

La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes¹

Dr. José Zamorano Wisnes

Profesor Asociado de la Universidad de Huelva. Área de Derecho Administrativo. Acreditado Contratado Doctor. Abogado en ejercicio.

ÍNDICE. 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DESLINDE DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE. 3. MODIFICACIONES EN LA RIBERA DEL MAR POR IMPERATIVO LEGAL. REVISIÓN DE LOS DESLINDES YA EJECUTADOS. 3.1. LA REVISIÓN DE LOS DESLINDES YA PRACTICADOS COMO CONSECUENCIA DE LA MODIFICACIÓN LEGAL DE LA RIVERA DEL MAR. 3.1.1. MODIFICACIÓN DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE POR APLICACIÓN DE LOS MAYORES TEMPORALES. 3.1.2. MODIFICACIÓN DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE POR CAMBIO DEL CRITERIO LEGAL EN RELACIÓN CON LOS TERRENOS BAJOS.. 3.1.3. MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS EN RELACIÓN CON LAS PLAYAS. 3.1.3.1. LA REVISIÓN DE LOS DESLINDES YA PRACTICADOS. 3.2. LOS PRECEPTOS DECLARADOS INCONSTITUCIONALES. 3.2.1. TERRENOS DEDICADOS A LA EXPLOTACIÓN DE ACUICULTURA O SALINAS. 3.2.2. LA SINGULAR ISLA DE FORMENTERA. 3.3. EFECTOS JURIDICOS DEL REINTEGRO DE LOS BIENES DE LOS DESLINDADOS A LOS ANTIGUOS PROPIETARIOS. 3.3.1. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DIFERENCIAS ESTABLECIDAS ENTRE LOS PROPIETARIOS CON TÍTULO INSCRITOS O, NO INSCRITO. 3.3.2. INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. 3.4. RECTIFICACIÓN DEL DESLINDE EXISTENTE. 4. REVISIÓN DEL DESLINDE. 4.1. RÉGIMEN JURÍDICO. 4.1.1. PROPIEDADES QUE TRAS LA REVISIÓN SE INCORPORAN AL DOMINIO PÚBLICO. 4.1.2. TERRENOS QUE TRAS LA REVISIÓN SE EXCLUYEN DE LA RIBERA DEL MAR.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de excelencia de la Junta de Andalucía “Ordenación y Gestión Integradas del Litoral de Andalucía” (SEJ 04770).

RESUMEN

Este trabajo es un estudio de la revisión de los deslindes, tanto de las que deben producirse como consecuencia de las nuevas definiciones legales introducidas tanto por la LPUSL (Ley 2/2013, de 29 de mayo), como de su desarrollo por el Reglamento General de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre. Con esta finalidad se estudia con cierto grado de minuciosidad los nuevos conceptos introducidos por la reforma de 2013, en relación con la zona marítimo terrestre, la playa, los terrenos dedicados a los cultivos marinos o salinas, para a continuación centrarse en el estudio del régimen jurídico que dichos cambios produce en los terrenos afectados por la revisión.

Por último, se estudia la regulación de la revisión de los deslindes, que trae causa en cambios morfológicos de los bienes pertenecientes al demanio público y, no en las nuevas definiciones legales, e igualmente nos detenemos en el estudio de su régimen jurídico.

ABSTRACT

This work is a study of the revision of the coastline's boundaries consequence both of the new concepts introduced by the Act 2/2013, of 29 May and of their development by the Coasts Act General Regulation, adopted by Royal Decree 876/2014, of 10 October. To this end, the new legal concepts regarding the maritime area, the beach or the lands dedicated to marine aquaculture or salt production are studied in depth, before focusing on the legal regime applied to the lands affected by the boundaries' revision.

Finally, the study also pays attention to the boundaries' revision because of morphologic changes in the natural features of goods being part of the coastal public domain.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas (LPUSL) justifica las razones de la reforma, por cuanto, a juicio del legislador, la Ley de 1988 provocó una alta litigiosidad, por la inaplicación de alguno de sus preceptos, “tolerándose situaciones inaceptables medioambientalmente”. Estas razones hacen que la Ley fije como objetivos propios, el proporcionar seguridad jurídica “estableciendo un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo” y garantizar el mantenimiento de la integridad del dominio público marítimo terrestre.

