prueba de la titularidad y posesión pública, y posesión indebida de tercero. En orden a la *prueba de la titularidad y posesión,* el artículo 16 RC dispone:

> Dicha potestad podrá ejercerse en todo caso respecto de bienes incluidos en el dominio público en virtud de deslinde; cuando no exista deslinde sólo podrá referirse a porciones de la ribera del mar o de este último, respecto de las que pueda acreditarse de forma plena e indubitada su carácter demanial.

Como puede comprobarse, el acto de deslinde se constituye en medio probatorio de especial relevancia debido a su eficacia, en orden a la verificación de la titularidad y posesión pública, siendo suficiente que el bien esté incluido por el deslinde en el dominio público para que la Administración pruebe su titularidad a efectos de reprimir posesiones indebidas. Ello es consecuencia de la eficacia general que en relación a la naturaleza demanial, posesión y titularidad del Estado despliega el deslinde de costas.

De no existir deslinde que acredite la condición pública del bien en cuestión, la recuperación administrativa sólo podrá ejercerse respecto de porciones del mar o de su ribera cuando pueda acreditarse indubitadamente su carácter demanial, según el precepto transcrito. Ningún problema se manifiesta si sobre el bien que la Administración estima demanial existen situaciones posesorias contrarias que carezcan de la más mínima apariencia de legitimidad, es decir simples detentaciones. No puede decirse otro tanto si sobre el bien aparece un titular amparado por una inscripción registral. En este punto es donde parece entrar en juego la llamada publicidad natural de los bienes del dominio público marítimo-terrestre a la que, según la Exposición de Motivos, la Ley otorga valor prevalente respecto a otros medios de dar publicidad a las situaciones jurídicas, en especial la inscripción registral. De no existir deslinde[51] y de estar el bien inscrito a favor de tercero, se manifiesta un conflicto entre ambos sistemas de publicidad. Cuál debe prevalecer no es una cuestión a todas luces clara.

Aunque el artículo 16 RC parece sostener la prevalencia de la publicidad que otorga al bien su condición física, la protección otorgada por el Registro de la Propiedad a la situación publicada en el asiento no puede excepcionarse salvo que una norma de igual rango legal disponga lo contrario. Esta norma pudiera considerarse el artículo 8 LC, al rechazar el valor obstativo de las inscripciones registrales frente a la demanialidad de los bienes; sin embargo, sus efectos parecen dirigidos principalmente a no legitimar titularidades dominicales sobre el dominio público, pero que en el tema provisional y

---

[51] Téngase en cuenta que tras el deslinde se inicia el procedimiento para rectificar las inscripciones registrales contradictorias, por lo que en principio tras su realización no debieran existir. Además, en el momento que se evidenciara la existencia de alguna que baya escapado a la rectificación la Administración podrá poner en marcha dicho procedimiento.

sumario de la posesión no parece tener igual aplicación porque, a fin de cuentas, cuando la LC ha rechazado su eficacia en el terreno posesorio lo ha establecido expresamente, como lo hace en relación a la potestad de deslinde. En este sentido, la doctrina ha considerado que en caso de no existir deslinde las inscripciones registrales despliegan sus efectos, al menos en lo que a este ámbito se refiere, siendo por tanto oponibles a la Administración[52]. En principio, la cuestión se centra en la posibilidad de que la Administración pueda demostrar de forma plena e indubitada el carácter demanial del bien; acreditación que frente a la apariencia en contra que deriva de la inscripción registral deberá ser ponderada caso por caso por los Tribunales, aunque en estos supuestos parece muy difícil. Frente a la prueba ya constituida que deriva de la inclusión del bien por el deslinde, de faltar éste, la solución sobre la prevalencia de un sistema de publicidad frente a otro no puede ser más que estimada caso por caso, correspondiendo a los Tribunales el control de la actuación administrativa.

No obstante, varias razones nos inclinan a pensar que si el bien que la Administración estima demanial está inscrito como de propiedad particular, la recuperación de oficio no sea el medio adecuado para remover dicha situación posesoria. En primer lugar, resultaría cuando menos paradójico que en relación al deslinde se arbitre un plazo de un año en el que el titular registral no pueda ser removido en su posesión, que se perpetúa hasta la resolución judicial si entabla acciones judiciales y la anota en el Registro de la Propiedad, y que a través del *interdictum propium* la Administración pudiera, sin más, alterar su situación posesoria. En segundo lugar, aunque el artículo 16 RC legitima la recuperación de oficio, de no existir deslinde, en función de la prueba de la identidad demanial, no hay que olvidar que ello supone que la Administración ha establecido implícitamente cuáles son los límites del dominio público, con lo que puede sostenerse que es lógico que le vinculen los presupuestos a los que se conectan la ejecutoriedad del deslinde formalmente realizado. Por último, no puede olvidarse que los bienes marítimos dependen de fenómenos naturales en la mayoría de los casos, por lo que un bien privado puede por mor de los mismos adquirir la condición de marítimo; por ello si se entendiera que la Administración, tras comprobar esta nueva configuración del bien, puede acudir a remover una situación posesoria amparada por el Registro sin previamente realizar el deslinde, se estaría abriendo un portillo a que se prescindiera del cauce que la LC arbitra para declarar la naturaleza demanial, y al que se conectan toda una serie de

---

[52] En la dirección de que la protección de los asientos registrales en base al principio de legitimación registral opera con total eficacia en tanto no medie deslinde vid.: PAREJO GAMIR, R., en «Aspectos registrales...», ob. cit., p. 990; DÍEZ FRAILE, J. M., estima incluso de dudosa legalidad a este respecto el artículo 16 RC, en *La protección registral...*, ob. cit., p. 91; DÍAZ DELGADO, J., considera que sin deslinde la recuperación posesoria es una vía de hecho, en «Recursos contra los actos de aplicación de la Ley de Costas», RGD, 543, 199, p. 7836.

medidas garantizadoras para que los interesados intervengan en la determinación de hasta donde llegan los límites del demanio marítimo. Por todo lo anterior, a nuestro juicio, si la Administración comprobara que existen situaciones jurídicas amparadas por una inscripción registral que son contrarias a la naturaleza demanial de los bienes, el procedimiento que debe iniciar es el de deslinde, o de rectificación del existente si el realizado no abarca en su totalidad los bienes marítimos; porque acudir a un procedimiento sumario como es el *interdictum propium* para remover la situación menoscabaría las debidas garantías que la LC reconoce a los titulares registrales; sería, en definitiva, instar un procedimiento distinto del legalmente previsto.

Por último, la posesión del tercero tiene que ser una posesión indebida para legitimar la acción de recuperación de oficio. Y habrá que reproducir aquí, por consiguiente, las consideraciones expuestas en el apartado anterior: la posesión derivada de título administrativo de ocupación en ningún caso evidencia una usurpación sobre el dominio público, es más, presupone que el derecho a poseer es del titular del dominio público[53]. Cuestión distinta es que posteriormente dicho título se extinga, y ante la resistencia del ocupante ahora ilegítimo sea procedente acudir al desahucio administrativo, como procedimiento dirigido al lanzamiento o desalojo de los bienes; y así la normativa de costas (art. 17 RC) conecta la recuperación posesoria con el desahucio (art. 108 LC), como medio para proceder al lanzamiento de ocupantes de bienes demaniales sin título[54].

---

[53] En este sentido, la Sentencia de 11 de junio de 1990 de la Audiencia de Valencia afirma que la existencia de una concesión previa impide la recuperación de oficio del demanio marítimo-terrestre por la Administración mientras subsista ésta, porque «La autorización expresa aludida, impide a la Administración actuar contra la interesada de la misma forma en que podría hacerlo contra el autor de una usurpación posesoria, porque elimina el carácter abusivo o indebido de la ocupación, haciendo desaparecer uno de los supuestos legitimadores del ejercicio de la potestad de recuperación posesoria de oficio».

[54] El artículo 18 LC dispone: «El desahucio administrativo de quienes ocupen de forma indebida y sin título bastante bienes de dominio público marítimo-terrestre se decretará por el órgano competente, previo requerimiento al usurpador para que cese en su actuación, con un plazo de ocho días para que pueda presentar alegaciones, y en caso de resistencia activa o pasiva a dicho requerimiento. Los gastos que causen serán a cuenta de los desahuciados». La doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, diferencian el desahucio administrativo de la recuperación de oficio considerando que responden a presupuestos distintos. Y así, mientras que el desahucio se dirige contra las personas que ocupaban un hien con título para ello, pero que decae posteriormente, la recuperación se dirige contra quien perturba o usurpa la posesión de un hien sin ningún derecho inmediatamente anterior a la ocupación. En este sentido, parece que la normativa de costas contempla al desahucio administrativo como un medio de desalojo, en caso de resistencia del ocupante, con independencia de que hubiera existido o no un título previo, es decir, como una forma de ejecución forzosa contra ocupaciones indebidas con independencia de si en su origen estaban o no legitimadas. Sobre la distinción entre recuperación administrativa y desahucio, entre otros vid.: SAINZ MORENO, F., en «Bienes de las Entidades Locales», ob. cit., p. 1632; AGUIRREAZKUENAGA, I., en *La coacción administrativa directa,* oh. cit., p. 219.

2. AMOJONAMIENTO

El artículo 13.1 LC establece que la resolución del deslinde dará lugar al amojonamiento; éste consiste en la señalización sobre el terreno del límite interior del dominio público marítimo. Puede considerarse como una actuación dirigida a ejecutar la resolución de deslinde al materializar físicamente los límites demaniales declarados en la misma. En este sentido, el acto de aprobación del deslinde es el título jurídico que fundamenta las operaciones materiales en que consiste el amojonamiento[55]. Algunas previsiones contiene la normativa de costas sobre este procedimiento de ejecución.

En primer lugar, respecto a la resolución que pretende ejecutar —el acto de deslinde— el artículo 13.1 LC nada establece acerca de cuándo es título suficiente para ello, por lo que puede deducirse que no exige su firmeza para iniciar el procedimiento de amojonamiento al conectarlo directamente a la resolución aprobatoria del mismo, apartándose así de la normativa anterior[56]. Sin embargo, no debe olvidarse que este acto administrativo sólo es ejecutorio frente a los titulares registrales si en el plazo de un año no accede al Registro anotación preventiva de demanda, por lo que si éstos no consienten la perturbación posesoria que supone esta operación material, sólo podrá llevarse a cabo cuando el deslinde adquiera la calidad de ejecutorio frente a ellos. Además, la resolución de deslinde debe contener el pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento, que deberá ser conforme con las instrucciones técnicas que se aprueben, en su caso, por el Ministerio, incluyendo los modelos de hitos de deslinde y de otras señales de referencia (art. 24 RC[57]). En segundo lugar, en relación al procedimiento de amojonamiento propiamente, el RC no contiene más referencia que la finalidad a la que se dirige. El artículo 28.4 RC dispone que consistirá en la colocación de

---

[55] La necesidad de un título que legitime cualquier actuación material conforme a la regla *nulla executio sine titulo* resulta consagrada por el artículo 93.1 LRJ-PAC. En este sentido, la falta de dicho título habilitante hace ilegítima la actuación material de la Administración, pudiendo calificarse de vía de hecho y susceptible, por consiguiente, de ser repelida interdictalmente; en esta dirección vid. LÓPEZ MENUDO, F., en *Vía de hecho administrativa y justicia civil,* ob. cit., p. 186.

[56] El artículo 13.2 del Reglamento de Costas de 1980 exigía la firmeza del deslinde para proceder al amojonamiento. Este requisito es, por otra parte, impuesto en las normas que regulan el deslinde administrativo (arts. 15 LPE, 67 RBCL y 15 LMt).

[57] Recuérdese que el artículo 24.1 RC dispone que el proyecto de deslinde deberá comprender el pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento del deslinde, y el apartado 3 del mismo precepto establece que el proyecto y su ejecución deberán cumplir las instrucciones técnicas que se aprueben por el Ministerio de Obras Públicas, incluyendo los modelos de hitos de deslinde y de otras señales o referencia. La redacción de este último apartado se muestra un tanto confusa al hablar del *proyecto y su ejecución,* sin embargo, no parece tener otra interpretación que se está refiriendo a la resolución del deslinde, por cuanto ésta es el título válido de ejecución, es decir, el acto administrativo que consiente medidas de ejecución como el amojonamiento; lo cual viene avalado, además, por el dato de que la resolución del deslinde aprueba, entre otros documentos, el proyecto de deslinde.

hitos que permitan identificar la línea perimetral del deslinde; los hitos se sustituirán por otras señales o referencias que hagan posible dicha identificación cuando así lo aconsejen las circunstancias físicas de su lugar de ubicación. Habrá que entender, aunque la normativa de costas nada prevea[58], aplicables las reglas comunes a todo procedimiento como las atinentes a los sujetos —órganos administrativos e interesados—, al régimen jurídico de los actos —requisitos, validez y eficacia— así como los derechos y garantías de los interesados —audiencia—[59]; igualmente, deben entenderse de aplicación las reglas que en especial se dirigen al procedimiento de ejecución, como la notificación a los interesados de la resolución que autoriza la actuación administrativa[60], y autorización judicial cuando sea preciso, para realizar las operaciones materiales de ejecución, entrar en el domicilio de particulares si éstos no prestasen consentimiento. Sin embargo, únicamente es exigible el cumplimiento de los requisitos conectados al procedimiento de ejecución forzosa (como el otorgamiento de un plazo para cumplir el acto, apercibimiento ante su incumplimiento y medios de ejecución forzosa) cuando el deslinde sea un título ejecutorio y los particulares se resistan a cumplir la obligación de soportar las operaciones de amojonamiento.

Por último, debe tenerse en cuenta que al ser un procedimiento que persigue ejecutar una resolución previa, la oposición de interesados a la misma sólo puede traer causa en supuestos tasados: en primer lugar, cuando no se muestre en línea directa de continuación del acto ejecutado, es decir, cuando no se adecue a lo establecido en el deslinde; en segundo lugar, cuando el

---

[58] En este sentido, el procedimiento para el amojonamiento sería, según la clasificación propuesta por GONZÁLEZ NAVARRO, J., un procedimiento no formalizado, frente al de deslinde que sí sería formalizado, en *Derecho Administrativo español,* t. II, EUNSA, Pamplona, 1988, p. 178.

[59] Ninguna duda parece existir en la doctrina acerca de que los procedimientos de ejecución son genuinos procedimientos administrativos y, por consiguiente, les son aplicables las reglas que los disciplinan. Sin entrar en la discusión de si es posible o no hablar de un procedimiento común (como procedimiento general tipo), o más bien, de un conjunto de reglas procedimentales en las que el legislador sectorial o el instructor encuentra las precisas para la finalidad concreta perseguida, la doctrina ha entendido que las normas del Título VI, «De las Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos», de la nueva LRJ-PAC, tienen carácter básico, o en otro sentido *común* como mínimo indisponible a cualquier procedimiento, con la finalidad de garantizar la igualdad de trato a todos los ciudadanos. Sobre el alcance que debe darse *al procedimiento común,* vid.: GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, J., en *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común,* Cívitas, Madrid, 1993, pp. 64 ss.; FANLO LORAS, A., en «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos», *La nueva Ley de Régimen Jurídico...,* ob. cit., pp. 214 ss.; LÓPEZ MENUDO, F., en «Los principios generales del procedimiento administrativo», *RAP,* 129, 1992, pp. 19 ss.

[60] Conforme al artículo 93.2 LRJ-PAC. Este requisito, consagrado anteriormente en el artículo 100.1, apartado 2, ha hecho sostener a la doctrina que la falta de notificación hace ilegítima la ejecución, y constituye un vicio con entidad suficiente para convertirla en vía de hecho; en esta dirección vid.: LÓPEZ MENUDO, F., en *Vía de hecho...,* ob. cit., pp. 197 ss.; MENÉNDEZ REXACH, A., en «Procedimientos administrativos: finalización y ejecución», ob. cit., p. 268.

acuerdo de ejecución incurra en infracción del Ordenamiento jurídico independientemente del acto originario[61].

V. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES

En este ámbito, el principal efecto que deriva del deslinde es que, en todo caso, corresponde la carga impugnatoria al que se considere perjudicado. Esta regla procesal no es más que consecuencia de la presunción de validez y conformidad con el Ordenamiento de los actos administrativos, consagrada con carácter general en nuestro Derecho (art. 57.1 LRJ-PAC). Sin embargo, en la conformación del deslinde del dominio público marítimo-terrestre hasta la regulación vigente la carga de accionar dependía de las pretensiones que con ocasión de este acto administrativo se plantearan. Y, así, la carga impugnatoria corría siempre a cargo del particular si las pretensiones debían deducirse ante los Tribunales de lo Contencioso-administrativo. En cambio, si las pretensiones se fundaban en derechos civiles, en especial la discusión sobre la titularidad, la carga impugnatoria recaía sobre quien cuestionara la posesión declarada por el deslinde, o sobre la Administración si la posesión de un tercero sobre los bienes se le mostraba insalvable a sus poderes.

El sistema de distribución de la carga impugnatoria ha cambiado, al menos en relación a los titulares registrales. Ahora el deslinde siempre, existan o no titularidades inscritas, tiene la eficacia de establecer la posesión y titularidad a favor del Estado. Por consiguiente, siempre será el particular que se oponga el que deberá accionar ante los Tribunales, sea cual sea la pretensión que se esgrima y sea cual sea el orden jurisdiccional ante el que deba residenciarla.

VI. OTROS EFECTOS. EL LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Como es lógico la aprobación del deslinde determina el levantamiento de las medidas cautelares que con ocasión de la tramitación de éste se disponen. En concreto, el artículo 28.2 RC preceptúa que la aprobación del deslinde lleva implícita el levantamiento de la suspensión del otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre y en la zona

---

[61] Sobre la inimpugnabilidad y sus excepciones de los actos de ejecución de resoluciones previas vid.: SAINZ MORENO, F., en «Sobre la ejecución "en línea directa de continuación del acto" y otros principios de la coacción administrativa», *REDA*, 13, 1977, pp. 321 ss.; LAFUENTE BENACHES, M., en *La ejecución forzosa...*, ob. cit., p. 74. En relación al amojonamiento el Tribunal Supremo ha considerado que lo único exigible es que se sujete al deslinde y, en consecuencia, sólo cabe atacarle fundadamente en cuanto se desvíe o separe de lo allí trazado (STS de 23 de noviembre de 1965, Ar. 5558), aunque se refería a montes públicos.

de servidumbre de protección. Efecto que hay que entender que se produce respecto a la suspensión cautelar de licencias de obras por parte del Ayuntamiento afectado por el deslinde. En relación a la suspensión de solicitudes de inscripción de fincas o construcciones en zona de servidumbre de protección, del artículo 32 RC se deduce que la aprobación del deslinde abrirá el acceso al Registro, siempre que de éste se desprenda que el derecho que pretende acceder no recae sobre un bien de domino público, y así lo acredite el Servicio Periférico a través de la correspondiente certificación.