El problema, a nuestro juicio, es que si bien ha de aceptarse la crítica de la alta litigiosidad producida por la Ley de 1988, no es menos cierto que tras veintiocho años

de vigencia había logrado asentar sus instituciones jurídicas más novedosas, instituciones que fueron interpretadas por una copiosa jurisprudencia. Por lo que la LPUSL, con sus innovaciones ha venido a generar incertidumbres inexistentes y expectativas que, en muchos casos, no se verán satisfechas.

Es cierto que la Ley de Costas precisaba de alguna modificación, también lo es, que las transitorias de la Ley han consolidado situaciones medioambientalmente no deseables, ahora bien, el problema es que la LPUSL no altera ese *status quo* o, para ser más preciso, las modificaciones que incorpora consolidan un régimen más permisivo con esas situaciones, así el nuevo plazo de las concesiones compensatorias que se otorgan a partir de su entrada en vigor o las obras permitidas en las edificaciones afectadas por la DT 4ª, por poner sólo algún ejemplo.

En el otro lado de la balanza, brillan por su ausencia disposiciones que favorezcan la conservación del litoral, uno de los pocos ejemplos que podemos encontrar en esa línea es la regulación de la regresión grave del dominio público marítimo terrestre contemplado en el nuevo artículo 13 ter.

Tampoco, a mi juicio, se alcanza la pretendida seguridad jurídica, porque muchas de la novedades que incorpora suponen el establecimiento de tratos diferenciados entre personas que, *prima facie*, pudieran considerarse en situaciones iguales, como en su momento veremos, lo que puede incrementar de forma notable la litigiosidad, amén de las dificultades interpretativas que plantea. En línea con lo que venimos manteniendo, la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre de 2015², anula por inconstitucionales cinco apartados de la nueva Ley, aquellos que mayores controversias habían desatado.

Por último, es una Ley singular cuyo objeto, según MENÉNDEZ REXACH³, es la “tutela de determinados grupos de intereses privados que el Legislador no tiene inconveniente en identificar”, en tal sentido pueden mencionarse algunos de sus preceptos, como la desafectación producida en el litoral de las poblaciones a que se refiere la DA séptima, la ordenación del litoral de la Isla de Formentera, o la modificación de la DT 1.5, estas dos últimas disposiciones han sido anuladas por la sentencia que acabo de referir, donde se señala que “la libertad del legislador no es absoluta, pues no consiente una exclusión de terrenos que, por decisión del propio constituyente, gozan de máxima protección, por resultar contraria a la concepción unitaria e indivisible que resulta inherente a la propia categoría completa de los bienes que conforman el demanio natural [...]”.

² STC 233/2015.

³ MENÉNDEZ REXACH, A. (2014), pp. 9 a 13.

En este trabajo vamos a circunscribir nuestro estudio a un aspecto singular de la LPUSL y el Reglamento General de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, como es la revisión de los deslindes a practicar como consecuencia de los nuevos conceptos en la zona marítimo terrestre y playa realizados por la reforma de 2013, por ello, parece conveniente comenzar por estudiar el régimen jurídico del deslinde.

2. EL DESLINDE DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

El deslinde es un acto administrativo, de carácter declarativo, en virtud del cual la Administración resuelve la afectación al dominio público marítimo terrestre de los bienes que tienen las características de los arts. 3, 4 y 5 de la Ley. Incluye, en cualquier caso, el conjunto de los bienes que integran el dominio público⁴; en este sentido, el art. 18.1 RC, de acuerdo con el cual no son posibles deslindes parciales de alguna de las dependencias del demanio público. En definitiva, el deslinde fija los límites entre los bienes de titularidad privada y los bienes públicos⁵.

La resolución de aprobación del deslinde declara la posesión y titularidad a favor del Estado de los bienes deslindados, dando lugar al amojonamiento de los mismos (art. 30 RC). Esta última, la declaración de la titularidad, es una de las innovaciones introducidas en su momento por la LC en relación con la institución del deslinde, pues lo característico de éste era, hasta entonces, la declaración de la posesión, respetando las situaciones jurídicas preexistentes⁶.