No ocurre otro tanto en relación a las anotaciones preventivas de deslinde: solamente cuando se hubiesen practicado sobre fincas que no hayan resultado incluidas en el dominio público, la aprobación del deslinde determinará su cancelación. En caso contrario, la anotación preventiva prorroga su vigencia, tal como mantuvimos en el epígrafe correspondiente, incardinándose en el procedimiento de rectificación de inscripciones registrales contradictorias.

VII. LOS EFECTOS DERIVADOS DE SU DIMENSIÓN ORDENADORA

Si los epígrafes anteriores se dedican a la eficacia del deslinde en sentido estricto, es decir, en cuanto título que declara la naturaleza demanial y titularidad estatal de los bienes marítimos, hacemos ahora referencia a esa otra dimensión ordenadora que vimos adquiría en tanto que instrumento de localización de los distintos espacios exigidos para la aplicación del sistema normativo de costas. Los efectos del deslinde de costas desde esta perspectiva son igualmente relevantes. Como dejamos constancia en el capítulo 7.III.2, la eficacia general del deslinde de costas se despliega en relación a los afectados presentes y futuros por las distintas líneas establecidas, por cuanto la normativa que comentamos atribuye un estatuto jurídico a cada espacio. También señalamos que esta eficacia general vincula tanto a los ciudadanos como a las Administraciones Públicas. En relación a la vinculación a las Administraciones que operan sobre el litoral determinaba dos consecuencias importantes: la primera, la función derivada de establecer qué competencias corresponde ejercer a cada una, en la medida que dichas competencias se funcionalizan según los distintos espacios contemplados en la LC y que el deslinde delimita; la segunda, que las Administraciones estaban obligadas en todos los actos de aplicación de la normativa de costas a ceñirse a los espacios fijados en el deslinde, habida cuenta de que, en cada lugar del litoral, este acto había verificado previamente los supuestos de hecho a los que se conectan los contenidos normativos, convirtiéndose en el último eslabón para conocer el régimen concreto de cada parte del litoral, sin perjuicio de que si alguna de las Administraciones afectadas estima que la fijación de espacios no es correcta pueda impugnar el deslinde. No creemos necesario volver sobre la misma cuestión. Sin embargo, creemos conveniente incidir sobre un punto. La Ley y el Reglamento de Costas anticipan a la delimitación provisional esta eficacia ordenadora de la resolución del deslinde de costas, convirtiendo esta fijación proba-

ble en el instrumento locativo de los distintos espacios del que partir para ciertas aplicaciones de la Ley. De un lado, cuando no exista deslinde conforme a la LC, la Disposición transitoria séptima conecta a la delimitación provisional de los límites del dominio público y de la servidumbre de protección el otorgamiento de los títulos de ocupación del dominio público que no requieran concesión y de las autorizaciones en zona de servidumbre de protección. En relación a estas autorizaciones en zona de protección la Administración del Estado deberá definir en el plazo de un mes los límites provisionales de ambos espacios, debiendo publicar que el plano de la definición provisional de la línea probable de deslinde, correspondiente al expediente de autorización, se encuentra a disposición de cualquier persona que quiera consultarlo y formular alegaciones en el plazo de quince días; todo ello sin perjuicio de lo que pueda resultar en el correspondiente expediente de deslinde[62]. De otro lado, si no existe deslinde conforme a la LC, los informes a emitir por la Administración del Estado sólo podrán evacuarse previa delimitación de la línea probable de deslinde[63].

En relación a los informes relativos a los planes y normas de ordenación territorial y urbanística, esta anticipación de la eficacia ordenadora del deslinde a la delimitación probable plantea un problema: qué ocurre si el deslinde definitivo supone una modificación sustancial respecto a la delimitación provisional. El interrogante no es superfluo habida cuenta de que dicho informe se evacua antes de la aprobación definitiva del instrumento de ordenación, y como hemos tenido ocasión de comprobar no es aventurado afirmar que la resolución definitiva del deslinde se apruebe mucho tiempo después de que el plan o norma de ordenación territorial esté ya en vigor. En este sentido, aunque el plan urbanístico vigente no se adecuase a los espacios definitivamente señalados, y por tanto al régimen jurídico de éstos, originaría una situación atípica, pues sería un instrumento de ordenación no conforme a la normativa de costas pero que, sin embargo, se elaboró en estricto cumplimiento de la misma, al ajustar su contenido de ordenación al informe evacuado según la delimitación provisional. En principio, podría sostenerse que esta modificación sustancial traería como consecuencia que la norma o plan debieran revisarse, pues estaríamos en el supuesto previsto en el artículo 156.*d)* del Reglamento de Planeamiento: cuando otras circunstancias así lo exigieren. Sin embargo, la propia normativa de costas rechaza que en todo caso las variaciones de las zonas de servidumbres en un lugar concreto determinen la revisión del planeamiento en vigor. Como se recordará, el artículo 43 RC dispo-

---

[62] Vid. Disposición transitoria decimoctava del RC, en la redacción establecida en el Real Decreto 1112/1992.

[63] Disposición transitoria decimonovena apartado tercero del RC en relación al informe sobre planes y normas de ordenación territorial y urbanística, y Disposición transitoria decimoctava apartado tercero del RC, en la redacción dada por el Real Decreto 112/1992, para los informes sobre los expedientes de autorización en zona de servidumbre de protección incoados por la Comunidad Autónoma.

ne que los terrenos afectados por la modificación de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, cuando por cualquier causa se varíe la delimitación de ribera del mar, que será recogida en el correspondiente deslinde, quedarán en situación análoga a la prevista en la Disposición transitoria tercera y cuarta de la LC o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea la dirección de la variación. En este sentido, si el deslinde definitivo supone una modificación sustancial de la delimitación provisional, a los terrenos afectados les será aplicable la Disposición transitoria tercera LC en relación a la sujeción de las prescripciones dispuestas para las servidumbres, en función de la clasificación del suelo y del instrumento de planeamiento existente; e igualmente si existen obras e instalaciones, así como las que pudieran construirse al amparo de licencia municipal, les será de aplicación el régimen transitorio de la Disposición transitoria cuarta de la Ley y concordantes del Reglamento, con la única particularidad de que en estos casos, por definición, serían obras legalizadas, pues se hicieron con estricto cumplimiento del planeamiento en vigor y la normativa de costas.

10. Control jurisdiccional

I. LA DEFENSA DE PRETENSIONES FRENTE AL DESLINDE: CONCURRENCIA DE JURISDICCIONES

La LC no se aparta del sistema de fiscalización jurisdiccional que hasta el momento ha presidido el control del deslinde, basado en una concurrencia de jurisdicciones (vid. cap. 3.V.5). De una parte, pese a no establecerlo expresamente, en tanto que acto de la Administración Pública sujeto al Derecho administrativo corresponde al orden contencioso-administrativo enjuiciar su regularidad conforme a las reglas que disciplinan esta jurisdicción; de otra, la LC mantiene el conocimiento de los Tribunales civiles de las pretensiones que se funden en derechos de esta clase. Los preceptos que aluden directamente al control jurisdiccional del deslinde son los artículos 13 y 14 LC. El primero, al regular los efectos de este acto, dispone en su segundo apartado:

> En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial.

Como se recordará, esta referencia al ejercicio de acciones por parte de los titulares registrales y las anotaciones de demanda correspondientes, debe conectarse con el procedimiento de rectificación de las inscripciones registrales contradictorias. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado expresamente que estas acciones abarcan tanto las ejercitables ante la jurisdicción civil[1] como ante la contencioso-administrativa. En relación al recurso contencioso, sin embargo, hay que tener presente que la referencia a los titulares inscritos no obsta a que puedan interponerlo otros afectados conforme a los criterios generales de impugnación, teniendo en cuenta, además, que el artículo 109 LC consagra la acción pública para exigir ante los Tribunales la observancia de la normativa de costas y que el artículo 119 LC otorga legitimación a las Administraciones Públicas para impugnar ante los

[1] FJ 2.D STC 149/1991.

órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo los acuerdos o actos de otras Administraciones[2].

El artículo 14 LC alude expresamente a su enjuiciamiento por los Tribunales civiles, disponiendo:

> Las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado prescriben a los cinco años, computados a partir de la fecha de aprobación del deslinde.

Esta reserva de acciones civiles evidencia que la LC no se aparta del sistema de fiscalización del deslinde vigente hasta el momento; como sabemos éste responde a un reparto entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil en función de la naturaleza o fundamento en que se apoye la pretensión, pudiendo acudirse a estas esferas simultánea, alternativa o sucesivamente[3]. Sin embargo, la LC no establece claramente cuáles sean las pretensiones residenciables en el ámbito de la jurisdicción contenciosa, sino que utiliza para delimitarlas un criterio residual: aquéllas que no lo sean ante la jurisdicción civil. Las pretensiones enjuiciables ante los Tribunales civiles sí aparecen delimitadas por dos criterios a tenor del artículo 14 LC anteriormente transcrito: *a)* que se dirijan a la defensa de derechos sobre terrenos delimitados como dominio público, y *b)* que esta defensa debe articularse mediante acciones civiles, o lo que es lo mismo, que el derecho que pretenda defenderse sea un derecho civil; quedan al margen de este ámbito, por consiguiente, las pretensiones que se funden en derechos sobre los bienes delimitados que no sean de naturaleza civil, es decir, en derechos reales administrativos.

II. CONOCIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. CONSIDERACIONES GENERALES: RECURSO ADMINISTRATIVO PREVIO; COMPETENCIA

Según la LRJ-PAC (arts. 107 ss.), la resolución de deslinde, al ser dictada por un órgano que carece de superior jerárquico, agota la vía administrativa, no siendo, por tanto, susceptible de recurso administrativo ordinario. En otro orden de cosas, hay que señalar que la competencia objetiva para conocer de los recursos contra esta resolución corresponde a la Sala de lo Contencioso de

---

[2] Y, así, SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., pone de relieve que la acción pública, junto a la acción conferida a las Administraciones, así como la norma que tienen los particulares afectados por actos de aplicación de la normativa de costas, suponen el más amplio círculo de protección procesal que conoce nuestro Derecho ante infracciones de un bloque normativo, en *Comentarios...*, ob. cit., p. 281.

[3] Vid. cap. 3.V.5 y cap. 5.II.6.

la Audiencia Nacional en única instancia (art. 66 LOPJ); la competencia funcional la tiene el Tribunal Supremo para conocer de los recursos de casación contra las sentencias de esta Audiencia[4].

2. PRETENSIONES FRENTE AL DESLINDE. MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

La pretensión procesal administrativa como señala J. González Pérez es el objeto del proceso contencioso-administrativo cuya nota cualificadora es su fundamento: la actuación que se pide al órgano jurisdiccional está fundada en Derecho administrativo[5]. En relación al acto de deslinde de zona marítimo-terrestre ha sido doctrina reiterada del Tribunal Supremo que la pretensión de anulación podía fundamentarse en dos motivos: defectos formales o de procedimiento, a los que se asimilaban las cuestiones sobre los límites en que debía desenvolverse el ejercicio de la potestad y, como cuestión de fondo, la adecuación del deslinde a los hechos determinantes que identificaban a un bien como perteneciente a la clase de marítimo (vid. cap. 5.I.2 y I.4). Algunas apreciaciones caben formular a la luz de la nueva regulación de costas.

A) *Infracciones formales o de procedimiento*

En este ámbito cobra carta de naturaleza la distinción básica en nuestra Disciplina entre motivos de nulidad de pleno derecho o motivos que sólo determinan la anulabilidad, que habrán de articularse en relación a las reglas que disciplinan la competencia y el procedimiento dispuesto para este particular acto administrativo. Así, sólo será determinante de nulidad del acto de deslinde la incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio, o la falta total de procedimiento; por contra, las irregularidades procedimentales únicamente determinan la invalidez del acto si éste careciera de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dieran lugar a la indefensión de los interesados (arts. 62 y 63 LRJ-PAC).

La jurisprudencia producida hasta el momento en relación al deslinde de zona marítimo-terrestre viene sosteniendo la necesidad de demostrar por parte del particular recurrente que el defecto procedimental aducido determina una efectiva indefensión, en otro caso no atiende a la pretensión; en este sentido se ha pronunciado en relación a la omisión de citación para el apeo; del trámite de audiencia; de notificación del acto de deslinde, etc.[6]. Sin embargo,

---

[4] A este respecto debemos estar a la Ley 10/1992, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, cuyo artículo 7 regula la casación en este orden jurisdiccional, y a los nuevos artículos 93 a 102.*b)* LJCA.

[5] En *Manual de Derecho administrativo,* ob. cit., pp. 180 ss.

[6] En este sentido vid. SSTS de 22 de septiembre de 1972 (Ar. 3753) y 12 de febrero de 1977 (Ar. 557).

no falta algún pronunciamiento considerando que la omisión del trámite de audiencia cuando viene referido a otra Administración Pública supone un defecto formal que hace inadecuado el acto para alcanzar su fin y, por consiguiente, determina su invalidez[7].

Desde esta perspectiva, habrá que tener presentes las reglas que disciplinan en la nueva normativa los trámites a seguir en este procedimiento. Especial relevancia a estos efectos tiene el trámite, preceptivo, de solicitud de informe al Ayuntamiento y a la Comunidad Autónoma afectada, por lo que su omisión debe considerarse un vicio determinante de invalidez. Igual consideración merecen los trámites exigidos al objeto de hacer posible el derecho a información y defensa de los posibles interesados, como el de información pública y, especialmente, el de vista y audiencia. No hay que olvidar la regulación minuciosa que a estos efectos se contiene en la normativa que tratamos, que configura al procedimiento como una garantía para que los interesados puedan contrarrestar —en su caso— los hechos que la Administración toma en consideración a la hora de comprobar los límites y extensión del dominio público, así como la de los otros espacios que delimita. Este procedimiento, como vimos, se encamina a constatar unos hechos físicos al objeto de determinar hasta donde aparecen terrenos que participan de la identidad de marítimos, en especial de ribera del mar; hechos que pueden interpretarse de diferente manera por las partes implicadas, por lo que han debido tenerse en cuenta las consideraciones o alegaciones que a este particular aduzcan los interesados, a los que incluso se les permite presentar una delimitación alternativa. La posibilidad de interpretaciones contrapuestas de los hechos en los que debe apoyarse esta actuación administrativa es algo que se muestra intrínseco a esta actuación, por lo que prescindir de los trámites dirigidos a ello harían del deslinde un acto irreconocible, pudiendo afirmarse que forma parte de la conformación institucional de la figura.

B) *Extralimitación en el ejercicio de la potestad*

Como vimos al analizar el tratamiento jurídico del deslinde hasta la vigente LC (vid. cap. 5), la Administración no podía realizar un pronunciamiento acerca de la titularidad y naturaleza jurídica de los terrenos delimitados, ni podía atribuirse su posesión si sobre el bien existía una titularidad dominical registrada a favor de tercero. Desde esta conformación institucio-

---

[7] La STS de 8 de abril de 1987 declara la nulidad del deslinde de zona marítimo-terrestre por omisión del trámite de audiencia al Ayuntamiento afectado —exigido por el artículo 6 LC 1969—, cobrando en la actualidad particular interés por las implicaciones competenciales que determina el deslinde de costas en la nueva Ley, afirmando: «... Por todo ello la propia Ley de Costas exige en su artículo 6 en todos los casos la audiencia de los Ayuntamientos, trámite cuya omisión no sólo puede determinar la indefensión del propio Ayuntamiento,... *y en todo caso la carencia de elementos formales necesarios para que el deslinde pueda alcanzar su fin*» (Ar. 6372; la cursiva es nuestra).

nal, los Tribunales de lo contencioso-administrativo sentaron su propia competencia para enjuiciar si la Administración había procedido dentro de los límites de su atribución, pues fuera de las coordenadas señaladas el deslinde se manifestaba contrario a Derecho. Esta doctrina legal no puede mantenerse a la luz de la LC. La eficacia que hoy se otorga al deslinde de costas no permite ninguna pretensión en este sentido; es más, mediante este acto la Administración del Estado declara su titularidad y posesión, sin que puedan oponérsele inscripciones registrales. Conforme a la normativa vigente está dentro del ámbito de sus poderes el que la Administración declare los límites y extensión del dominio público sin atender a posibles titularidades inscritas, que incluso deben contrarrestarse mediante anotación preventiva cuando el procedimiento se instruye o una vez aprobado (vid. caps. 8 y 9).

C) *Inclusión incorrecta de terrenos. La base fáctica del deslinde*

La competencia sobre la cuestión de fondo que subyace en todo deslinde de costas, es decir, la corrección de la inclusión de los terrenos por mostrar los caracteres que los identifican como marítimos, es afirmada desde hace décadas por los propios Tribunales de este orden (vid. cap. 5.I.4). Este motivo ha llevado al Tribunal, de apreciarlo, a declarar la invalidez del deslinde e incluso, algunas veces, a declarar cuál es la línea de deslinde procedente, considerando ambas pretensiones, de nulidad y de establecimiento de los límites correctos, admisibles conjuntamente[8]. Otras veces, en cambio, la pretensión de que el Tribunal declare cuál es el deslinde correcto se considera una cuestión de fondo que afecta a la titularidad dominical y que deberá ventilarse ante la jurisdicción ordinaria[9]. Y así, es obvia la especial rele-

---

[8] En este sentido: STS de 12 de febrero de 1977, estableciendo: «Se estima el recurso, declarando no ajustada a Derecho la resolución impugnada y la obligación por parte de la Administración de proceder a un deslinde de zona marítimo-terrestre de la finca denominada *Tel Vel*, que deberá ser trazado siguiendo la línea continua negra dibujada en el Plano del Topógrafo correspondiente, por ser dicha línea la que coincide con el límite de hasta donde llegan las olas del mar en los temporales ordinarios» (Ar. 557); la STS de 8 de junio de 1990 establece: «La Comisión se limitó a una comprobación subjetiva cuya motivación no expresó ni siquiera para explicar las razones de que sus conclusiones no tuvieran en cuenta los accidentes físicos que ella misma constataba... Finalmente, también coincidimos con el razonamiento de la sentencia de la Audiencia en lo atinente al informe del Ingeniero de la Junta del Puerto...: porque con ellos se prueba que la línea de deslinde ha de ser la solicitada en la demanda y declarada correcta por la sentencia recurrida» (Ar. 5181).

[9] La STS de 16 de febrero 1991 establece: «Respecto a la pretensión que se anule el acto impugnado para que se reconozca la línea de deslinde propuesta por el actor, por implicar una rectificación del deslinde aprobado... es ya una cuestión de fondo que afecta a la titularidad dominical que habrá de ser dilucidada en la vía judicial ordinaria ante la que podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos» (Ar. 1230). No obstante, este fallo descansa en la no estimación de la invalidez del deslinde, al no haber contrarrestado debidamente el actor las pruebas aportadas por la Administración.

vancia que el enjuiciamiento de la base fáctica del deslinde adquiere en la actualidad. De un lado, la vinculación absoluta del deslinde a los criterios por los que se definen los bienes públicos es expresamente consagrada en la LC (arts. 11 y 13); de otro, los efectos que a este acto se anudan tienen su apoyo en la constatación de los caracteres que identifican a un terreno como bien marítimo, porque en último extremo la declaración de la titularidad y posesión de esta resolución se asienta en los hechos determinantes de la demanialidad de esta clase de bienes. Además, las delimitaciones de las servidumbres deben establecerse por relación a los límites de la ribera del mar, y este bien marítimo se describe por remisión a fenómenos naturales. La inadecuación a los datos fácticos descritos en la LC hace decaer la propia razón del deslinde por cuanto éstos se constituyen en presupuesto, objeto y fundamento de su validez, no sólo en relación a los límites demaniales sino a las otras delimitaciones que debe establecer. Por ello, su regularidad no interesa exclusivamente a los titulares afectados por la declaración demanial sino también a todos los afectados por las distintas delimitaciones: los titulares de terrenos sujetos a las servidumbres y las Administraciones implicadas.

El núcleo del enjuiciamiento del deslinde en base a estos parámetros se convierte, como no podría ser de otro modo, en una cuestión de prueba. A este respecto hay que tener en cuenta algunas consideraciones. En primer lugar, el principio de legitimidad de los actos administrativos determina a su favor una presunción *iuris tantum* de legalidad y acierto, de manera que es el que invoca la irregularidad quien tiene la carga de la impugnación; si este principio desplaza también la carga de la prueba a quien impugne el acto administrativo no es una cuestión pacífica. La jurisprudencia más reciente pone de relieve que el principio de legitimidad no alcanza al material probatorio aportado al expediente administrativo y, en consecuencia, el Tribunal no se ve constreñido a exigir una prueba rigurosa en contrario para deducir la invalidez del acto administrativo. Y así, en numerosos casos, el Tribunal Supremo ha sostenido que la presunción de legalidad del acto administrativo desplaza sobre el administrado la carga de accionar pero no afecta a la carga de la prueba, que ha de ajustarse a las reglas generales, por lo que cada parte ha de probar el supuesto de hecho cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor[10]. En estas

[10] Esta doctrina se recoge en las siguientes SSTS: 29 de enero de 1990 (Ar. 357), 29 de noviembre de 1991 (Ar. 9383), 29 de mayo de 1992 (Ar. 4302) y 12 de octubre de 1992 (Ar. 7573). Conforme a estas reglas de distribución de la carga de la prueba, es doctrina reiterada del Tribunal Supremo que en materia sancionadora ha de ser la Administración la que soporte la carga de probar la realización de la conducta que integra la infracción, entre otras vid. SSTS de 26 de diciembre de 1990 (Ar. 10258), 28 de julio de 1990 (Ar. 6742) y 26 de diciembre de 1992 (Ar. 10258); por contra, cuando se trata de enjuiciar el ejercicio de potestades discrecionales es el impugnante quien debe probar la actuación arbitraria de la Administración para desvirtuar la presunción de legalidad, en este sentido vid. SSTS 17 de septiembre de 1990 (Ar. 7118), 2 de octubre de 1990 (Ar. 7828) y 15 de abril de 1992 (Ar. 4049).

coordenadas debe situarse, en nuestra opinión, la apreciación por parte del Tribunal de los hechos fácticos a los que debe responder el deslinde de costas, teniendo en cuenta que —conforme a la disciplina reguladora del mismo— corresponde a la Adminsitración justificar las líneas establecidas, desplazando a ésta la carga probatoria. Desde esta perspectiva, cobra carta de naturaleza la Memoria del deslinde como documento que contiene la justificación de la correcta inclusión de los terrenos en el dominio público, así como la justificación del límite de la ribera del mar en su caso y de las delimitaciones de las servidumbres. Del expediente de deslinde se deberán traslucir las razones que han llevado a la Administración a establecer que la extensión declarada es la que corresponde a los datos fácticos del lugar y, por conexión, la localización de las servidumbres. Los Tribunales fiscalizarán la adecuación del deslinde a los criterios determinantes de la demanialidad marítima, sin otros condicionamientos a la hora de enjuiciar la cuestión de fondo que los que marquen las pautas del proceso jurisdiccional (congruencia con la petición, cauces procesales, reglas de valoración de la prueba, etc.).

Sentado lo anterior, conviene distinguir, a nuestro juicio, dos alternativas básicas que pueden llevar al Tribunal a estimar una pretensión contra este acto, a las que pudieran corresponder, igualmente, distintos grados de vinculación para la Administración de costas. En primer lugar, si se estima, como hacemos, que corresponde a la Administración probar los hechos determinantes de la condición marítima de un bien y las restantes delimitaciones, el que impugne el deslinde puede alegar únicamente que la resolución no justifica suficientemente las líneas establecidas; falta de justificación que puede llevar al Tribunal a estimar la invalidez del acto, sin entrar a cuestionar si el terreno sobre el que se concreta la discusión pudiera presentar o no tales características o debiera estar o no emplazado en la zona de servidumbre. En estos términos, la Administración podrá realizar un nuevo deslinde en el que justifique fundadamente la misma línea demanial, y las otras delimitaciones, pues la resolución judicial no le vincula para que su nueva actuación deba tener un resultado concreto. En segundo lugar, si el Tribunal enjuicia el deslinde y en base a las pruebas aportadas en el expediente o las que pudieran establecer las partes, llega al convencimiento de que los terrenos discutidos no presentan la identidad de marítimos o de ribera del mar en su caso, el fallo no sólo establecerá la irregularidad de la resolución por falta de presupuesto de hecho sino que vinculará a la Administración para que establezca la delimitación excluyendo tales bienes y rectificando las servidumbres; incluso nada impide que el Tribunal admita la pretensión de deslinde, es decir, de declarar cuál es la extensión de los bienes marítimos. Además, una sentencia en tal sentido vinculará a la Administración en la dirección de no modificar estos límites, por lo que sólo un cambio en la configuración del dominio público marítimo-terrestre admitiría un nuevo procedimiento delimitador, que podría recurrirse de no justificar tales circunstancias modificativas.

El único pronunciamiento, hasta el momento, que ha enjuiciado un deslinde aprobado tras la LC es la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de

noviembre de 1993[11], siendo el motivo de la impugnación el haber incluido unos terrenos dedicados a salinas y piscifactorias como integrantes de la zona marítimo-terrestre. La Sala anula la resolución y declara que dichos terrenos no están incluidos en la zona marítimo-terrestre, pues de la prueba pericial judicial se deduce que

> de existir el riesgo de inundación de esos terrenos tanto por los temporales ordinarios como extraordinarios no sería posible su explotación ni para salinas ni para piscifactorias, de forma que el hecho de llevar ciento quince años como salinas —la otra actividad es la que se trata de implantar— evidencia que es una finca segura, dato corroborado por una flora perenne cuya subsistencia no sería posible de haber habido esas inundaciones o por las ayudas otorgadas por la CEE para piscifactoria.

III. CONOCIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CIVIL

Al haber hecho reserva la LC (art. 14) de las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos que el deslinde declara de dominio público afirma la competencia del orden civil. Sin embargo, en este orden jurisdiccional sólo parece que sea procedente un enjuiciamiento del deslinde demanial, es decir, en cuanto establecimiento de los límites interiores del dominio público, ya que hace referencia a *derechos civiles sobre el dominio público deslindado.* Por tanto, los particulares afectados por el deslinde demanial podrán recabar la tutela judicial si estiman que han sido lesionados en derechos de esta índole. Vuelve a ser la naturaleza de la pretensión la que determina a qué orden debe acudirse.

No obstante, hay que declarar que pese a la dicción del artículo 14 estos derechos no son en puridad sobre terrenos incluidos en el dominio público deslindado, *sino sobre terrenos deslindados como dominio público.* En efecto, si se parte que los mismos son de dominio público no cabrían en principio acciones civiles de los particulares, porque el dominio público únicamente puede tener un titular: el Estado. Lo que verdaderamente establece el precepto es la posibilidad de defender derechos civiles, entablando las acciones pertinentes, al objeto de que sean reconocidos sobre terrenos que el deslinde declara de dominio público. Además esta acción ante los Tribunales civiles, como vimos, puede ser simultánea, alternativa o posterior al recurso contra el deslinde ante la Jurisdicción contenciosa-administrativa.

---

[11] Los únicos pronunciamientos del Tribunal Supremo hasta el momento sobre el deslinde de costas conforme a la regulación vigente versan sobre la petición de suspensión de sus efectos; en este sentido o bien se niega la medida cautelar (STS de 17 de enero de 1994, Ar. 132), o se admite en cuanto el efecto posesorio inmediato si el particular realiza una actividad productiva sobre los bienes (STS de 28 de enero de 1994, Ar. 159; STS de 21 de julio 1994, Ar. 6083).

1. ACCIONES CIVILES Y RECLAMACIÓN PREVIA

A) *Acciones civiles*

El artículo 14 LC alude genéricamente a las acciones civiles que pueden entablar los particulares en defensa de sus derechos, a las que se impone un plazo de prescripción de cinco años a contar desde la aprobación del deslinde. Se hace preciso entrar a determinar cuáles son estas acciones civiles.

En primer lugar, en nuestra opinión, existe un criterio claro que circunscribe el ámbito en que debemos movernos: *la reserva de acciones civiles lo es frente a la Administración;* son acciones dirigidas a enervar la declaración de naturaleza pública y titularidad estatal que realiza el deslinde y en relación a los terrenos deslindados y no a otros. Por ello no deben comprenderse en la referencia del precepto las acciones que, aún teniendo por objeto tales terrenos, no puedan dirigirse frente a la Administración, no persigan discutir la declaración de la titularidad pública o, al menos, no persigan que se reconozca que el particular ostentaba un derecho que la LC ha abatido. Quedan al margen, por consiguiente, las acciones entre el particular afectado por el deslinde y terceros, entre las que se encontrarían las que pudieran interponerse frente al trasmitente del derecho que se ve afectado por la declaración de titularidad estatal [12]: acción de saneamiento; acción de enriquecimiento injusto; acción de nulidad, etc. El particular podrá apoyar en la declaración que realiza el deslinde el ejercicio de la acción frente al tercero, podrá apoyar su petición en las repercusiones que el deslinde ha materializado en su esfera jurídica, pero debe entablarse frente a un sujeto distinto del titular demanial [13] y, en consecuencia, no sería de las contempladas por el artículo 14 LC, por lo que no le afectaría el plazo de prescripción de cinco años [14]. En nuestra opinión, el artículo 14 LC contempla aquellas accio-

---

[12] Desde esta perspectiva, entendemos que no es acertada la opinión de DÍAZ FRAILE, J. M., que engloba en las acciones del artículo 14 LC cualquier acción que tuviera como objeto los terrenos deslindados, sean de la naturaleza que sean y se dirijan contra la Administración o frente a otro sujeto distinto; entre las que se encuentra, según el autor, la acción personal que tiene el arrendatario para exigir del arrendador la entrega de la cosa objeto del contrato si éste es terreno incluido en el dominio público según el deslinde, en *El dominio público...*, ob. cit., p. 151.

[13] Cuestión distinta es que haya sido la propia Administración quien hubiese efectuado la transmisión, como nos consta que ha sucedido en múltiples casos, no sólo como consecuencia de la desamortización y posterior venta de terrenos situados en las costas, sino incluso acudiendo a la venta de terrenos sobrantes de deslinde. En estos supuestos, por un principio de economía procesal, podrá acumularse esta acción contra la que en puridad se dirige a enervar la titularidad estatal, pero nada impediría al particular entablar en proceso distinto tal acción que se regiría por el plazo de prescripción correspondiente.

[14] Es difícil aventurar la suerte de este tipo de acciones. El particular que vea cómo el deslinde declara que su derecho no existe por recaer sobre un objeto imposible de apropiación, y además que esta imposibilidad es desde el momento en que se manifestó su identidad marítima, podrá intentar cuantas acciones contra su trasmitente pudieran determinar algún tipo de reparación económica, ya alegando la nulidad de la trasmisión por carecer de objeto, o por enriquecimiento injusto, etc. Es labor del Tribunal entrar a declarar caso por caso la legitimidad de la pretensión.

nes que pudieran esgrimirse con relación al deslinde y por tanto dirigidas contra el titular que éste declara; puede sostenerse que las que abarca son acciones reales, pues lo que intenta defenderse es la existencia de un derecho que otorga poderes sobre la cosa frente a quien lo niega o discute [15].

Dentro de este marco, acciones reales frente a la Administración, de la dicción del artículo 13.2 LC, que alude a las acciones que ejerciten los titulares inscritos, pudiera pensarse en la acción del artículo 41 LH, que dispone:

> Las acciones reales procedentes de los derechos inscritos podrán ejercitarse por el procedimiento que señalan los párrafos siguientes contra quienes, sin título inscrito, se opongan a aquellos derechos o perturben su ejercicio, siempre que por certificación del Registro se acredite la vigencia, sin contradicción alguna, del asiento correspondiente...

Ya se entienda que el artículo 41 LH contempla una acción distinta de las derivadas de los derechos inscritos [16], o que simplemente dispone un procedimiento especial y sumario para el ejercicio de las acciones reales procedentes de dichos derechos (reivindicatoria, negatoria, etc.) [17], la LC no parece consentir que pueda interponerse frente al deslinde. La declaración de la naturaleza jurídica de los terrenos delimitados prevalece frente a las inscripciones registrales, que se articula incluso en el procedimiento mediante la anotación preventiva de deslinde o tras la resolución de éste por la anotación preventiva de dominio público y, en consecuencia, no se perfecciona el requisito exigido para que proceda dicha acción registral: que el derecho inscrito no esté contradicho.

Igual consideración merecen las acciones posesorias —interdictos de retener o recobrar—, por cuanto éstas no pueden entablarse contra las resoluciones de la Administración (arts. 10 LC y 101 LRJ-PAC), sin que sea óbice la posibilidad de su ejercicio ante supuestos de vía de hecho; pero como es lógico los preceptos de la LC no están contemplando la reacción ante actuaciones fuera del sistema sino del sistema mismo. Con ello queremos hacer referencia a que los artículos 13.2 y 14 LC están reconociendo la posibilidad de ejercicio de acciones que son manifestación del propio sistema de la fiscalización del mismo, pero no es lógico entender que estén contemplando la reacción ante una actuación administrativa que se manifieste como vía de hecho [18].

---

[15] No queremos entrar, sin embargo, en la polémica doctrinal sobre cuáles son las diferencias entre los derechos reales y los de obligación. Pretendemos únicamente poner de manifiesto que el precepto que analizamos se circunscribe, a nuestro juicio, a aquellas acciones que pretenden discutir frente a la Administración la titularidad estatal declarada sobre los bienes deslindados, por estimar el particular que le asiste un derecho civil sobre los mismos.

[16] En este sentido, ALBALADEJO, M., en *Derecho civil,* t. III, ob. cit., p. 429.

[17] En este sentido, DÍEZ-PICAZO/GULLÓN, en *Sistema...,* ob. cit., p. 323.

[18] Desde esta perspectiva, no estimamos acertada la consideración de DÍAZ FRAILE, J. M., que al analizar la cuestión sólo considera que no deben aplicarse a estas acciones el plazo de prescripción de cinco años que dipsone el artículo 14 LC, porque lo que en definitiva no cabe es admitir que la referencia a acciones civiles pueda abarcar a las acciones interdictales, no es un problema de regulación de la acción sino de la posibilidad de la acción misma.

Tampoco creemos que pueda comprender la acción hipotecaria. Esta acción de naturaleza real se dirige contra los bienes hipotecados a fin de realizar el valor de éstos y satisfacer la deuda garantizada e incumplida, y debe entablarse contra el propietario aunque éste no sea el deudor de la obligación garantizada. Pudiera pensarse que esta acción es una de las que contempla la LC en la medida que puede dirigirse contra el titular actual, en este caso la Administración [19]. Sin embargo, esta acción real requiere la subsistencia de la hipoteca, es decir, que el bien continúe gravado por el derecho real de garantía, por ello no es una acción que pueda entablarse frente a la Administración pues su titularidad demanial excluye la pervivencia de cualquier derecho de naturaleza privada, o, en términos quizá no ortodoxos, la titularidad demanial nace libre de cargas. Lo que no impide, evidentemente, que el titular del crédito pueda ejercitar la acción personal fente al deudor para reclamar el cumplimiento de la obligación, sin cuestionar la titularidad estatal declarada por el deslinde; pero esta acción tendrá un demandado distinto del Estado y, por las razones antes expuestas, también escaparía a las previsiones del artículo 14 LC.

En nuestra opinión, las acciones que el artículo 14 LC está contemplado directamente son las dirigidas a mantener el derecho mismo frente a la declaración de titularidad estatal, son las que persiguen asegurar la titularidad, el derecho privado que el deslinde niega. En este sentido, cabe deducir la acción que pretende la declaración del derecho que se esgrime junto a la restitución de la cosa en base a éste —reivindicativa—, o la acción dirigida a que se reconozca la existencia misma del derecho frente a quien lo niega o discute —declarativa— [20]; siendo el sujeto pasivo en ambos tipos de acciones la Administración del Estado por cuanto es su titularidad, declarada por el deslinde, la que cuestiona el derecho que se intenta defender.

En principio, estas acciones persiguen la defensa del dominio, pero la doctrina admite que existen acciones equivalentes en relación a los derechos *in re aliena* [21]. En este sentido, puede sostenerse que los titulares de estos derechos

---

[19] Así lo entiende DÍAZ FRAILE, J. M., aunque no exponga otra argumentación que la genérica mención a las acciones civiles que efectúa el artículo 14 LC, en *El dominio público...*, ob. cit., p. 151.

[20] La acción declarativa y la reivindicatoria del dominio tienen en común que ambas pretenden la defensa de la propiedad, por lo que requieren para prosperar que el actor pruebe su dominio sobre cosa identificada, y se diferencian en que con la primera se persigue la condena del demandado a que reconozca el dominio del actor mientras que con la reivindicatoria, además, se persigue la condena a que se le restituya en la posesión de la cosa que indebidamente posee el demandado, teniendo pues que probar la posesión de este último; en este sentido vid. SSTS de 10 de julio de 1992 (Ar. 6277), 24 de marzo de 1992 (Ar. 2284) y 11 de diciembre 1992 (Ar. 10136).