La resolución, que ponga fin al procedimiento de deslinde, será título suficiente para la inmatriculación de los bienes de dominio público marítimo terrestre en el Registro de la Propiedad, así como para rectificar las situaciones jurídicas contradictorias con el deslinde. De este modo la LC otorgó al deslinde fuerza suficiente para rectificar las situaciones registrales contradictorias con el mismo.

Una de las pocas novedades de la LPUSL en relación al procedimiento, contenido material y régimen jurídico del deslinde, consiste, precisamente, en imponer a la AGE la obligación de registrar los bienes deslindados. La Ley establece un plazo de dos años a partir de su entrada en vigor para la inscripción de aquéllos (DT 4^a). Este

⁴ En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (2015), p. 33.

⁵ Sobre la naturaleza jurídica de los deslindes puede verse, entre otros, HORGUÉ BAENA, C. (1995), pp. 143 y sig.

⁶ En este sentido puede verse HORGUÉ BAENA, obra citada, pp. 143 y 144 y GARCÍA PERÉZ, M. (2009), pp. 187 y 188.

La jurisprudencia ha mantenido una línea unánime en el sentido indicado, así pueden verse, entre otras, las SSTs de 13.07.2001 (recurso 6963/1994); 6.06.2004 (recurso 5927/2001); 21.06.2005 (recurso 4294/2002).

plazo, por su ubicación, entre las disposiciones transitorias, entendemos está previsto para los deslindes cuya resolución sea anterior a la entrada en vigor de la LPUSL; mientras que los posteriores no tienen plazo especial, por lo que su inscripción habrá de producirse inmediatamente después de la resolución que ponga fin al procedimiento de deslinde.

El art. 31 RC establece el procedimiento para rectificar las situaciones registrales contradictorias con el deslinde, sensiblemente igual al que establecía el art. 29 RC de 1989. Las novedades, de carácter procedimental, se aplicarán a los deslindes en trámite tras la entrada en vigor de la LPUSL [recuérdese, que los procedimientos administrativos en trámite, pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la Ley, deberán ser resueltos de acuerdo con ésta (DT 3ª LPUSL)⁷].

La diferencia entre ambos procedimientos, además del mayor nivel de detalle en cuestiones como el régimen de notificaciones a los titulares registrales contemplados en el Reglamento actual, se encuentra, por lo que ahora nos interesa, en la ampliación del plazo de la anotación preventiva posterior al deslinde. Dicho plazo se fija, ahora, en cinco años y un mes, lo que supone mantener la anotación preventiva hasta tanto la resolución administrativa haya adquirido firmeza, pues este plazo es coincidente con el establecido en el art. 14 LC para el ejercicio de acciones civiles, por ello prevé la letra c) del indicado artículo 31, que si transcurrido dicho plazo no ha tenido acceso al Registro “anotaciones preventivas de demanda” promovidas por titulares inscritos, dicha anotación preventiva se transforma en “inscripción definitiva de dominio”. A nuestro juicio, tal modificación es razonable pues hace coincidir ambos plazos, algo que había sido postulado por la doctrina⁸.

En consecuencia, la falta de acción ante los Tribunales hace firme la resolución del deslinde, y transforma la anotación preventiva en rectificación del derecho inscrito, cuyo titular pasa a ser la Administración del Estado. En caso contrario, es decir, presentada la demanda ante los Tribunales ya sean del orden civil o contencioso-administrativo y, anotada la misma en el correspondiente folio registral, la rectificación del deslinde sólo procederá del fallo judicial que confirme la resolución administrativa o declare la titularidad demanial del particular inscrito⁹.

Tras estos apuntes en relación con el deslinde del demanio, nos centraremos en el estudio de los supuestos que implican la modificación de los deslindes ya practicados.

⁷ Sobre este particular es interesante el trabajo de PALOMAR OLMEDA, A. (2013), pp. 943 a 958.