[21] Aunque la reivindicatoria es una acción referente al derecho de dominio, la doctrina científica entiende que existe acción similar respecto a los restantes derechos reales, en la medida que la vindicación de cada derecho no es una facultad derivada de él, sino el derecho mismo en acción; vid. ALBALADEJO, M., en *Derecho civil*, t. III, ob. cit., p. 53.

reales pueden igualmente accionar en su defensa en la medida que de mantenerse la titularidad estatal no cabe la pervivencia de los mismos [22]. Sin embargo, no se nos escapan las dificultades que ello plantea. No parece cuestionable que la titularidad estatal declarada por el deslinde está frontalmente discutiendo sus derechos, y por tanto es de justicia material que los mismos tengan acción para defenderlos, pero una acción que persiga su reconocimiento tendrá que discutir previamente la titularidad estatal como punto de partida, y ello debe hacerse defendiendo la existencia de una titularidad plena contradictoria, es decir, mediante una reivindicatoria o declarativa de dominio, acciones que al parecer sólo pueden entablarse por el que se considere dueño de la cosa [23].

Por último, el precepto señala un plazo de prescripción de cinco años a estas acciones contados a partir de la aprobación del deslinde, por lo que debe entenderse derogado en relación a las mismas el artículo 1.963 del Código Civil que otorga un plazo de treinta años para el ejercicio de acciones reales sobre inmuebles [24].

B) *Reclamación previa*

Nada dice la Ley a este respecto, por lo que hay que entender aplicable lo dispuesto en las normas generales en cuanto al requisito procesal de la recla-

---

[22] Téngase en cuenta que los derechos reales se extinguen, entre otras causas, por la pérdida de la cosa y, en este sentido, la declaración demanial del bien se equipara a la pérdida del objeto sobre el que pudieran estar constituidos estos derechos. En efecto, la doctrina entiende que aunque el Código Civil no define qué se entiende a estos efectos por pérdida de la cosa, hay que estar por aplicación analógica a lo dispuesto en el artículo 1.122 del Código, que entre otras causas enumera «cuando queda fuera del comercio»; entre otros vid.: DÍAZ-PICAZO/GULLÓN, en *Sistema de Derecho civil,* vol. III, ob. cit., p. 395; ALBALADEJO, M., en *Derecho civil,* t. III, ob. cit., p. 58.

[23] Al menos así lo entiende la doctrina LACRUZ, J. L., afirma que la acción reivindicatoria no es amortizable ni puede transferirse a otro, en *Manual de Derecho civil,* ob. cit., p. 150; DÍEZ-PICAZO/GULLÓN BALLESTEROS, en *Sistema...,* ob. cit., p. 197. En este sentido, la STS de 10 de julio de 1992 establece: «ha de entenderse que quien ejercita esa acción —tanto la declarativa como la reivindicatoria de dominio— ha de ser el que dice ostentar ese derecho cuya declaración reclama que es fruto de una vinculación directa con la cosa inmueble en este caso,... y que de no hacerlo personalmente el propietario, ha de ejercitar otra persona natural o jurídica que venga a la litis investida de la representación de aquélla por acto individualizado de conferimiento o por atribución legal, es decir automática» (Ar. 6277). Por ello, se puede apreciar la dificultad de que el titular de un derecho real limitado pueda instar la declaración de la titularidad del dueño por su mera voluntad.

[24] MORENO CÁNOVES, A., ha criticado esta reducción del plazo para el ejercicio de la acción, en *Régimen jurídico...,* ob. cit., p. 164. En cambio, otros autores entienden que las nortas de publicidad que acompañan al procedimiento de deslinde permiten entender una reacción más inmediata frente a éste, que de no producirse implica un aquietamiento del particular afectado: SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., en *Comentarios...,* ob. cit., p. 68; MENÉNDEZ REXACH, A., en «Problemas jurídicos...», ob. cit., p. 213.

mación previa al ejercicio de toda clase de acciones contra el Estado. Y así, habrá de estarse a lo previsto en la LRJ-PAC en cuanto a presentación, plazo para su resolución y sentido del silencio; sin embargo, a diferencia de la anterior LPA, no se establece ningún plazo para el ejercicio de la acción una vez que hubiere transcurrido el plazo exigido para resolver.

El principal efecto de la interposición de la reclamación previa es la interrupción de la prescripción de la acción judicial (art. 121.2 LRJ-PAC), lo cual plantea una serie de interrogantes que no nos resistimos a exponer. En efecto, la regulación de la LPA establecía unos plazos para interponer la acción judicial tras la reclamación previa, lo que llevó a la doctrina a estimar que el efecto interruptivo de la prescripción sólo era posible entenderlo si la acción se ejercitaba dentro de dicho plazo[25]. Al haber omitido la LRJ-PAC cualquier referencia al plazo para el ejercicio de la acción judicial surge la duda de hasta cuándo puede interponerse, habida cuenta de que la reclamación previa interrumpe la prescripción, es decir, que los plazos en que se mantiene viva la acción vuelven a reiniciarse. De mantenerse en estos términos, habría que concluir que el particular, por el simple hecho de realizar distintas reclamaciones en el tiempo, tendría un instrumento en sus manos para reiniciar los plazos de su acción, algo que a todas luces pugna con el sentido común[26]. A nuestro juicio, la LRJ-PAC debiera haber previsto un plazo, a contar desde la resolución de la reclamación o desde el que deba entenderse desestimada, para interponer la acción judicial; o haber otorgado a ésta un efecto suspensivo de la prescripción y no de interrupción, es decir, de detener los plazos para prescribir[27]; o dejar claramente establecido que no caben ejercitar sucesivas reclamaciones previas con el mismo objeto.

Procesalmente la reclamación previa tiene el tratamiento de excepción dilatoria (art. 533 LEC), lo que, unido al recelo con que suele ser tratada en cuanto genuino privilegio de la Administración, hace que la jurisprudencia considere que el control de este presupuesto procesal corresponde al poder dispositivo del litigante contrario; e incluso, la jurisprudencia más reciente

---

[25] El efecto de interrupción de la prescripción no se establecía expresamente en la LPA, sin embargo, la doctrina mayoritaria lo afirmaba sobre la base de su asimilación a la reclamación extrajudicial a los fines del artículo 1973 Código Civil; sin embargo, este efecto lo conectaban al hecho de que se entablase la acción judicial en el plazo que la LPA establecía; entre otros vid.: GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Curso...*, t. II, 2.ª ed., ob. cit., p. 605; GARCÍA CASAS, J., en *Vía gubernativa y proceso civil,* Cymys, 1975, p. 228.

[26] PIÑAR MAÑAS, J. L., ante el dato de la omisión de plazo para ejercer las acciones tras la reclamación previa, entiende que puede presentarse en cualquier momento siempre que el derecho o la acción correspondiente no hayan prescrito, conforme a las reglas generales de la prescripción, en «Las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales», *La Nueva Ley de Régimen Jurídico...*, ob. cit., p. 365. No obstante, si se entiende que la reclamación previa interrumpe dicha acción, los plazos de ésta se reinician, con lo que, salvo que se entienda que no cabe ejercer dos reclamaciones previas con el mismo objeto, el tema queda confuso.

[27] Sobre las diferencias entre la interrupción y la suspensión de la prescripción de acciones vid. ESPÍN CÁNOVAS, D., en *Manual de Derecho civil español,* vol. I, 7.ª ed., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1979, p. 511.

viene sosteniendo que su omisión no opera como condicionante absoluto de la acción, siendo un defecto subsanable, por lo que cabe rechazar la excepción interpuesta por la Administración [28]. Pese a ello, creemos que hubiera sido acertado que la LC excepcionara dicho requisito, como sucede en materia de montes públicos, respecto al particular que en el procedimiento administrativo de deslinde hubiese suscitado ya cuestión sobre la propiedad [29]. Y es que, en este caso, la Administración conoce la posición del particular y ha resuelto sobre la misma, haciendo decaer la única justificación que pudiera tener tal privilegio: garantizar una eficaz defensa de la Administración.

2. PRETENSIONES FRENTE A LA TITULARIDAD ESTATAL. MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

Como se recordará la competencia de los Tribunales civiles acerca de las cuestiones de propiedad en relación a bienes deslindados se ha asentado en la premisa de que la calificación de dominio público o de propiedad privada del terreno discutido es materia propia de la jurisdicción ordinaria (vid. cap. 5.I.2 y 5). La consideración acerca de la naturaleza jurídica del dominio público como una modalidad del derecho de propiedad ha potenciado la consecuencia que venimos señalando; si la propiedad privada y el dominio público se estiman modelos de una institución más amplia, cual sería la Propiedad, el conocimiento jurisdiccional del carácter —demanial o privado— de un terreno se ha recabado como función propia de los Tribunales ordinarios. No hay que olvidar que la afirmación de que un bien es de dominio público implica inevitablemente rechazar que puedan existir titularidades de signo contrario, es decir, de naturaleza civil. En este sentido, la declaración de la titularidad estatal de los terrenos es consecuencia lógica de la afirmación por parte de la Administración del carácter demanial de éstos, poniendo en entredicho cualquier titularidad incompatible. Desde estas coordenadas, y teniendo presente que el deslinde desplaza ahora en todo caso a quién discuta la posesión y titularidad estatal la carga de instar el proceso, la petición principal por parte del actor, aunque no la única como veremos, se dirigirá a negar la titularidad estatal de los bienes delimitados como dominio público. Y así, su pretensión será que se declare su derecho sobre el terreno discutido, solicitando un pronunciamiento meramente declarativo de su propiedad —mediante la acción declarativa—, o pidiendo que en función de la titularidad privada que le asiste le sea entregado el bien —acción reivindicatoria—.

De la jurisprudencia que hasta el momento ha dictado el Tribunal Supremo es preciso recordar que una pretensión de este tipo sólo tenía dos cauces

---

[28] Sobre el tratamiento que la jurisdicción civil hace de la reclamación previa, cuestionando no sólo su utilidad sino también la justificación del privilegio, al que considera incluso contrario al libre ejercicio de la Jurisdicción, vid.: SSTS de 27 de marzo de 1992 (Ar. 2336), 31 de diciembre de 1992 (Ar. 10670) y 2 de abril de 1993 (Ar. 2986).

[29] Artículo 15.3 de la Ley de Montes de 1957.

para prosperar: *a)* que el terreno en cuestión hubiese sido incluido incorrectamente por el deslinde, es decir, que no presentase la identidad de marítimo; *b)* que de presentarla, se verificase uno de los hechos obstativos que hacían decaer su condición de dominio público[30]. Estos cauces pueden servirnos a la hora de averiguar cuáles puedan ser las causas en las que apoyar una pretensión de este tipo tras el tratamiento que da a las titularidades la LC.

A) *Identificación incorrecta del terreno como bien marítimo*

Como puede comprobarse aunque el *petitum* es distinto, pues en esta sede se intenta una declaración de propiedad o la reivindicación del bien que haga decaer la titularidad estatal, se fundamenta en el mismo hecho, en el mismo sustrato fáctico que aquel que permite a los órganos de lo contencioso-administrativo entrar a decidir la validez del acto administrativo de deslinde por motivos de fondo: la correcta o incorrecta inclusión del terreno. En este orden civil se tratará de negar que el terreno en cuestión presenta los hechos constitutivos de su identidad marítima, motivo que de prosperar, hará decaer la declaración de su naturaleza jurídica demanial y consiguiente titularidad pública, al perder el sustrato fáctico sobre el que se asienta. Y así, con la intención de comprobar la correcta identificación del terreno como bien marítimo, el Tribunal Supremo, en repetidas ocasiones, ha afirmado su competencia para enjuiciar los datos fácticos tenidos en cuenta en el deslinde, partiendo de los conceptos legales de playa, zona marítimo-terrestre, etc., con base en los cuales declarar si la línea establecida es la que debe marcar la extensión y límites del dominio público. De llegar a concluir el Tribunal que la inclusión por el deslinde del bien discutido es incorrecta, confirmará al particular en su propiedad[31].

Desde el tratamiento de las titularidades que realiza la LC, que fue objeto de estudio y a cuya exposición nos remitimos (vid. cap. 6), queda claro que este motivo parece ser el único que puede desvirtuar *ad radice* la titularidad estatal. Es decir, la propiedad que se pretende por un particular sobre terrenos deslindados como dominio público sólo puede prosperar en cuanto el bien discutido no participe de los caracteres definidos en los artículos 3, 4, y 5 LC. La eficacia que se otorga al acto de deslinde, respecto a la propiedad y posesión, decae ante la falta de los propios presupuestos fácticos a los que debe

---

[30] Recuérdese que aunque era la Administración quien entablaba estas acciones si el particular contaba a su favor una titularidad inscrita, era el demandado quien tenía que alegar uno de estos motivos pues era jurisprudencia constante que el deslinde desplazaba al particular la prueba del derecho obstativo, o alegar la incorrecta inclusión si quería que se le confirmase en su propiedad (vid. cap. 5.II.5).

[31] En esta dirección, los siguientes pronunciamientos confirmaron la propiedad del particular tras establecer que el bien discutido no presentaba la identidad requerida por la normativa en vigor como bien marítimo: SSTS de 15 de noviembre de 1984 (Ar. 4327), 14 de octubre de 1986 (Ar. 5789), 4 de junio de 1991 (Ar. 4413), 6 de marzo de 1992 (Ar. 2396) y 20 de enero de 1993 (Ar. 477). Todas enjuician el supuesto conforme a la normativa anterior.

ceñirse; y al contrario, si estos caracteres se dan, no pueden existir a tenor del artículo 9 LC terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado. Por ello, al igual que vimos en relación a este mismo motivo cuando es la jurisdicción contencioso-administrativa la que enjuicia la regularidad del deslinde, el tema se convierte en una cuestión de prueba. De declarar el Tribunal civil que el bien discutido no reúne los caracteres determinantes de la demanialidad marítima, confirmará al particular en su propiedad, lo que obligará a la Administración a excluir dicho bien del deslinde.

B) *La existencia de un enclave. Improcedencia tras la Ley de Costas*

La pretensión de que el terreno es de propiedad del actor, pese a presentar los caracteres que lo hacen partícipe de la condición marítima, por haberse dado uno de los hechos obstativos a la demanialidad admitidos por la jurisprudencia, no puede prosperar tras la LC[32], al menos con la intención de obtener un pronunciamiento del Tribunal que condene a la Administración a respetar la propiedad del particular y restituir el bien al actor, es decir, con eficacia de hacer decaer la declaración de titularidad demanial a favor del Estado. La posibilidad de enclaves en el dominio público se ha proscrito de forma rotunda por la LC, vinculando a los Tribunales en la dirección de no poder amparar ninguna pretensión en este sentido.

C) *Posibilidad de una pretensión encauzada: la declaración de la titularidad a los fines de su conversión en concesión*

De la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 se desprende la posibilidad de plantear por parte del particular una acción civil dirigida a que se declare que ostentaba la propiedad sobre el bien deslindado, a efectos de su encuadramiento en la Disposición transitoria primera, primer apartado. Es decir, que se reconozca su titularidad por sentencia firme y obtener con ello una compensación en los términos de la misma norma: la conversión de su derecho en una concesión sobre los usos y aprovechamientos existentes por treinta años prorrogables por otros treinta[33]. Esta acción, que no pretende discutir la titularidad estatal sobre el bien, puede prosperar en dos casos:

---

[32] Recuérdese lo expuesto en el cap. 5.II.5, sobre dichos hechos obstativos.

[33] La compensación dispuesta a los titulares de dominio reconocidos por sentencia firme es la conversión de dicho derecho en una concesión para los usos y aprovechamientos existentes, de forma automática por treinta años prorrogables por otros treinta y sin pago de canon de ocupación; también se les otorga un derecho preferente por sesenta años sobre los usos y aprovechamientos que pudieran otorgarse sobre el resto de los terrenos de su antigua propiedad. Vid. el análisis del Fundamento Jurídico 8 de la STC 149/1991, en el cap. 6 de esta III Parte.

1.º) Demostrando el actor que, aun concurriendo en el bien la identidad de marítimo en virtud de la normativa anterior, se encontraba en uno de los supuestos admisibles de enclaves según la doctrina del propio Tribunal Supremo. Debe recordarse, en este sentido, que el Tribunal Constitucional declaró constitucional el distinto tratamiento dispensado a los titulares reconocidos por sentencia firme de los que únicamente contaban a su favor una inscripción registral, pero hizo reserva expresa de que si éstos obtenían posteriormente una sentencia reconociendo su derecho se les encuadraría en la misma situación jurídica, debiéndoseles otorgar idéntica compensación.

2.º) Probando que el bien en cuestión era de propiedad privada con arreglo a la Ley de Costas de 1969 y que ha pasado a ingresar en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de la ampliación provocada por la redefinición legal de los bienes marítimos. Esta pretensión parece tener su encaje específico en los supuestos en que no existiendo deslinde anterior o, existiendo, fuese incompleto, el deslinde conforme a la LC declare la titularidad del Estado sobre un bien que antes de esta norma no pudiera subsumirse en la categoría de los públicos. Si a tenor del RC la Administración en estos casos —y en cuya previsión apoyó el Tribunal Constitucional la constitucionalidad de la norma legal— debe establecer en el deslinde conforme a la LC cuáles de los terrenos eran de propiedad privada según la normativa anterior, a los efectos de la conversión de la propiedad en una concesión, puede suceder que no lo realice o que el particular no esté de acuerdo con el resultado que arroje ese deslinde implícito. En estos casos, el particular podrá solicitar ante los órganos jurisdiccionales que declaren su derecho de propiedad, para que el pronunciamiento vincule a la Administración a los efectos de su encuadramiento en la Disposición transitoria primera, primer apartado, y ello sin discutir la titularidad estatal actual del bien.

IV. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA CONCURRENCIA DE JURISDICCIONES

1. EL ENJUICIAMIENTO DE LOS HECHOS DETERMINANTES DE LA CONDICIÓN MARÍTIMA

El principal problema que plantea el mantenimiento de la concurrencia de jurisdicciones para el enjuiciamiento del deslinde o de la declaración que comporta es que, como hemos comprobado, la pretensión que puede solicitar el particular en los diferentes órdenes jurisdiccionales puede apoyarse en el mismo motivo: la incorrecta identificación del bien como marítimo. En el orden contencioso-administrativo la petición procura un pronunciamiento de nulidad del deslinde, en el orden civil que se declare la titularidad privada al ser improcedente la declaración de titularidad estatal, pero ambas se esgrimen en atención a que la Administración en el deslinde no se ha adecuado a los carácteres que hacen de un terreno de la condición de dominio público marítimo-terrestre. Teniendo en cuenta que ambos tipos de procesos puedan ser simultáneos o sucesivos en el tiempo, y que la independencia de ambas jurisdicciones deter-

mina la falta de litispendencia del proceso[34], o de la eficacia de cosa juzgada de las sentencias firmes de un orden en el otro[35], puede acaecer que se produzcan sentencias contradictorias en base al enjuiciamiento de un mismo y único hecho: la conformación natural del bien, la concurrencia en el mismo de los carácteres físicos que para la LC determinan la naturaleza jurídica y titularidad pública y, por tanto, la inclusión acertada o desacertada por el deslinde.