⁸ En este sentido puede verse SÁNCHEZ DE LAMADRID, C. (1989), p. 72.

⁹ Sobre esta cuestión puede verse HORGUÉ BAENA, C. (2010), pp.474 a 477.

3. MODIFICACIONES EN LA RIBERA DEL MAR POR IMPERATIVO LEGAL. REVISIÓN DE LOS DESLINDES YA EJECUTADOS

La LPUSL, ya sea directamente o mediante la remisión al Reglamento, realiza diversas modificaciones en la definición de la ribera del mar, a las que haremos puntual referencia en los epígrafes siguientes. Como complemento de dichas alteraciones, la DA 2ª de la Ley impone a la Administración del Estado la obligación de revisar los deslindes ya practicados que se vean afectados por las nuevas previsiones legales. Las modificaciones referidas son las siguientes:

- (I) Desplazamiento de la zona marítimo terrestre hacia el mar por aplicación del criterio de los mayores temporales conocidos según criterios técnicos. Bien es verdad que sobre este particular la Ley se limita a realizar una remisión al Reglamento, para que sea éste quien establezca los criterios técnicos, en función de los cuales se determinarán los mayores temporales conocidos, que, en cualquier caso, podrán ser superados por la pleamar máxima viva equinoccial, en cuyo caso será ésta la que determine el límite de la zona marítimo terrestre, en este supuesto ninguna modificación producen los textos legales citados sobre la delimitación de aquélla [art. 3.1.a) LC y 4.a) RC].
- (II) Los terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras e instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación, dichos terrenos no fueran de dominio público¹⁰[art. 3.1.a), último apartado, LC y 3.1.a, último apartado, RC)]. Como veremos posteriormente son tres los supuestos que comprende el enunciado del texto. En puridad la revisión del deslinde sólo tiene lugar en uno de ellos. Seguidamente abordaremos esta cuestión
- (III) Las playas, cuando en el primer o sucesivo deslinde se hayan incluido las dunas relictas (duna formada en otro tiempo geológico y que ha quedado aislada tierra adentro sin vinculación ninguna con la playa) o estabilizadas (duna estable colonizada por vegetación leñosa o arbustiva en más del 75% de su superficie), salvo que se acredite que eran precisas para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa [art. 3.1.b) LC; 3.4.c) y 4. c) RC].
- (IV) Paseos marítimos DA 3ª LPUSL y DA 5ª RC.

¹⁰ La primitiva redacción del art. 4.3 decía que se incluirán en la zona marítimo terrestre “los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa”.

De entre los supuestos que acabamos de enumerar, los contemplados en los apartados 1 a 3 exigen la práctica de un nuevo deslinde, el apartado 4, los paseos marítimos, en los que el límite interior de la ribera del mar coincide con el límite exterior del paseo, no es preciso practica un nuevo deslinde, sino que es suficiente la rectificación del existente (DA 5ª Reglamento).

En la anterior enumeración no se contemplan las dos modificaciones más polémicas de las operadas por la LPUSL: los terrenos dedicados a cultivos marinos o salinas y el peculiar régimen de la Isla de Formentera, pues la regulación de ambos fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015. No obstante, haremos una breve referencia a ambos, aun cuando solo sea para fijar la doctrina constitucional.

Para una mayor claridad expositiva vamos a estudiar en epígrafes diferenciados las modificaciones legales en la definición del dominio público marítimo terrestre, analizando los efectos de la rectificación del deslinde de forma conjunta con el fin de evitar reiteraciones innecesarias.

3.1. La revisión de los deslindes ya practicados como consecuencia de la modificación legal de la ribera del mar.

3.1.1. Modificación de la zona marítimo terrestre por aplicación de los mayores temporales.

Es preciso iniciar este apartado dando cuenta de la existencia de dos situaciones distintas que conviene no confundir, pues tienen un tratamiento diverso: por un lado, la nueva definición de la zona marítimo terrestre, aplicable a los nuevos deslindes que se practiquen a partir de la entrada en vigor de la LPUSL, a los que serán de aplicación las previsiones en el art. 4 RC. Y, en segundo lugar, los supuestos en que proceda la revisión del deslinde ya practicado, anterior a la LPUSL, en este supuesto será de aplicación el artículo 27 RC y no el 4, por mor de lo dispuesto en la DA 4ª, como inmediatamente veremos¹¹.