En principio, el Ordenamiento jurídico, al delimitar los órdenes jurisdiccionales, lo hace en función del derecho que sirve de fundamento a la pretensión, por lo que no cabe acudir optativamente a un orden jurisdiccional u otro, ya que en el caso de acudir a un orden distinto del que debe conocer la pretensión, se provocaría una causa de inadmisibilidad del proceso por falta de jurisdicción [arts. 82.*a)* LJ y 533.1 LEC]. Además, cada orden jurisdiccional tiene completa independencia respecto a las resoluciones de otro orden distinto, al tener pleno conocimiento de los asuntos que le son propios. Por ello se niega que el proceso incoado ante un orden jurisdiccional pueda desplegar efecto de litispedencia respecto del que pudiera iniciarse ante otro orden jurisdiccional y, en segundo lugar, que pueda producirse la eficacia de cosa juzgada entre sentencias de órdenes jurisdiccionales distintos. En principio no podrían darse los requisitos exigidos, las tres identidades: personas, causa de pedir y petición porque el fundamento de la pretensión, la causa de pedir no puede ser igual en órdenes jurisdiccionales diferentes[36].

---

[34] La existencia de un proceso da lugar a una serie de efectos jurídicos procesales que se conocen con el nombre de litispendencia, consistiendo fundamentalmente en la imposibilidad de que se inicie un nuevo proceso sobre el mismo objeto: en consecuencia, si se iniciara otro proceso sobre el mismo asunto, podrá oponerse la «excepción de litispendencia» —artículo 533 LEC—. La justificación de este efecto no es otra que la necesidad de evitar la inseguridad jurídica que produciría que un mismo objeto procesal pudiera ser resuelto por sentencias jurídicamente contradictorias. Para que opere la litispendencia es necesario que entre uno y otro proceso —el ya iniciado y el que se pretende iniciar— exista identidad de objeto, es decir que la pretensión sea idéntica, que se den las identidades en los sujetos, petición y fundamento, de tal modo que la resolución que pueda recaer en uno produzca efectos de cosa juzgada respecto del otro. Sobre los efectos derivados de la litispendencia del proceso vid.: RAMOS, F., en *Derecho procesal civil,* t. I, Bosch, Barcelona, 1985, pp. 320 ss.; ALMAGRO NOSETE, GIMENO SENDRA, CORTÉS DOMÍNGUEZ, MORENO CATENA, en *Derecho procesal;* t. I (vol. I), Tirant lo Blanch, Valencia, 1986, pp. 298 ss.

[35] El efecto procesal de las sentencias que determina la invariabilidad de la misma y su permanencia en el tiempo se conoce como «cosa juzgada», consistiendo en la imposibilidad jurídica de juzgar dos veces la misma cuestión. Esta imposibilidad se manifiesta, en dos direccione: de forma negativa en cuanto que será imposible plantear la misma cuestión debatida por las partes en un anterior proceso y obtener una nueva decisión; y de forma positiva, en cuanto que el órgano jurisdiccional posterior deberá partir necesariamente de la decisión anterior cuando esté juzgando y decidiendo sobre una pretensión de la que sea elemento prejudicial lo ya juzgado. Sobre «la cosa juzgada» vid.: CARRERAS, J., en «Tratamiento procesal de la excepción de cosa juzgada en el Derecho positivo español», *Estudios de Derecho procesal,* Bosch, Barcelona, 1962, pp. 266 ss.; ALMAGRO NOSETE, en *Derecho procesal,* ob. cit., p. 492.

[36] La doctrina afirma que un proceso en el orden contencioso no produce efecto litispendiente respecto al orden civil, ni una sentencia firme produce efectos de cosa juzgada; en este

El problema se plantea cuando, siendo las pretensiones distintas y por tanto residenciables en órdenes diferentes, en ambas jurisdicciones se enjucia un mismo y único hecho, como sucede respecto a lo que hemos denominado la base fáctica del deslinde sobre la que se asienta la titularidad estatal. De producirse sentencias contradictorias, que es lo que las excepciones de litispendencia y cosa juzgada tratan de evitar, no parece existir cauce procesal alguno dentro de la justicia ordinaria para resolver la contradicción. Aunque se haya propuesto por la doctrina que en estos casos resulta obligado prescindir del obstáculo formal de la independencia respectiva de ambas jurisdicciones y admitir el funcionamiento de ambas excepciones[37], y en algún ámbito como en relación a la declaración de ruina esto funcione[38], la verdad es que tanto en la Jurisdicción contencioso-administrativa como en la civil en el tema que tratamos se parte de la independencia del otro orden y se declara que sus pronunciamientos no vinculan el conocimiento propio de la otra jurisdicción.

A) *Alcance del enjuiciamiento de los hechos determinantes por el orden contencioso-administrativo*

La cuestión que acompaña a esta competencia revisora del acierto técnico del deslinde es su alcance respecto a materias ajenas al ámbito de esta jurisdicción. En este sentido, se ha planteado en qué medida la resolución judicial respecto del acierto o desacierto técnico del deslinde, es decir, sobre la concurrencia sobre el bien de los hechos determinantes de la identidad marítima, supone una declaración acerca de la naturaleza jurídica del terreno controvertido y, en consecuencia, un pronunciamiento reflejo sobre la titularidad. Los órganos de lo contencioso-administrativo han tenido siempre muy en cuenta el propio límite de su jurisdicción, y a este respecto se han cuidado de manifestar que un pronunciamiento sobre la correcta o incorrecta

---

sentido vid.: GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Curso...*, ob. cit., p. 635; GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Manual de derecho procesal...*, ob. cit., p. 257.

[37] En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ consideran que en los supuestos en que ambas jurisdicciones conozcan de un mismo y único hecho, aunque la petición se fundamente en derechos distintos, debiera posibilitarse el funcionamiento de ambas excepciones, ya de litispendencia, ya de cosa juzgada, para evitar que se produzcan sentencias contradictorias, como ocurre en los supuestos del enjuiciamiento de la base fáctica de las declaraciones de ruina, en *Curso...*, t. II, ob. cit., p. 635.

[38] La STS de 13 de abril de 1967, sobre resolución de contrato de arrendamiento urbano por ruina, estimó la excepción de litispendencia por existir un expediente administrativo en trámite sobre declaración de ruina (Ar. 3163); de otra parte, el TS ha declarado que existiendo sentencia firme de lo contencioso-administrativo sobre declaración de ruina ello vincula a los Tribunales del orden civil, pues de tal acuerdo firme ha de partirse como presupuesto determinante de la resolución del contrato de arrendamiento por ruina, vid. SSTS de 10 de junio de 1975 (Ar. 3266), 12 de noviembre de 1988 (Ar. 8441) y 22 de febrero de 1993 (Ar. 1218).

inclusión de un terreno no supone en ningún caso una declaración sobre su naturaleza jurídica, ni menos aún sobre su titularidad, dejando expresamente constancia que un pronunciamiento de este tipo corresponde a los Tribunales civiles[39].

El cambio sustancial en la configuración del deslinde de costas hace pensar en la dificultad de mantener que un pronunciamiento judicial de fondo acerca de la regularidad del deslinde no suponga un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica y titularidad de los terrenos. La primera decisión judicial que ha planteado el problema es de 24 de junio 1991, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. La sentencia deja abierta la cuestión, simplemente resalta el cambio que ha introducido la LC, sin entrar a analizar cuáles sean las soluciones que pudieran arbitrarse, ya que el deslinde objeto del recurso fue resuelto con arreglo a la normativa anterior. No obstante, creemos conveniente reproducir aquí sus consideraciones, pese a su extensión, a fin de resaltar los problemas que se plantean:

> Queda otra duda: discutir el acierto o desacierto técnico ¿no será, en definitiva, discutir sobre la propiedad de los terrenos, sobre la posibilidad de que sean o no susceptibles de apropiación privada? No cabe duda que discutir sobre los linderos o discutir sobre si una porción de terreno es o no playa, marisma, zona marítimo-terrestre o terreno ganado al mar, es discutir sobre la propiedad pues una respuesta negativa bará de ese terreno susceptible de apropiación privada y una respuesta positiva la excluirá al ser *res extra commercium,* entonces, juzgando el acierto técnico del acto de deslinde ¿no se está ventilando una cuestión de propiedad ajena a esta jurisdicción? No, y es más: este Tribunal puede perfectamente revisar el acto de deslinde en eso que hemos llamado acierto técnico y la decisión que se adopte «afectará» —indirectamente— a la propiedad; y aunque en un futuro o paralelo o alternativo pleito sobre la propiedad haya de discutirse sobre las mismas cuestiones de hecho, obviamente la Sentencia de esta Sala no vinculará al Tribunal Civil; además, existe la posibilidad de tratar en esta jurisdicción cuestiones civiles de forma incidental a través del art. 4.1 LJCA, sin efecto vinculante para el Tribunal civil, idea ésta reconocida por la jurisprudencia. Lo que es también obvio es que en esta jurisdicción y a pesar de esas posibilidades no se pueden hacer declaraciones ni planteamientos acerca de la propiedad entre otras razones porque el acto del que se parte como presupuesto procesal no lo hace ni puede bacerlo. *No obstante, y en lo que al dominio marítimo-terrestre se refiere, como se dijo antes, todo ha cambiado tras la Ley 22/1988 en cuanto que el acto de deslinde no se limita a ser esa operación material de la que hemos hablado sino, además, a declarar la posesión y propiedad estatal*[40].

---

[39] Esta preocupación aparece reflejada en la STS de 17 de diciembre de 1990: «cuestión distinta es, sin embargo, el alcance de esa competencia en la materia propia del presente recurso, en el que se discute el deslinde efectuado y la inclusión o exclusión de la finca en litigio en la zona marítimo-terrestre... Ceñida la revisión jurisdiccional exclusivamente al deslinde de la zona marítimo-terrestre a que se refiere la Orden impugnada sin entrar en cuestiones relativas a la propiedad u otro derecho real sobre los bienes incluidos en el acta de deslinde como del dominio público, la declaración que se hace en el fallo apelado está ajustado a Derecho» (Ar. 10538).

[40] La cursiva es nuestra. Esta Sentencia, de la que es ponente R. REQUERO FERNÁNDEZ, puede consultarse en *Actualidad Administrativa,* n.º 2, semana 13-19, enero de 1992.

La pregunta surge inmediatamente: ¿cómo repercute el cambio operado por la LC en orden al enjuiciamiento del deslinde? En primer lugar, resaltar que la eficacia y naturaleza jurídica que se otorga al deslinde del dominio público marítimo-terrestre provoca una distorsión en los planteamientos en los que hasta ahora se basaban los Tribunales de lo contencioso-administrativo para decidir el alcance de su propia competencia revisora. En efecto, si este alcance se apoyaba, entre otros motivos, en que el objeto de enjuiciamiento, el acto administrativo, no contenía un pronunciamiento en cuanto a la titularidad, la decisión judicial que declarase su conformidad por ajustarse a los presupuestos fácticos que lo legitimaban, tampoco implicaba pronunciarse sobre una cuestión que escapaba a la declaración propia del acto. El esquema se ha roto por la LC, ya que la eficacia propia del deslinde es la declaración de la naturaleza y titularidad demanial de los bienes, en base exclusivamente a su identidad de marítimo.

Ahora bien, si la LC dispone este efecto a los hechos determinantes que describe y en consecuencia otorga al deslinde la eficacia de declarar la condición demanial de los bienes, pero mantiene el mismo ámbito jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, resulta evidente la distorsión provocada en el sistema previsto para su fiscalización. En primer lugar, al seguir vigente el límite de que este orden jurisdiccional pueda entrar a conocer sobre la titularidad de los bienes al menos con el alcance de un pronunciamiento de fondo, determina que el Tribunal llamado a pronunciarse sobre la corrección del deslinde se encuentre ante el hecho de tener que fiscalizar un acto administrativo declarativo de derechos sin que el propio Tribunal pueda pronunciarse sobre éstos. Algo realmente insólito si se tiene en cuenta que éste es el orden jurisdiccional llamado a fiscalizar la actuación de la Administración sometida al Derecho administrativo, su adecuación al Ordenamiento jurídico. Pero, sobre todo, al haber realizado la LC reserva de las acciones civiles implica que las sentencias de lo contencioso-administrativo que declaran el deslinde válido por motivos de fondo —por los hechos determinantes de la identidad marítima— no tengan la eficacia de cosa juzgada en el orden civil al no ser a su vez un pronunciamiento de fondo sobre la titularidad. Es decir, que una sentencia contencioso-administrativa declarando el deslinde ajustado al ordenamiento jurídico por constatar adecuadamente la extensión del dominio público, no impide que vuelva a reabrirse la cuestión acerca de la identidad de los terrenos, de su naturaleza jurídica y su titularidad.

En este sentido, cabe apreciar en la jurisprudencia civil, hasta el momento, un intento de evitar sentencias contradictorias, declarando que en los casos de que la cuestión fáctica, la identidad de los bienes, esté amparada por una sentencia firme de lo contencioso-administrativo, debe tomarse como presupuesto del que partir a la hora de decidir la titularidad de los mismos[41].

---

[41] Entre otras vid.: SSTS de 23 de abril de 1973 (Ar. 1923) y 17 de junio de 1987 (Ar. 4473).

Sin embargo, si el Tribunal civil estima que debe reabrirse la cuestión no duda en afirmar su competencia para ello, y así la STS de 6 de marzo de 1992 establece:

> el orden jurisdiccional contencioso-administrativo controla la legalidad del expediente administrativo de deslinde, la pureza del procedimiento seguido, declarando si es o no conforme a derecho, pero en modo alguno prejuzga el fallo que ha de dictar el orden jurisdiccional civil sobre la propiedad y la procedencia o no de la reivindicatoria, orden éste último en el que, si se pueden atacar las titulaciones, tiene que permitirse atacar los hechos que la configuran, ya que en caso contrario su competencia se degradaría, actuando como simple mandatario de aquel orden jurisdiccional, al que vendría subordinado, sin poder admitir prueba alguna en contra de una simple presunción *iuris tantum,* por lo que pugna conceptualmente con su esencia (aquello por lo cual una cosa es lo que es y no otra), deviniendo en mero aplicador automático de los efectos de la norma, pero sin poder examinar si el hecho histórico coincide o no con el normativo, al estar aquél previamente delimitado [Ar. 2396].

B) *Doctrina del Tribunal Constitucional acerca del enjuiciamiento de los mismos hechos por distintos órdenes jurisdiccionales*

Se han dictado Sentencias del Tribunal Constitucional que han sentado doctrina al respecto. La STC 77/1983, de 3 de octubre, establece que el respeto a la independencia de cada órgano judicial es un principio básico de nuestro Ordenamiento jurídico —y que el reparto de competencias obedece, en gran medida, a razones históricas y convencionales, y no a un principio general—; no obstante, unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. En esta línea la STC 62/1984, de 21 de mayo, declara además que si dichos órganos son jurisdiccionales, la contradicción atentaría contra el derecho a una tutela judicial efectiva:

> Ello vulneraría, en efecto, el principio de seguridad jurídica que, como una exigencia objetiva del ordenamiento, se impone al funcionamiento de todos los órganos del Estado en el art. 9.3 de la CE. Pero en cuanto dicho principio integra también la expectativa legítima de quienes son justiciables a obtener para una misma cuestión una respuesta inequívoca de los órganos encargados de impartir justicia, ha de considerarse que ello vulneraría asimismo, el derecho subjetivo a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el art. 24.1 de la CE, pues no resulta compatible la efectividad de dicha tutela y la firmeza de pronunciamientos judiciales contradictorios.

Aunque el Tribunal Constitucional establece algunos criterios para evitar que se produzcan sentencias contradictorias que ensenguida veremos, reconoce que en el caso de producirse no existe en la justicia ordinaria cauce alguno para resolverlo, siendo el amparo constitucional la única vía para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. La STC 158/1985, de 26 de noviembre, afronta directamente el problema que planteamos; en esta Sentencia se admite el amparo por vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva al haberse dictado sentencias firmes contradictorias en base a los

mismos hechos, una de la Jurisdicción Laboral y otra de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, afirmándose:

> No se oculta a este Tribunal Constitucional la dificultad que ofrece arbitrar medios para resolver contradicciones entre resoluciones judiciales como las aquí denunciadas, teniendo en cuenta la recordada independencia de los órganos jurisdiccionales. Sería, sin duda, de desear que el legislador previese este tipo de conflictos, estableciendo mecanismos para su solución dentro de la justicia ordinaria. Pero mientras esto no ocurra, y no haya otra vía más que la del recurso de amparo para garantizar el derecho vulnerado, este Tribunal ha de buscar los medios para asegurar ese derecho, que, de otro modo quedaría sin protección[42].

En esta Sentencia se establece la siguiente doctrina:

a) Si existe una resolución firme dictada en un orden jurisdiccional, otros órganos judiciales que conozcan del mismo asunto deberán también asumir como ciertos los hechos declarados como tales por la primera resolución, o justificar la distinta apreciación que hacen de los mismos. Esta situación no supone la primacía o la competencia específica de una jurisdicción, que sólo se producirá cuando así lo determine el Ordenamiento jurídico, como ocurre, por ejemplo, cuando una decisión tenga carácter prejudicial respecto de otra. Fuera de estos casos, lo que cuenta es que el Estado, a través de sus órganos jurisdiccionales, ha declarado la existencia o inexistencia de unos hechos, y no cabe, por las razones expresadas anteriormente, que otro órgano jurisdiccional del mismo Estado desconozca dicha declaración.

b) No se trata de que una jurisdicción tenga que aceptar siempre de forma mecánica lo declarado por otra jurisdicción, sino que una distinta apreciación de los hechos debe ser motivada, de acuerdo por otra parte con la propia doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual el derecho a una tutela judicial efectiva comprende, entre otros, el de obtener una resolución fundada en Derecho. Cuando resulta que, en principio, la resolución que un órgano judicial va a dictar puede ser contradictoria con la ya dictada por otro órgano, el que pronuncia la segunda resolución debe exponer las razones por las cuales, a pesar de las apariencias, tal contradicción no existe a su juicio.