El art. 3.1.a) de la Ley de Costas en su redacción de 1988 establecía que la zona marítimo-terrestre es el espacio comprendido entre la bajamar escorada o máxima viva equinoccial “*y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial*”.

Centrados en el criterio de los “mayores temporales conocidos” se trataba de la comprobación de un hecho físico: el incremento del nivel del mar ocurrido como consecuencia de efectos astronómicos o meteorológicos, sin que a estos tempora-

¹¹ El mismo criterio mantiene MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2014), p. 52.

les se les exigiera su reproducción de forma secuencial¹², así lo establecen las SSTs 3.06.2004 (recurso 3789/2004); 7.02.2006 (recurso 8273/2002) o 18.02.2009 (recurso 5009/2004).

Tras la modificación operada por la LPUSL el vigente art. 3.1.a) LC tras reiterar la fórmula de la Ley de 1988 en relación con la bajamar, establece:

“y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial”.

Esta remisión al Reglamento no merece censura alguna a juicio del Tribunal Constitucional, para quien, se trata de un criterio “netamente empírico y, por definición, variable tanto en el espacio como en el tiempo” que incrementa las garantías de rigor, objetividad y homogeneidad en la práctica de los deslindes¹³.

A su vez, el art. 4.a) RC General de Costas (RC), establece:

“Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Dicho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio.”

En consecuencia la primera concreción, que no representa modificación alguna respecto del criterio mantenido hasta la LPUSL, es que las variaciones del nivel del mar deben ser consecuencia de las mareas y el oleaje, con ello se está excluyendo del concepto de “los mayores temporales conocidos” aquellos que tengan su origen en causas sísmicas o de resonancia magnética, también se mantiene el criterio de que las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos superpuestos de las astronómicas y las meteorológicas, letra b) del art. 4 RC.

Por tanto, la única variación aparente se encuentra en la determinación del periodo temporal durante el cual deben repetirse los temporales para tener el carácter de “ordinarios” que predica la Ley: habrán de repetirse al menos en cinco ocasiones en un periodo temporal de cinco años¹⁴. Y digo que es una modificación aparente

¹² Sobre la zona marítimo terrestre puede verse, entre otros muchos, AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010), pp. 221 y 222; ZAMORANO WISNES, J. (2013), p. 295.

¹³ STC 233/2015, fj. 3.a.

¹⁴ MENÉNDEZ REXACH, A. (2015), p. 23, crítica el método de los cinco temporales en cinco años, en primer lugar, porque plantea serias dudas de que se trate de un método científico, segundo, por cuanto, a su juicio, es raro que dos temporales distintos alcancen el mismo punto de la costa y, en tercer lugar, por las dificultades que implica su aplicación (se trata de cinco temporales en un mismo año, en dos, en tres o son cinco temporales en cinco años anteriores al deslinde). También se muestra muy crítico con el método establecido por el Reglamento PONS CÁNOVAS, F. (2015), p. 112, dado que, a su juicio, éste ni

por cuanto si hacemos caso de lo afirmado por el Dictamen del Consejo de Estado al Proyecto de Reglamento¹⁵ “[E]l hecho de que la decisión por el criterio del cinco por cinco se haya fundamentado en una revisión exhaustiva de cuáles son los criterios técnicos utilizados en los deslindes practicados hasta la fecha, unido a una modelización a partir de la nueva cartografía preparada para la determinación de las zonas inundables, es a juicio de este Consejo de Estado un ejercicio razonable de la potestad reglamentaria que se ajusta a las exigencias de la Ley cuando remite a “criterios técnicos” [...] y, continua, “[E]n suma, habiendo sido la interpretación usual de este concepto de la Ley 22/1988 que permanece idéntico en la Ley 2/2013, corroborada por el RC vigente y numerosa jurisprudencia que avaló la legalidad de estos deslindes, habiéndose realizado la inmensa mayoría de ellos conforme al criterio del cinco por cinco, cambiar ahora este criterio para incluir esos fenómenos, a juicio del Consejo de Estado, habría exigido un cambio del propio concepto en la Ley, lo que es claro que el legislador de 2013 no ha querido hacer.”