El Tribunal Constitucional reconoce que para que pueda operar la doctrina que hemos expuesto deben darse unos presupuestos básicos: en primer lugar, que la sentencia del orden distinto sea firme; en segundo lugar, para que el órgano judicial pueda tenerla en cuenta es preciso que tenga conocimiento oficial de la misma, es decir, que se haya incorporado al proceso que ante él se tramita. De ello se deduce que no estamos ante un supuesto en que pueda operar la excepción de litispendencia ni la de cosa juzgada en su vertiente negativa que implicarían la inadmisibilidad del proceso, sino que el enjuiciamiento de los hechos declarados probados por una resolución firme deben ser tenidos en cuenta por el otro

---

[42] *BOE* de 17 de diciembre de 1985.

Tribunal, de manera que justifique una distinta apreciación de los mismos, porque en otro caso no le es lícito un pronunciamiento contradictorio.

Esta doctrina nos permite concluir que en los supuestos en que en ambos órdenes jurisdiccionales la pretensión se apoye en la no concurrencia en el bien de las características que a tenor de la LC determinan la identidad marítima, los hechos fácticos declarados probados por una sentencia firme de un orden jurisdiccional deben ser tenidos en cuenta en la resolución que vaya a dictarse por el otro orden jurisdiccional. En el caso de procesos sucesivos no parece existir mayor problema, por cuanto la parte que haya obtenido el pronunciamiento favorable a sus pretensiones podrá perfectamente incorporarlo al juicio que se tramita; lo cual no impide que el Tribunal que conozca decida en sentido contrario, pues a lo único que está obligado es a motivar la distinta apreciación de los hechos. Sin embargo, habida cuenta de que las alegaciones tienen un momento procesal oportuno en el que deben formularse, el Tribunal puede rechazar la sentencia dictada por el otro orden jurisdiccional si el estado de tramitación del proceso impide presentar nuevos escritos o alegaciones; no obstante, el Tribunal Constitucional ha declarado que en estos casos debe prevalecer el derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, no se debe impedir que el Tribunal conozca y tenga en cuenta la sentencia firme del otro orden jurisdiccional, y así la STC 158/1985 establece:

> Se podría pensar, por tanto, que el Tribunal se encontró en la imposibilidad jurídica de conocer la Sentencia de la Audiencia, y por tanto, ninguna acción u omisión suya pudo vulnerar el derecho de la recurrente. Pero sin entrar a discutir si ese precepto impide totalmente al Tribunal Central practicar diligencias para mejor proveer en virtud de la remisión de la Disposición adicional de la Ley de Procedimiento Laboral a la LEC como supletoria, es lo cierto que el citado art. 160 debe ser interpretado como todo precepto conforme a la Constitución, como incluso se establece ahora en forma expresa el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y no puede interpretarse que esa prohibición, de admitir escritos ni alegaciones, sea tan absoluta que impida también excepcionalmente hacerlo cuando el escrito que se presenta contiene elementos de juicio necesarios para evitar la vulneración de un derecho fundamental, como ha ocurrido en este caso.

Pero como se reconoce en este considerando, en el supuesto hipotético de sentencias simultáneas en el tiempo, que pudiesen apreciar de forma distinta los mismos hechos sobre los que descansa la identidad marítima de un bien, no existe cauce procesal para evitar la existencia de dos fallos judiciales firmes contradictorios. E incluso el recurso de amparo sería difícil que prosperase, ya que como el Tribunal Constitucional establece, en este supuesto hipotético, *ninguna acción u omisión por parte de los órganos judiciales pudo lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva.*

2. UN PROBLEMA AÑADIDO. CUÁL ES EL ORDEN JUDICIAL QUE SIENTA DEFINITIVAMENTE LA TITULARIDAD Y POSESIÓN DE LOS BIENES

Si no fuese suficiente el problema que plantea la concurrencia de jurisdicciones respecto a la posibilidad de sentencias contradictorias sobre los hechos

determinantes de la demanialidad, la normativa de costas añade otro de no menor envergadura. Como se recordará, si el particular anotase preventivamente una acción contra el deslinde en el plazo de un año desde la anotación preventiva de dominio público, la ejecutoriedad del deslinde se suspendería y habría que esperar al resultado del juicio correspondiente. Es decir, la Administración no podrá remover por la fuerza la situación jurídica del particular inscrito hasta que recaiga una sentencia firme sancionando la condición demanial marítimo-terrestre del bien y por ello su correcta inclusión en el deslinde. La pregunta surge inmediatamente: ¿cuál es el orden que cierra definitivamente la cuestión?, ¿una sentencia firme de lo contencioso declarando ajustado el deslinde por verificar correctamente los hechos determinantes o, por contra, una sentencia civil firme sancionando la titularidad estatal? Como se ha puesto de relieve por la doctrina científica, el verdadero nudo gordiano en relación a la titularidad del bien no es otro que los caracteres por los que se definen los bienes marítimos, es decir, *la cuestión de fondo tanto del deslinde como de la titularidad es la identidad marítima o no de los terrenos*[43]. La pregunta tiene importancia en la medida en que es posible que la anotación preventiva de demanda traiga causa tanto de la interposición del recurso contencioso-administrativo como del ejercicio de una acción civil, o de los dos procesos, y en ambos órdenes cuestionar los hechos determinantes en el que apoya la Administración la inoponibilidad de cualquier derecho incompatible y la corrección del deslinde.

En principio, la condición demanial de los bienes deslindados y, por consiguiente, la fuerza del deslinde como título de propiedad de la Administración, la sancionaría la primera sentencia firme que declare la identidad marítima del bien, la primera que resolviera lo que creemos es la cuestión de fondo; ello es así, porque la LC no consiente que existan derechos de propiedad sobre los bienes marítimos, aunque éstos fuesen legítimos en su origen. Sin embargo, el dato de que una sentencia firme de lo contencioso-administrativo declarando el deslinde ajustado a Derecho por este motivo no suponga un pronunciamiento de fondo sobre la propiedad, hace pensar que hay que esperar a la sentencia civil si la demanda se anotó en el plazo del año. En estos casos, es decir, si existen ambos procesos, entrarán en juego las consideraciones vertidas por el Tribunal Constitucional sobre la concurrencia de jurisdic-

---

[43] La doctrina se muestra unánime al respecto; sin embargo, difiere sobre cuál sea la jurisdicción que tenga el protagonismo acerca de tales hechos determinantes sobre los que se asienta la titularidad. Consideran que corresponde a la jurisdicción civil los siguientes autores: SÁNCHEZ DE LAMADRID, C., en *Comentarios...*, ob. cit., pp. 66-67; DÍAZ FRAILE, J. M., en «La protección registral del dominio público...», ob. cit., p. 1034. Otros autores, por el contrario, estiman que deben ser los del orden contencioso-administrativo: MORENO CÁNOVES, A., en *Régimen jurídico...*, ob. cit., p. 164; PAREJO GAMIR, R., en «Aspectos registrales...», ob. cit., p. 966; DÍAZ DELGADO, A., en «Recursos contra los actos...», ob. cit., p. 7839. Por su parte, GONZALO RODRÍGUEZ, I., no plantea este motivo de impugnación cuando analiza el ámbito del conocimiento de ambas jurisdicciones, en «El deslinde de dominio público marítimo-terrestre», *Estudios Territoriales,* 34, 1990, p. 57.

ciones, y la «vinculación» que cabe predicar de la firmeza de las cuestiones fácticas en un orden judicial distinto. Ahora bien, si únicamente se interpone el recurso contencioso, será la sentencia firme de este orden declarando la regularidad del deslinde la que cerrará la cuestión, pues una acción civil posterior no tiene eficacia de suspender la ejecutoriedad de este acto administrativo. No obstante, aunque en este supuesto la Administración habrá podido depurar la situación jurídica y fáctica contradictoria del particular, la resolución posterior de la acción civil puede reabrir la cuestión, en la medida que el Tribunal civil está únicamente obligado a motivar la distinta apreciación de los hechos fácticos de la sentencia firme contencioso-administrativa. Aunque en verdad, tanto si el proceso civil es posterior al pronunciamiento del orden contencioso-administrativo, como si es el único proceso entablado, un pronunciamiento judicial declarando la propiedad de un particular, sólo repercutirá sobre el deslinde en la medida que se asiente en la incorrecta identificación del bien como marítimo, y no en otro caso. Es decir, una sentencia civil reconociendo la propiedad del particular sobre un bien que hoy integra el dominio público marítimo tendrá valor a los fines de la conversión del derecho en una concesión en los términos de la transitoria primera, primer apartado, pero habrá sancionado, indirectamente, la regularidad del deslinde.

V. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL DESLINDE

A nuestro juicio, la LC ha perdido la ocasión de establecer de una vez por todas un sistema coherente de fiscalización judicial del deslinde del demanio marítimo-terrestre, es más, incluso ha provocado distorsiones añadidas a las que ya existían[44]. En primer lugar, al mantenerse la incompetencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo acerca de las cuestiones de propiedad más allá de los límites de las cuestiones prejudiciales, un pronunciamiento que sancione la corrección del deslinde por ajustarse a los hechos determinantes de la demanialidad marítimo-terrestre, no podrá entenderse como un pronunciamiento de fondo acerca de la titularidad, por mucho que implícitamente se desprenda de un fallo en tal sentido. Con ello, en nuestra opinión, se produce un hecho de mayor envergadura que rompe los cimientos de la propia Jurisdicción contencioso-administrativa: el que pueda fiscalizar un acto administrativo sin que le sea dable pronunciarse sobre el contenido de la declaración que comporta, y a cuyo logro se dirige especialmente dicho acto. En segundo lugar, de mantenerse en los términos de su propia competencia

[44] Recuérdese las incoherencias que origina la concurrencia de jurisdicciones para la fiscalización del deslinde administrativo y la dirección doctrinal sobre la unificación en un solo orden jurisdiccional del control del mismo, así como la común propuesta de unidad de jurisdicción para la Administración Pública (vid. cap. 3.V).

cada orden jurisdiccional, algo predecible por el celo competencial que los Tribunales civiles mantienen sobre el tema de la propiedad, se pueden producir sentencias contradictorias tal como arriba apuntamos, dándose un supuesto claro sobre el que ni el propio Tribunal Constitucional conoce de posibles remedios: el supuesto de fallos judiciales simultáneos en los que se aprecien de forma contradictoria la concurrencia de los hechos determinantes. Es más, aun en procesos sucesivos no existe garantía para esperar que no se produzcan sentencias contradictorias, pues a lo único que está vinculado el Tribunal que conozca del pleito ulterior es motivar en todo caso la distinta apreciación de los hechos.

La LC debiera haber optado por una solución coherente respecto a la justiciabilidad del deslinde del demanio marítimo-terrestre. Si el legislador ha estimado oportuno otorgar a este acto administrativo, por constatar los hechos determinantes de la identidad marítima, la eficacia de declarar la naturaleza demanial y la titularidad pública, igualmente debiera haber establecido que correspondía a los órganos de lo contencioso-administrativo, llamados por su especialización a fiscalizar a la Administración, un pronunciamiento de fondo con el mismo alcance. Los órganos de lo contencioso-administrativo pueden recabar la misma tutela en orden a la titularidad que los del orden civil, en la medida en que han desaparecido las razones últimas que explicaron su incompetencia en esta materia; la distribución de competencias jurisdiccionales obedece hoy a razones de tipo convencional, si bien su especialidad les hace ser los órganos más idóneos para el control de la actividad de la Administración. Y, si para ello tienen que entrar a pronunciarse sobre la titularidad, no existen razones para rechazarlo al menos respecto a la efectiva tutela judicial que puedan impartir, es más, desaparecería la incongruencia que venimos apuntando: el que puedan fiscalizar un acto administrativo sin poder pronunciarse sobre la declaración que con el mismo se realiza e, igualmente, se evitarían sentencias contradictorias. Hubiera bastado, conforme al artículo 3.*c)* de la Ley de la Jurisdicción, que la LC lo hubiese establecido.

Pudiera incluso haberse arbitrado otra solución, sin alterar la competencia del orden civil sobre los temas de propiedad que se susciten con ocasión del deslinde, en el sentido de que una sentencia firme de lo contencioso-administrativo que declarara ajustado a Derecho este acto administrativo por adecuarse a los datos fácticos en los que residencia la LC la demanialidad, tuviese la eficacia de cosa juzgada en su vertiente positiva, es decir, a efectos prejudiciales en un proceso civil, arbitrándose la interrupción de esta acción hasta el resultado del recurso contencioso-administrativo. De esta forma, el Tribunal civil enjuiciaría la posible titularidad del particular a los fines de que se otorgara la compensación dispuesta ante la expropiación provocada por la LC. En nuestra opinión, la reserva de acciones civiles debiera haberse arbitrado para los casos en que la Administración no reconociera la legítima propiedad de un tercero, de forma que el afectado pudiera obtener así la compensación ante el abatimiento por la LC de su titularidad, porque si el bien es de la clase de marítimo su naturaleza y titularidad es demanial aunque el derecho de propiedad particular fuese legítimo. No obstante, esta segunda solución nos pare-

ce menos adecuada dado que obliga al particular a acudir dos veces ante los Tribunales, pues si el deslinde es declarado válido en el recurso contencioso-administrativo debe instar ante los Tribunales civiles el reconocimiento de su derecho para obtener la conversión en una concesión, situación que provoca una dilación temporal que contraría el derecho a la tutela judicial efectiva. Pudiera entenderse que el Tribunal Constitucional avala esta segunda solución, pues en la STC 149/1991 afirma que una sentencia civil reconociendo la propiedad del particular no tendría otra eficacia que la de encuadrar al mismo en los supuestos de la transitoria primera, primer apartado, a los fines de la compensación arbitrada en esta norma. Sin embargo, el Tribunal Constitucional olvida que esta solución no puede tener aplicación si el fallo de la jurisdicción civil descansa en la incorrecta identificación del bien como marítimo, con lo cual los problemas que plantea la concurrencia de jurisdicciones se mantienen.

Téngase en cuenta, además, que en virtud de la dimensión ordenadora del deslinde de costas sobre la base de la fijación de los distintos espacios que ahora son objeto, y la eficacia general que a este fin se otorga a su resolución, suscita la cuestión de si un pronunciamiento civil, muy posterior en el tiempo, en contra de los límites demaniales establecidos, que en pincipio sólo tiene eficacia entre las partes por lo que sólo afectaría al deslinde en relación al particular, arrastraría consigo la consiguiente rectificación de las servidumbres, y con ello la entrada del régimen transitorio para estos terrenos.

Por todo lo anterior, a nuestro juicio, se debería propugnar un sistema de unidad jurisdiccional para el control del deslinde, residenciable en el orden contencioso-administrativo[45], al igual que sucede con la contratación administrativa y ha consagrado la LRJ-PAC para la responsabilidad de la Administración (arts. 139 ss.). Esta propuesta se justifica en diversas consideraciones. En primer lugar, este orden jurisdiccional es el más adecuado, debido a su especialización, para controlar la actuación de la Administración Pública, baste señalar su progresiva jurisprudencia sobre la reducción de la discrecionalidad en la que se incardina el control de los hechos determinantes, claves para la fiscalización de la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados que en el tema que tratamos son de una importancia vital. En segundo lugar, no existen en la actualidad las razones histórico-jurídicas que justificaron su incompetencia para conocer de las cuestiones civiles, pues hoy los Tribunales de lo contencioso-administrativo están insertos en el Poder Judicial con el mismo estatuto que el resto de los órganos judiciales, como manifestación de un único orden jurisdiccional que consagra el artículo 17 de la Constitución. Pero sobre todo, si no se superan las disfuncionalidades que hemos puesto de manifiesto como consecuencia de la concurrencia de jurisdicciones, no es aventurado afirmar que pueden producirse problemas graves cuan-

[45] En el mismo sentido se pronuncia GONZÁLEZ-VARAS, S., en *El deslinde de las costas*, ob. cit., pp. 80 ss.

do los deslindes que ahora se están realizando conforme a la Ley vigente lleguen para su enjuiciamiento a los Tribunales. Es más, la primera muestra de ello es la compleja tarea, por los propios Tribunales, de discernir cuál es el alcance de su propia jurisdicción. Por todo lo cual sostenemos que el control del deslinde, en lo que hemos denominado la cuestión de fondo —los hechos determinantes de la identidad marítima, especialmente de la ribera del mar— debe corresponder al orden jurisdiccional contencioso-administrativo con todas sus consecuencias e implicaciones, es decir, a los efectos de declarar también la naturaleza jurídica del terreno, y en su caso, la titularidad estatal. Y además, que ante este orden pueda igualmente, con ocasión del enjuiciamiento del deslinde, residenciarse la pretensión de que el Tribunal conozca de la titularidad del recurrente para que declare que le asiste el derecho a obtener la compensación dispuesta por la Ley de Costas ante la ablación de su derecho. Si para ello es preciso que la LC se modifique, no nos parece demasiado costoso frente a las disfuncionalidades y problemas que en relación al enjuiciamiento del deslinde de costas se pueden avecinar de mantenerse la concurrencia de jurisdicciones.

Conclusiones

1. Desde épocas remotas, nuestro Ordenamiento ha tenido presente las costas del mar como bienes diferenciados. El Derecho romano postclásico será uno de los sustratos normativos básicos del proceso de unificación jurídica que pretende implantar la Corona castellana, que se introducirá a través de su recepción en las Partidas. Se toma así la clasificación de las cosas del Derecho romano, donde se manifiesta con nitidez la identificación del mar y su ribera como bienes sustraídos del comercio de los hombres. Aparecen ya como bienes unas realidades naturales en torno a la línea ideal de contacto entre el mar y la tierra, que se caracterizarán por su impropiabilidad privada, al considerarse que nadie debe impedir a otros los usos que consienten, aunque se reconozca la posibilidad de usos más intensos que deben respetarse. Partiendo de este común denominador, y sin negar que la evolución de los bienes dará lugar a la aparición de otros intereses tenidos en cuenta por el Derecho, diversas disposiciones irán contemplando la realidad marítima como campo específico de tratamiento normativo. Así, la Ley de Aguas de 1866, las Leyes de Puertos de 1880 y 1928 y la Ley de Costas de 1969 describirán los bienes marítimos por referencia a la realidad natural, remitiendo a fenómenos naturales su identificación. Incluso, como algo de especial relevancia, y a la vez inusitado, nuestra Constitución de 1978 contempla ciertas realidades marítimas como bienes de titularidad demanial del Estado. La Ley vigente de Costas de 1988, que se presenta, entre otras cosas, como la norma llamada a desarrollar el artículo 132.2 CE, se inserta pues en una tradición jurídica que mira al mar y su entorno como objeto de tratamiento diferenciado. Sin embargo, se comprueba en un somero análisis de las normas citadas, que el Derecho vigente no coincide con el histórico en la determinación de cuáles sean los bienes marítimos, en especial respecto a la franja terrestre a la que se otorga esta condición. Se enumeran bienes que hasta este momento no participaban de dicha calificación, se definen otros de forma diferente a como lo hicieran las normas precedentes y se instauran cauces, que anteriormente no se contemplaban, dirigidos a una posible ampliación del demanio marítimo. En definitiva, la realidad natural que participaba de la identidad de bien marítimo no tiene por qué coincidir con la que ahora la presente conforme a la Ley de Costas de 1988.

2. La calificación pública de los bienes marítimos ha sido, igualmente, una constante en nuestro Derecho. El significado de la demanialidad deter-

para que los bienes no puedan ser objeto de propiedad privada. Desde esta perspectiva, los bienes que tratamos han sido exponentes claros de lo que la doctrina convino en llamar «demanio natural» al articularse su afectación por categorías, normalmente a través de la identificación de ciertas realidades naturales. El sentido institucional del demanio, por otra parte, ha tenido reflejo constitucional, consagrándose en el artículo 132.1 CE las reglas de régimen jurídico arbitradas para garantizar la extracomercialidad por modos privados de cualquier bien de dominio público. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha sentado, en función del régimen de distribución de competencias entre las distintas instancias territoriales en las que se articula nuestra forma de Estado, que corresponde con exclusividad al Estado tanto la declaración demanial de categorías de bienes «naturales» como la titularidad de los mismos.

3. Los límites interiores del demanio marítimo vendrán determinados por la aplicación, en cada punto concreto de las costas, de las categorías de bienes que la norma enumera. En principio, el establecimiento de sus confines es irrelevante a su condición de dominio público, en la media que es una actuación que persigue comprobar la extensión, que ya tienen, como consecuencia de los hechos determinantes tenidos en cuenta por la norma. Sin embargo, el modo por el que se describen los bienes marítimos implica cierta indeterminación acerca de cuál es, en cada lugar concreto, la extensión del terreno que participa de esta naturaleza. La constante utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la definición de los bienes marítimos, la remisión a fenómenos físicos que es preciso indagar en el tiempo y la inclusión por la Ley de Costas de 1988, en ciertos casos, del criterio de protección y defensa como hechos determinantes de los límites demaniales requieren de una labor de interpretación jurídica y de aplicación sobre el terreno de dichos criterios normativos para fijar cuáles son los límites ciertos de la realidad natural que participa, según la norma, de tal condición jurídica. Sin esta labor de comprobación, de indagación del alcance de los fenómenos físicos descritos, así como de integración de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados por el Derecho para establecer la extensión de los bienes, difícilmente podrán conocerse con exactitud los límites precisos del demanio marítimo. Teniendo en cuenta, además, que las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes se instauran a partir del límite interior del componente por excelencia del demanio marítimo-terrestre: la ribera del mar.

A resultas de ello, el deslinde constituye, por consiguiente, la figura arbitrada por el Derecho, en aplicación de los criterios normativos dispuestos, para establecer cuáles son los confines terrestres del demanio marítimo.

4. La institución del deslinde en el Derecho privado halla fundamento en la facultad de todo propietario de localizar los límites físicos del objeto de su derecho, materializando en la certeza terrestre los lindes ciertos que se corresponden con su titularidad. Esta facultad se encauza a través del acuerdo con los propietarios con los que confina o instando, en caso de conflicto, un pronunciamiento de los Tribunales civiles, por cuanto se proscribe que nadie pue-

da alterar por la fuerza las situaciones posesorias de terceros. La atribución a la Administración de la potestad de establecer unilateralmente cuáles son los límites físicos de sus bienes, al margen de las reglas que presiden el deslinde civil, es muestra de la atracción funcional al ámbito de los poderes de la Administración de parcelas que habían sido tradicionalmente jurisdiccionales. En este sentido, se investirá a la Administración del poder de tutelar sus derechos, incluso alterando o modificando las situaciones posesorias de terceros, prohibiéndose a los Tribunales, como corolario de lo anterior, la admisión de interdictos siempre que la Administración actúe dentro de sus competencias. En el campo específico de los bienes, la autotutela administrativa se manifestará en distintas facultades, pero todas responderán al mismo esquema de distribución funcional entre Administración-Tribunales. De una parte, en caso de conflicto, la Administración únicamente podrá, al margen de los Tribunales, hacer un pronunciamiento sobre la posesión y no sobre la titularidad de los bienes; de otra, tal pronunciamiento posesorio estará circunscrito a las propias posibilidades con que cuenta para desconocer una posesión contraria. En este sentido, cuando en diversos sectores de la acción pública se otorga a la Administración la potestad de delimitar los bienes de su titularidad, se reconducirá esta potestad a los presupuestos que hacen legítima una remoción posesoria. El deslinde administrativo se configura, por tanto, como un medio de reintegro posesorio, como una de las manifestaciones del *interdictum proprium*. Por ello, los límites a la facultad de deslinde vendrán determinados, para cada bien concreto, por los mismos límites que en ese campo faculten a la Administración para remover situaciones posesorias de terceros. Y así, si en un principio tales situaciones obstativas se concretan en el respeto a la posesión del tercero de más de un año y un día, posteriormente se impondrá una distinción fundamental en función de la naturaleza jurídica del bien que pretende defender la Administración: el límite del año y un día únicamente opera cuando se trate de bienes patrimoniales, desapareciendo cualquier limitación temporal si son de dominio público.

Igualmente, como manifestación de la distribución de poderes entre Administración-Jurisdicción, aparece el sistema de protección dispensado por el Registro de la Propiedad a los derechos inscritos. La inscripción de la propiedad inmobiliaria eximirá al titular de demostrar lo publicado en la misma, de forma que quien contradiga su contenido tendrá que discutirlo ante los Tribunales e instar ante estos la cancelación del asiento. Y así, al estar bajo la salvaguarda de los Tribunales el derecho inscrito, la Administración no podrá desconocerlo con ocasión de un deslinde administrativo. En estos casos decae el propio presupuesto en el que se asienta la potestad: que el bien sea de titularidad administrativa, al estar bajo la protección de los Tribunales la titularidad de un sujeto distinto.

La eficacia posesoria del deslinde administrativo implicará, a su vez, que quien discuta la titularidad del bien tenga que dirimir sus pretensiones ante la Jurisdicción ordinaria, ante los Tribunales del orden civil, al ser los únicos competentes para declarar, en caso de discusión, la titularidad de derechos civiles, en especial la propiedad. Este principio básico, inspirador de las rela-

ciones entre Administración y Tribunales, determinó en cierto momento histórico que el orden contencioso-administrativo careciera de jurisdicción para conocer de estas pretensiones, aunque, como ocurre en el tema que tratamos, se dedujesen en relación a un acto administrativo. El hecho de que en sus orígenes el Contencioso-administrativo se configurara como un sistema de fiscalización de la Administración especial y separado de la Justicia, determinó la exclusión de este ámbito de las controversias sobre la titularidad de los bienes, en la medida que el control lo realizaban órganos insertos en la misma Administración y por tanto les eran aplicables los mismos límites que la constreñían. Con la judicialización del orden contencioso-administrativo desaparecerán las razones que justificaron esta incompetencia, que, sin embargo, se mantiene hasta nuestros días. En consecuencia, las pretensiones en relación al acto de deslinde tienen su sede en distintos órdenes jurisdiccionales: en el orden contencioso-administrativo se enjuicia la regularidad del deslinde en atención a si la Administración actuó dentro de las coordenadas en las que debe desenvolverse esta potestad; al orden civil, acudirán los particulares si estiman que el deslinde menoscaba sus derechos civiles, o la Administración si pretende que la situación obstativa al mismo desaparezca, al corresponderle una titularidad que hace ilegítima la situación posesoria que ha tenido que respetar. En este sentido, el deslinde ha servido para fijar las posiciones procesales de cada parte en conflicto.

5. En los países de nuestro entorno que conocen la institución del dominio público, como Francia e Italia, también se consideran de esta condición ciertas categorías de bienes definidas por su relación con el mar. Y así, cualquier bien que participe de la identidad descrita en la norma forma parte del demanio marítimo, correspondiendo a la Administración el establecimiento de sus límites interiores o hacia tierra. En este sentido, la delimitación del demanio marítimo es una potestad administrativa. Sin embargo, esta facultad no se corresponde exactamente con la que conoce nuestro Derecho por deslinde administrativo. En primer lugar, en estos países no existe el reconocimiento general a la Administración de la potestad para el establecimiento de confines sobre cualquier bien inmueble de su titularidad, únicamente se le atribuye respecto a los de dominio público. En segundo lugar, la delimitación de cada categoría concreta de bienes responde a coordenadas propias, sin que, en principio, quepa extenderla a bienes pertenecientes a otra categoría distinta, de ahí que difícilmente pueda hablarse de una institución que explique este poder jurídico, abstracción hecha del bien sobre el que se aplica. No obstante, en relación a los bienes del demanio marítimo, esta potestad presenta perfiles muy semejantes en ambos ordenamientos que, a su vez, la separa de la que hasta el momento presente ha configurado nuestro Derecho. En principio, la Administración debe ceñirse a constatar en la realidad qué parte de la misma se subsume en los definiciones de los bienes marítimos, la delimitación únicamente se dirige a verificar una situación ya producida, por cuanto la extensión de estos bienes depende de fenómenos naturales. Ahora bien, debido a que en estos países las relaciones Administración-Tribunales no se

corresponden exactamente a las soluciones que en un momento histórico se decantaron en el nuestro, la Administración puede realizar un pronunciamiento sobre la titularidad de los bienes que, formando parte del demanio marítimo, se incluyen en la delimitación. Por ello, en Francia e Italia, la delimitación de estos bienes tiene la naturaleza jurídica declarativa de la titularidad estatal, siendo su eficacia la de establecer, con la fuerza de los actos administrativos, la condición pública de los bienes marítimos. Esta conformación jurídica es la que ha sancionado la actual Ley de Costas de 22 de julio de 1988.

6. Hasta la regulación actual, el deslinde del demanio marítimo se ha caracterizado por responder a una naturaleza y eficacia posesoria siguiendo nuestra tradición jurídica. Sin embargo, y respondiendo al mismo esquema básico del alcance de esta figura, la idiosincrasia de este sector del dominio público irá decantando cierta particularidad al entendimiento de la potestad de delimitación del mismo. Y así, la jurisprudencia en un primer período, aplicando en sentido estricto la eficacia posesoria del deslinde, sancionaba que la Administración únicamente podía delimitar la zona marítimo-terrestre en la que pudiera desconocer una posesión contraria. Posteriormente, y esta sería, como ya expusimos la solución recogida por la Ley de Costas, se admitiría a la Administración la potestad de deslinde de la zona marítimo-terrestre con independencia de que se le opusieran o no titularidades registrales, aunque en estos casos el deslinde no tendría el valor de atribuir la posesión de los bienes a la Administración, teniendo que reivindicar los bienes ante los Tribunales ordinarios. En este sentido, aunque se consagraría que el deslinde del demanio marítimo-terrestre tenía carácter declarativo de los límites del terreno que encajaban en alguna de las categorías de los bienes marítimos, se negaba, sin embargo, tal carácter respecto de la titularidad y demanialidad de los bienes. La Administración mediante este acto administrativo no podía realizar una reivindicación de los bienes al margen de los Tribunales, fuera de los supuestos y en los mismos términos en los que se admitía la reivindicación *meramente* posesoria.

7. Paralelamente a esta evolución del deslinde del demanio marítimo, surge una cuestión que va suscitar una fuerte polémica doctrinal y que explica las tensiones creadas por la Ley vigente: los enclaves privados. Aunque las bases normativas de la dialéctica se apoyan en las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, la discusión cobra especial relevancia a partir de la década de los sesenta debido a la revalorización de las costas como espacios de ocio y el consiguiente desplazamiento poblacional hacia el litoral. La existencia de una cláusula de salvaguarda de los «derechos legítimamente adquiridos» junto a la regulación de las servidumbres de salvamento y protección en la normativa propia del demanio marítimo darán lugar a interpretaciones contrapuestas de la doctrina en función de la tesis que se mantenga. En el auge de la discusión, el Proyecto de Ley de Costas de 1969 se decantó por suprimir cualquier alusión a los derechos de propiedad sobre las costas, aunque respetando ciertas situaciones consolidadas en esos momentos. El texto de la Ley optaría, en

cambio, por mantener la cláusula de salvaguarda de los derechos adquiridos y otras referencias a las propiedades enclavadas en el dominio público, con lo que se terminaría reconociendo que la posibilidad de enclaves en las costas había sido sancionada. Se mantendría, sin embargo, la discusión sobre cuáles eran las causas que permitían adquirir legítimamente estos derechos de propiedad, especialmente si podía ser la protección dispensada por el Registro de la Propiedad a los terceros registrales.

Fue la jurisprudencia del orden civil la que establecería una doctrina sobre el origen de los enclaves, aunque con vacilaciones y contradicciones. La tesis que se impuso de forma mayoritaria fue la de admitir generales hechos obstativos a la demanialidad de los bienes marítimos (1) que la propiedad trajese causa antes de 1880, (2) que se hubiese producido una desafectación de los bienes; (3) que su enajenabilidad hubiese sido autorizada. Sin embargo se rechazaría que sobre estos bienes se perfeccionara la figura del tercero registral, al aplicar la cláusula de prohibición de acceso al Registro de la Propiedad para los bienes demaniales del Estado.

Con la promulgación de la Constitución de 1978, que expresamente declara en el artículo 132.2 la demanialidad necesaria de la zona marítimo-terrestre y las playas, se vuelve a enceder la polémica, pues aunque nadie discutiese que la misma prohíbe la consolidación de nuevos enclaves, su eficacia respecto a los supuestos anteriores a su vigencia no fue pacífica. Es más, la jurisprudencia siguió aplicando la doctrina de los hechos obstativos, en la que incardinaba incluso el mandato del artículo 132.2 CE.

8. La Ley 22/1988, de Costas, ha supuesto un cambio radical en el régimen jurídico del litoral, inspirado en la nueva dimensión que penetra el Derecho contemporáneo: la protección del medioambiente; pero a su vez, se inserta en una tradición jurídica que ha dispuesto el carácter publificador de las riberas de mar. Protección y disfrute colectivo del demanio marítimo-terrestre son los objetivos básicos que se persiguen con esta reforma legislativa para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales del derecho a un medio ambiente adecuado y a la demanialidad necesaria de las playas y la zona marítimo-terrestre. La creciente desnaturalización de la ribera del mar, provocada por asentamientos masivos en las costas a través de un proceso de urbanización no siempre racional y normalmente descoordinado con la normativa que regulara estos bienes, la dejación de las funciones que se encomendaran a la Administración para la protección de los mismos, entre otros factores, han determinado, a juicio del legislador, la necesidad de una reforma en profundidad del régimen jurídico del litoral.

Esta reforma se ha desarrollado en diversos frentes. En relación a los bienes marítimos, se redefinen los componentes tradicionales, se demanializan nuevos bienes, así como se instauran cauces para ampliar la franja terrestre de esta condición; se impone, de otra parte, un régimen de utilización conforme a su condición colectiva, estableciendo una vinculación general de los mismos al uso público y subordinando los usos especiales o privativos a que no puedan tener, por su naturaleza, otra ubicación. Por último, se proscribe

de forma rotunda que pueda existir con pretensiones de continuidad cualquier derecho incompatible con su naturaleza pública. Para la Ley, además, el litoral no termina donde acaba el dominio público marítimo, sino que se proyecta igualmente en los terrenos colindantes. En relación a la franja del litoral no demanial, se imponen servidumbres públicas que establecen importantes restricciones de uso y criterios de ordenación que determinan verdaderas delimitaciones del derecho de propiedad de los terrenos sujetos a las mismas. Y para dar efectividad al régimen jurídico que se instaura para cada espacio, demanial o colindante, se dispone la obligación de que cualquier norma de ordenación territorial o urbanística que se elabore ajuste sus previsiones al contenido de la ordenación dispuesta para el litoral.

9. La Ley 22/1988, de Costas, proscribe la propiedad privada sobre los bienes marítimos de forma rotunda, estableciendo la demanialidad y titularidad estatal necesaria para los mismos. En relación a los bienes marítimos sobre los que existieran derechos de propiedad al tiempo de su promulgación, así como para los que con la nueva redefinición participen de la identidad marítima, se establece su condición demanial, articulando las distintas situaciones en que quedarían sus titulares a fin de adquirir un título de ocupación. El Reglamento de Costas completó el sistema estableciendo para ciertos supuestos el otorgamiento automático de dicho título de ocupación. Sin embargo, es la Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional la que establece cuál es el régimen jurídico en que quedan los titulares de bienes que ahora son del dominio público marítimo-terrestre, al establecer una interpretación correctiva de la Disposición transitoria primera de la Ley para entenderla conforme a la Constitución. Esta interpretación radica en entender que la ablación de los derechos en ciertos casos es una expropiación cuya compensación no es otra que la conversión de la propiedad en una concesión sobre los usos y aprovechamientos existentes por treinta años, prorrogables por otros treinta, y sin pago de canon; asimismo, declara que en los supuestos en los que tal compensación no se otorga de forma automática el particular puede instar el reconocimiento de su derecho ante los Tribunales, cuya obtención lo encuadraría en el caso anterior. Con esta interpretación el Tribunal amplía los supuestos contemplados en el apartado primero de la Disposición transitoria primera, pues ahora se integrarán en el mismo todos los titulares de dominio que lleguen a reconocerse por la instancia judicial. Pero, igualmente, ha limitado la eficacia de estos posibles pronunciamientos, ya que sólo determinarán que la propiedad reconocida lo sea a los fines de su conversión en el derecho de uso en los términos de esta norma, no permitiendo un pronunciamiento dirigido a que el derecho de propiedad sobre bienes marítimos pueda mantenerse. No obstante, el Tribunal Constitucional reconoce que los particulares puedan plantear ante la jurisdicción competente las pretensiones que estimen pertinentes frente al acto de conversión, lo que abre la posibilidad de que los órganos judiciales puedan estimar una compensación complementaria ante perjuicios no cubiertos por la conversión en que se materializa la indemnización expropiatoria.

Lo que no ha resuelto expresamente la LC es la situación jurídica en que quedarán los titulares de propiedad sobre bienes que hechos futuros de la naturaleza conviertan en ribera del mar, más allá de declarar que estos bienes serán de dominio público en todo caso. A nuestro juicio, no cabe hacer una interpretación extensiva de la Disposición Transitoria primera y entender, por consecuencia, que quedarían en la misma situación que los titulares de dominio que la Ley expropia al momento de su promulgación. No obstante, consideramos que en estos casos se verifica igualmente una expropiación directamente dispuesta por la Ley de Costas, debiéndose otorgar la compensación correspondiente siempre que ésta no suponga excepcionar el régimen dispuesto para los bienes demaniales.