En consecuencia, y siguiendo el parecer del Consejo de Estado, fundado en los informes emitidos por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar¹⁶, lo pretendido por el Reglamento al fijar los criterios técnicos para la determinación de los mayores temporales conocidos, ha sido mantener los criterios de aplicación de la LC, que con anterioridad a la reforma venía empleando la referida Dirección General.

Sin embargo, aun cuando esta haya sido la práctica administrativa en la determinación de los deslindes de la zona marítimo terrestre, no era el criterio mantenido por la jurisprudencia, para quien, como se expuso al comienzo de este epígrafe, era suficiente con que el nivel del mar hubiese llegado en una sola ocasión al límite interior del espacio deslindado. Motivo por el cual, PONS CÁNOVAS mantiene que la introducción de las dos variables, temporal y de repetición supondrán una reducción de la zona marítimo terrestre en buena parte de nuestro litoral¹⁷. No vamos a entrar a discutir sobre la posibilidad de que se reduzca, o no, la zona como consecuencia de la aplicación del criterio reglamentario de cinco por cinco, simplemente dejar apuntadas las diferentes opiniones de pareceres¹⁸.

aporta mayor certeza, ni aporta mayor seguridad y uniformidad; postulando que podríamos estar ante el ejercicio de una potestad reglamentaria que no se ajusta a los términos de la Ley de Costas, ni al art. 132.2 de la Constitución.

¹⁵ Informe del Consejo de Estado núm. 705/2014. En: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-705>.

¹⁶ Sería recomendable que dichos informes fueran públicos.

¹⁷ PONS CÁNOVAS, citado, p. 113.

¹⁸ No coincidimos sin embargo con la afirmación realizada por PONS CÁNOVAS, obra citada, sobre la circunstancia de que el periodo de cinco años del art. 4.a) RC sea un periodo de retorno, a nuestro juicio, se trata de un tiempo real y no estadístico. Tampoco coincidimos con la afirmación de que vaya a suponer una reducción del litoral, y ello por las razones que exponemos en el epígrafe siguiente, a nuestro

La letra a) del art. 4 RC, incorpora una matización a este criterio que no aparecía en el Proyecto de RC publicado en su día por el Ministerio, dicha matización se ha incorporado tras el informe del Consejo de Estado y a requerimiento de éste, se trata de la apostilla: “salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio”.

En consecuencia, dos son los criterios para fijar la zona marítimo terrestre en función de los mayores temporales, el primero, que podríamos llamar ordinario: cinco temporales en cinco años. Y, un segundo criterio, si se quiere excepcional, marcado por la mayor evidencia científica existente, criterio este último que genera una importante inseguridad jurídica¹⁹, pero que, por el contrario, le dota de cierta flexibilidad, como proponía, en su Dictamen, el Consejo de Estado, y que puede ser utilizado para implementar la incidencia del cambio climático en nuestro litoral, para lo cual puede utilizarse el informe que necesariamente tendrá que elaborar el MAGRAMA cumpliendo el mandato de la DA 8ª de la LPUSL.

3.1.1.1. La revisión de los deslindes ya practicados.

La DA 4ª RC, norma que podríamos denominar de cabecera, pues desarrolla la DA 2ª de la LPUSL, establece que “la revisión de los deslindes se efectuará de acuerdo con los criterios recogidos en el art. 27 RC”.

Este último, comienza afirmando que “los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público”, enumerando a continuación dos supuestos, el primero supone un desplazamiento de la zona marítimo terrestre hacia el interior, cuestión que analizaremos más adelante; el segundo supuesto, que es el que ahora nos interesa, parte de la hipótesis del desplazamiento hacia el mar de la zona marítimo terrestre. Pues bien, para que se revise el deslinde ya practicado por esta circunstancia, es preciso que se demuestre que un temporal, “con periodo de retorno de 50 años, no alcanza el límite fijado en dicho deslinde”.