10. El tratamiento del deslinde en la nueva normativa de costas es complejo y supone, como ya expusimos en su momento, una redefinición de la institución que hemos conocido. De una parte, en el deslinde de costas se aunan tanto el deslinde demanial en sentido estricto, es decir, el instrumento arbitrado para verificar el límite interior del demanio marítimo, así como otras delimitaciones espaciales igualmente imprescindibles para la aplicación efectiva del sistema normativo dispuesto. De otra, al deslinde demanial se le otorga una eficacia que lo separa de la conformación del deslinde administrativo en nuestro Derecho. Ambas claves redefinitorias hacen del deslinde de costas una figura capital en el sistema instaurado en la medida que sitúa los espacios en los que se divide el litoral.

11. En cuanto instrumento que concreta en cada tramo del litoral los espacios a los que la normativa de costas conecta sus prescripciones —dominio público; ribera del mar en su caso; servidumbre de tránsito; de protección y zona de influencia—, el deslinde se convierte en el último eslabón para conocer el régimen jurídico a que quedan sujetos los distintos terrenos, comportándose como una especie de instancia locativa previa de la que partir para los actos en aplicación y cumplimiento de la normativa de costas. En este sentido, despliega una eficacia general tanto para todos los afectados, presentes y futuros, en las distintas delimitaciones, como para las Administraciones Públicas llamadas a aplicar el régimen jurídico del litoral. Desde esta perspectiva, se inserta en el presupuesto de hecho de las normas dispuestas para cada espacio, concretando para cada terreno el régimen jurídico correspondiente. Por ello, su eficacia trasciende, en esta dimensión, a la de los actos administrativos que se agotan con su cumplimiento, convirtiéndose en un elemento referencial al que conectar las consecuencias jurídicas dispuestas. De esta forma, el deslinde vincula a la Administración a aplicar el sistema jurídico exigido según los espacios delimitados, sin que sea lícito dispensar singularmente esta normativa a los terrenos que han quedado concretados como pertenecientes a una de las clases en que idealmente divide el litoral la Ley de Costas. Igualmente, vincula a todos los ciudadanos a su cumplimiento, al tiempo que les otorga el derecho a exigir el régimen jurídico dispuesto para cada tipo de espacio. Esta vinculación determina que si se comprueban cam-

bios en la configuración del dominio público que invalidan las delimitaciones reflejadas en el deslinde, [redacted]. Por ello el presupuesto general del deslinde de costas es su propia práctica en todo el litoral, es decir, que exista un deslinde conforme a la determinación de los bienes marítimos que establece la Ley, y que [redacted].

12. El procedimiento de deslinde, que verifica tanto los límites del dominio público como las [redacted], se detalla pormenorizadamente en la normativa, regulándose los distintos trámites que deben realizarse en el expediente. En el mismo destacan los dirigidos a dar publicidad de la realización del deslinde y la participación de otras Administraciones Públicas a las que se consideran interesadas necesarias en el mismo, a la vez que se exige preceptivamente que informen las líneas provisionales establecidas. Esta previsión responde al hecho de que la fijación de los distintos espacios determinará derivativamente el ámbito competencial de cada Administración implicada en la aplicación de la normativa de costas. En relación a los particulares, debe distinguirse entre los afectados por el deslinde demanial, que son parte interesada en todo caso, y los afectados por las otras delimitaciones, a los que sólo la personación en el expediente le otorga dicha condición, que podrá adquirirla también cualquier persona sin necesidad de acreditar ningún interés cualificado al haberse consagrado la acción pública.

Durante la tramitación del deslinde se suspende el otorgamiento de títulos de ocupación sobre el dominio público así como las autorizaciones para realizar las actividades permitidas en las zonas de servidumbres, lo que supone una paralización de las normales actividades que se desenvuelven en el litoral. Además se prevé la práctica de anotaciones preventivas en las inscripciones registrales que se muestren contradictorias con la extensión probable del dominio público. Sin embargo, no se establece el plazo en el que debe dictarse la resolución, lo que sujeta a todos los afectados por las distintas delimitaciones que debe verificar el deslinde a una situación de pendencia que afecta a la seguridad jurídica. Por ello, es preciso que cuanto antes se adecue el procedimiento de deslinde a la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común que exige la fijación de un plazo cierto para resolver.

13. El tratamiento del deslinde en relación a los límites demaniales ha supuesto una de las reformas más importantes de la Ley. La eficacia que se le otorga, y por conexión su naturaleza jurídica, determinan un apartamiento de la institución del deslinde administrativo. Es más, implica una redefinición del entendimiento de la posición de la Administración en el conjunto de Poderes del Estado, especialmente en las claves que explicaban su relación con los Tribunales, por cuanto el artículo 13 LC inviste a la Administración del poder de declarar mediante acto administrativo su titularidad sobre los bienes, incluso cuando sobre los mismos exista una propiedad inscrita a favor de un suje-

to distinto. En este sentido, respecto al demanio marítimo-terrestre se suprime el límite institucional que constreñía a la Administración a un pronunciamiento posesorio cuando actuara su potestad de deslinde y a respetar las situaciones jurídicas publicadas en el Registro de la Propiedad.

Sin embargo, la prevalencia del deslinde frente a las inscripciones registrales, no es más que manifestación de la demanialidad y titularidad estatal necesaria establecida por la Ley para los bienes marítimos, aunque no se discuta que sobre los mismos existieran propiedades legítimas; de ser así, habrá que articular medidas indemnizatorias dispuestas o no por la propia Ley, pero en todo caso estos bienes no pueden tener otra titularidad que la demanial del Estado. Por ello, el deslinde demanial es un acto declarativo de la extensión de los bienes marítimos y, a su vez, declarativo de la demanialidad necesaria que para ellos establece la Ley, estando ineludiblemente constreñido a la verificación sobre el terreno de la subsunción en algunas de las categorías de bienes que describen los artículos 3, 4 y 5 LC. Cualquier apartamiento del deslinde de las características por las que se identifican los bienes marítimos lo convierte en un acto irregular y, por tanto, inválido.

14. La Ley convierte la resolución del deslinde en título jurídico de propiedad y posesión a favor del Estado y le otorga la fuerza de rectificar cualquier situación jurídica o fáctica contraria a la demanialidad de los bienes. Sin embargo, el sistema arbitrado sólo hace del deslinde un título ejecutorio frente al titular registral si se cumple un plazo y una condición; que en un año desde la anotación preventiva de dominio público el titular no entable acción judicial contra el mismo y la anote en el Registro de la Propiedad. En este sentido, aunque la resolución aprobatoria del deslinde sea ejecutiva, es decir eficaz, si el titular entabla acciones judiciales frente al deslinde la Administración no podrá basarse en el mismo para imponer sin el consentimiento del titular registral las consecuencias derivadas de su eficacia, debiendo esperar el resultado del juicio correspondiente. En otro caso, podrá acudir a los medios de ejecución para imponer en la realidad jurídica y material la demanialidad declarada frente al titular registral, incluso rectificar las inscripciones registrales contradictorias e inscribir su titularidad demanial en el Registro de la Propiedad si lo considera conveniente.

15. La Ley, pese a la nueva redefinición que establece para el deslinde de costas, mantiene el sistema de dualidad jurisdiccional para su enjuiciamiento, añadiendo con ello disfuncionalidades a las que ya se habían señalado en relación al control del deslinde administrativo. De un lado, el mantenimiento del mismo ámbito de enjuiciamiento de los Tribunales contencioso-administrativos, implica que no pueden enjuiciar la efectiva titularidad de los terrenos con la eficacia de un pronunciamiento de fondo, cuando el acto fiscalizado sí lo realiza. De otro, al haber hecho la Ley reserva expresa de las acciones civiles frente al deslinde, los Tribunales de este orden serán los que diriman las cuestiones referentes a la titularidad. El mantenimiento de la concurrencia de jurisdicciones para el control del deslinde puede provocar que se produzcan

sentencias contradictorias, habida cuenta de que tanto el orden contencioso-administrativo como el civil se entienden competentes para enjuiciar los hechos determinantes de la demanialidad. Por ello, creemos *de lege ferenda* que debe establecerse un sistema coherente para el enjuiciamiento del deslinde basado en la unidad jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, de forma que corresponda al mismo el conocimiento de todas las cuestiones que se susciten con ocasión del deslinde, incluso las que versen sobre la titularidad de los bienes, así como si el particular tenía un derecho de propiedad que exige la compensación dispuesta por la Ley de Costas.

16. Aunque a nuestro juicio el nuevo régimen jurídico del litoral establecido por la Ley, obedece a la necesidad de reforma en función de los nuevos valores que demanda el Estado Social y Democrático de Derecho no pueden dejarse atrás, sin embargo, ciertas consideraciones. La primera es que la relevancia otorgada al deslinde de costas por esta normativa se compagina mal con la tardanza que estamos comprobando en su realización en todo el litoral. No se nos escapa que la práctica masiva de deslinde nuevo en todas las costas requiere un ingente esfuerzo por parte de la Administración, de aumento de sus efectivos personales y de grandes inversiones, pero ello no puede ocultar que hasta que la delimitación no se haya concluido es difícil que la normativa de costas pueda tener una incidencia efectiva, y además supone situar a todos los afectados, así como a las demás Administraciones, en una situación de espera que afecta a la seguridad jurídica. Esta deficiencia se incrementa si se añade la tardanza proverbial de los Tribunales.

La segunda consideración es de mayor relieve, a nuestro juicio. Y es que no entendemos el por qué de una reforma de este calibre que, a su vez, introduce el germen de una sistemática derogación a sus principios generales. De una parte, en relación a los bienes marítimos, el sistema transitorio permite el mantenimiento de situaciones que contravienen frontalmente el régimen de usos del dominio público, aunque ahora bajo el amparo de un título jurídico distinto: la concesión; y así, en la realidad práctica se permite que, incluso durante más de medio siglo, se perpetúen usos, instalaciones y obras que excepcionan el régimen dispuesto para el dominio público, especialmente el uso público de la ribera del mar, decayendo así los objetivos que aduce el legislador como justificación de la reforma: la protección, defensa y disfrute colectivo de las costas. De otro, la aplicación de las servidumbres se hace depender igualmente de la clasificación urbanística del suelo y el grado de desarrollo del planeamiento en vigor, de forma que se mantiene el aprovechamiento urbanístico atribuido si la modificación del mismo diese lugar a indemnización conforme a la legislación urbanística. Por último, las obras e instalaciones existentes en las zonas de servidumbres a la entrada en vigor de la Ley y que resulten contrarias a la misma se mantienen aunque sujetas a un régimen parecido al de los edificios fuera de ordenación.

Por todo lo anterior, en verdad, parece que queda afectada realmente a las disposiciones generales de la LC una parte exigua del litoral, habida cuenta de que los hechos que determinaron la reforma, entre los que el legislador nom-

braba el urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o el mar, van a mantenerse. Es más, cualquier cambio en la configuración del litoral que suponga desplazamiento de las servidumbres traerá la aplicación del régimen transitorio, con lo que éste parece que adquiere una vocación reguladora de supuestos futuros. Estas últimas consideraciones inducen a pensar que la Ley de Costas, al menos el nuevo régimen jurídico general del litoral, tendrá una real efectividad allí donde los elementos nocivos que justificaron su promulgación no se habían producido con la gravedad que reclamaba esta reforma; en este sentido, la Ley consiente la pervivencia de la degradación del litoral en las partes del mismo que hacía precisa una actuación drástica. El miedo a las indemnizaciones que pudiera provocar la aplicación de la normativa que el legislador ha considerado necesaria, ha llevado a asumir como irreparables las situaciones ya consolidadas. En este sentido, parecen llamados a coexistir un régimen jurídico general para las costas y un régimen jurídico singular —el transitorio—, sin que pueda calibrarse a ciencia cierta cuál de ambos va a tener mayor incidencia y aplicación. Esta larga demora en la aplicación plena de la Ley no hace arriesgado aventurar, incluso, que pudiera promulgarse una normativa en sentido contrario a la que hoy se ha dispuesto en un período menor del necesario para su consolidación real, con lo cual esta Ley de Costas puede figurar en la Historia como más estruendosa que eficaz.

COLECCIÓN CIENCIAS JURÍDICAS

J. J. FERREIRO, J. MIQUEL, S. MIR y P. SALVADOR CODERCH (eds.), *La enseñanza del Derecho en España.*

Derecho administrativo

M. BELADIEZ ROJO, *Los principios jurídicos.*
A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones independientes.* Un reto para el Estado social y democrático de Derecho.
C. CHINCHILLA MARÍN, *La radiotelevisión como servicio público esencial.*
F. DELGADO PIQUERAS, *Derecho de aguas y medio ambiente.* El paradigma de la protección de los humedales.
A. EMBID IRUJO, *Los parlamentos territoriales.* Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
A. EMBID IRUJO, *La Planificación hidrológica: régimen jurídico.*
M. M. FERNANDO PABLO, *La motivación del acto administrativo.*
R. GARCÍA MACHO, *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española.*
S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La vía de hecho administrativa.*
C. HORGUÉ BAENA, *El deslinde de costas.*
M. LAFUENTE BENACHES, *La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública.* Fundamento constitucional y régimen jurídico.
J. LEGUINA VILLA, *Escritos sobre Autonomías territoriales* (2.ª ed.).
J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *Acción administrativa y desarrollo rural.*
L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos.*
L. PAREJO, *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal.*
M. SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad administrativa y control judicial.*
M. SÁNCHEZ MORÓN, *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas.*
F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local* (3.ª ed.).
D. J. VERA JURADO, *La disciplina ambiental de las actividades industriales.* Autorizaciones y sanciones administrativas en materia de medio ambiente.

Derecho civil

B. ALONSO SÁNCHEZ, *Protección del fiador en vía de regreso.*
C. I. ASÚA GONZÁLEZ, *Designación de sucesor a través de tercero.*
J. ATAZ LÓPEZ, *Ejercicio por los acreedores de los derechos y acciones del deudor.* Estudio del artículo 1.111 del Código Civil.
R. BALLARÍN, *El cobro de lo indebido.* Perfiles institucionales y eficacia traslativa.
F. CAPILLA, *La persona jurídica.* Funciones y disfunciones.
A. CARRASCO PERERA, *El Derecho civil: señas, imágenes y paradojas.*
A. CASTRESANA, *«Fides», «bona fides»: un concepto para la creación del Derecho.*
E. CORDERO LOBATO, *El privilegio del crédito refaccionario.*
H. F. CORRAL TALCIANI, *La declaración de fallecimiento.*
A. CRISTÓBAL MONTES, *La vía subrogatoria.*
M. DÍAZ DE ENTRE-SOTOS, *El autocontrato.*
A. DOMÍNGUEZ LUELMO, *El pago en metálico de la legítima de los descendientes.*
S. ESPIAU ESPIAU, *El error en las disposiciones testamentarias.* La regulación del «Codi de successions per causa de mort en el Dret civil de Catalunya».
M. P. GARCÍA RUBIO, *La responsabilidad precontractual en el Derecho español.*
J. V. GAVIDIA SÁNCHEZ, *La confesión de privatividad de bienes de la sociedad conyugal.*
R. GAYA SICILIA, *Las «bases de las obligaciones contractuales» en el artículo 149.1.8.ª de la Constitución española.*
M. C. GETE-ALONSO Y CALERA, *El reconocimiento de deuda.* Aproximación a su configuración negocial.
J. GIL RODRÍGUEZ, *Garantía por insolvencia pública en la delegación y en la cesión.*
M. C. GÓMEZ LAPLAZA, *La aparcería agrícola en la Ley de Arrendamientos Rústicos.* Fuentes y concepto legal.
A. GORDILLO, *Capacidad, incapacidades y estabilidad de los contratos.*
F. LLEDÓ YAGÜE, *Fecundación artificial y Derecho.*
L. MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ, *La acción negatoria.*
C. MARTÍNEZ DE AGUIRRE, *El Derecho civil a finales del siglo xx.*

P. A. MUNAR BERNAT, *Presente y futuro de la multipropiedad.*
P. DE PABLO CONTRERAS, *Prescripción de la acción reivindicatoria.*
A. F. PANTALEÓN PRIETO, *La responsabilidad civil: conflictos de jurisdicción.*
M. A. PARRA LUCÁN, *La protección al medio ambiente.* Orientaciones de la jurisprudencia civil.
N. PÉREZ DE CASTRO, *El menor emancipado.*
M.ª C. QUESADA GONZÁLEZ, *Promiscuidad sexual y determinación jurídica de la paternidad.*
L. F. RAGEL SÁNCHEZ, *Ejecución sobre bienes gananciales por deudas de un cónyuge.*
E. RAMOS CHAPARRO, *La persona y su capacidad civil.*
F. A. RODRÍGUEZ MORATA, *La acción directa como garantía personal del subcontratista de obra.*
C. ROGEL VIDE, *Autores, coautores y propiedad intelectual.*
L. ROJO AJURIA, *«Leasing» mobiliario.*
E. RUBIO TORRANO, *El pacto de retroventa.*
C. SAMANES ARA, *La división de la cosa común.*
R. SERICK, *Garantías mobiliarias en Derecho alemán.* Perfiles y principios.
J. A. SERRANO GARCÍA, *Los legados de educación y de alimentos en el Código Civil.*
M.ª A. ZURILLA CARIÑANA, *La garantía real y la propiedad horizontal.*

Derecho del trabajo

M. R. ALARCÓN CARACUEL, *La ordenación del tiempo de trabajo.*
A. BAYLOS GRAU, *Derecho de huelga y servicios esenciales* (2.ª ed.).
R. ESCUDERO, *La representantividad de los sindicatos en el modelo laboral español.*
J. GARCÍA MURCIA, *La revisión de los convenios colectivos a través del recurso de amparo.*
M. I. RAMOS QUINTANA, *El trabajo de los extranjeros en España.*
M.ª J. RODRÍGUEZ RAMOS, *La cesión ilegal de trabajadores tras la reforma de 1994.*
R. SASTRE IBARRECHE, *Derecho Sindical y transición política.*
M. A. SOLANS LATRE, *Concertación social y otras formas de neocorporatismo en España y en la Comunidad Europea.*

Derecho financiero y tributario

V. E. COMBARROS VILLANUEVA, *Régimen tributario de las operaciones entre sociedades vinculadas en el Impuesto sobre Sociedades.*
A. GÉNOVA GALVÁN, *La estimación indirecta.*
A. M. JUAN LOZANO, *La interrupción de la prescripción tributaria.* Análisis de jurisprudencia y doctrina administrativa.
C. LOZANO SERRANO, *Exenciones tributarias y derechos adquiridos.*
G. ORÓN MORATAL, *Régimen fiscal del juego en España.*
C. PÉREZ DE AYALA, *La unidad familiar en el Impuesto sobre la Renta.*