La disposición transcrita plantea algunas cuestiones, en primer lugar, debemos poner de manifiesto, la obvia diferencia entre las previsiones de esta disposición para desplazar la zona marítimo terrestre hacia el mar y el método que para fijar el límite de los mayores temporales conocidos contempla el art. 4.a) RC. O, lo que es lo mismo, es clara la diferencia entre el método para la fijación del primer deslinde, del aplicado para la revisión del ya ejecutado.

juicio, el criterio del cinco por cinco sólo es aplicable a los nuevos deslindes que se practiquen a partir de la entrada en vigor de la LPUSL, pero no a la revisión de los mismos.

¹⁹ MENÉNDEZ REXACH, A. (2015), pp. 27 y 28, crítica la pretendida objetivación del método de los cinco temporales en cinco años.

La clave de bóveda para la interpretación del precepto comentado es el concepto de “periodo de retorno”. ¿Qué se entiende por tal? ¿Cómo se cuenta el plazo de los cincuenta años? ¿Cuál es el *dies a quo*?

“El periodo de retorno es un <tiempo medio> asociado a una probabilidad, es el tiempo medio entre sucesos independientes y nos permite cuantificar la probabilidad de un evento”²⁰. En consecuencia, el periodo de retorno no es un tiempo real, es un dato estadístico, se trata de un cálculo de probabilidades de que ningún temporal vaya a alcanzar un determinado punto de la costa, en un periodo de 50 años. El punto de la costa será aquel en que se fijó como límite de la zona marítimo terrestre, sin que para la realización de tales cálculos se tengan en cuenta las obras que se hubieran podido realizar para reducir el alcance del oleaje.

En consecuencia, alguna de las preguntas que hemos formulado ni tienen respuesta, ni es correcta su formulación: no hay un día inicio de un plazo, porque no existe plazo alguno, como se dijo no se trata de un tiempo real, sino estadístico.

A decir del MAGRAMA, en su informe complementario al Consejo de Estado con motivo del informe sobre el Reglamento, es difícil que en la práctica proceda la revisión de los deslindes ya realizados por aplicación del indicado criterio²¹. Sea como fuere, se trata, sin duda, de un criterio técnico escurridizo para los juristas, que en esta cuestión, como en tantas otras, dependeremos de la información técnica que se nos proporcione para decidir si en un tramo de costa concreto se cumple o no los condicionantes establecidos por el art. 27.1.b)²².

Tanto la aplicación del criterio para la fijación de la zona en los primeros deslindes, como para la revisión de los ya practicados, pone de manifiesto una de los fracasos de la LPUSL, el de dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones en el litoral, los nuevos conceptos son, a mi juicio, más opacos que los establecidos en la LC y, por ende parecen dotar de una menor protección el dominio público.

²⁰ Esta definición se ha tomado de la siguiente página web: <http://enriquemontalar.com/que-es-el-periodo-de-retorno-probabilidad/>. Una definición similar puede verse en MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2013), p. 195.

²¹ A este informe complementario hace referencia MARTÍNEZ CORDERO, citado, p.53.

²² La dependencia de los juristas de conceptos elaborados por otras disciplinas técnicas es cada vez mayor. No obstante, siendo esto inevitable, no parece aconsejable introducir estos conceptos, siempre que se pueden usar otros más aseguibles al mundo del derecho.

3.1.2. Modificación de la zona marítimo terrestre por cambio del criterio legal en relación con los terrenos bajos.

El segundo de los supuestos enumerados es el de los terrenos que se inundan como consecuencia de las obras o instalaciones realizadas para tal fin [art. 3.1.a) en relación con el art. 4.3 y 43.6 todos ellos de la Ley en su primitiva redacción].

La jurisprudencia anterior a la LPUSL, interpretó que si los terrenos se inundan como consecuencia de las obras realizadas por los particulares, esos terrenos pasan a formar parte del dominio público marítimo terrestre [SSTS 18.11.2003 (rec. 4547/1999) o 29.05.2014 (rec. 4913/2011)] y “solamente si el terreno inundado por el agua del mar mediante técnicas artificiales permaneciese a una cota superior a la de la mayor pleamar, no se encontraría incluido en el art. 4.3 Ley y 5.3 de su Reglamento, como expresamente señala el artículo 6.2 de éste último” [SSTS 12.04.2014 (recurso 3764/2008) o 29.05.2014 (citada)].

La LPUSL ha venido a modificar el criterio consolidado por la jurisprudencia, excluyendo del dominio público marítimo terrestre los “terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público”.

Ello nos obliga a distinguir²³:

- (a) Los terrenos bajos que, en consecuencia, se inundan de forma natural como consecuencia del flujo y reflujo mareal, de las olas o de la filtración del agua del mar, estos suelos se mantienen adscritos al dominio público.
- (b) Terrenos ubicados a una cota superior a la máxima pleamar, excavados para conseguir que se inunden, estos suelos que fueron dominio público, se “reintegraran” al dominio privado siempre que antes de la realización de las obras fueran de propiedad privada, y no sean navegables (art. 4.3 Ley). Sobre este punto volveremos inmediatamente.
- (c) Terrenos que se mantengan a una cota superior a la mayor pleamar y, en consecuencia, su inundación por aguas marinas se produzca mediante bombeo, estos suelos son y han sido de dominio privado.

En consecuencia, el cambio de criterio de la LPUSL, respecto de la LC de 1988, se ha producido exclusivamente en el apartado b), los terrenos incluidos en el primer apartado siguen perteneciendo al dominio público y, los terrenos incluidos en el tercer apartado nunca pertenecieron al demanio público.

²³ Otra clasificación de los terrenos bajos puede verse en MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2014), p. 55.

Las condiciones exigidas para que los terrenos a que se ha hecho referencia en el apartado b), no se adscriban al dominio público después de realizar las obras o instalaciones, son los siguientes:

- (a) Que se trate de terrenos cuya cota se haya rebajado mediante obras o instalaciones para conseguir su inundación [arts. 3.1.a) LC y 3.1.a) RC].
- (b) Que las obras o instalaciones se hayan realizado con el correspondiente título administrativo [art. 3.1.a) RC].
- (c) Que estas obras no comuniquen de forma permanente los terrenos y el mar o que la comunicación sea controlada [art. 3.1.a) del RC].
- (d) Que no sean navegables, pues según el art. 4.3 los terrenos navegables se incluyen “en cualquier caso” en el dominio público marítimo terrestre.
- (e) Que antes de la inundación fueran de propiedad privada [art. 3.1.a) LC].

El cambio de criterio introducido por la LPUSL con el apartado que venimos comentando, es importante, pues supone una ruptura con nuestra tradición legislativa, incluso la anterior, a la LC de 1988.

Como es sabido, el Reglamento de la Ley de 1969²⁴ incluía en el dominio público los terrenos inundados de forma artificial (art. 9.2)²⁵, en consecuencia, estos terrenos no dejaron de ser de dominio privado por aplicación de la LC. Esta puntualización tiene cierta importancia, pues ello implica por aplicación de la DA 5ª LPUSL, que estos suelos no reviertan a sus antiguos propietarios, si los hubiera.

La modificación que venimos comentando ha sido validada por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada²⁶, quien distingue entre dominio público natural, protegido por el art. 132.2 CE, dentro del cual se incluirían los terrenos a que hicimos referencia en el apartado a), es decir los que se inundan de forma natural, y el dominio público por definición legal, en el que se encuadra los terrenos en los que se han realizado obras o instalaciones para conseguir la inundación y, remarca el Tribunal, antes de dichas obras no era dominio público, es ésta una categoría legal sin respaldo en la Constitución, por lo que puede ser modificada por la Ley.

²⁴ Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo.

²⁵ El tenor literal del art. 9 era el siguiente: “1. *Precisará siempre la correspondiente concesión la realización de obras que provoquen la permanente invasión, por el mar de terrenos de propiedad privada del peticionario.* 2. *El lecho invadido entrará en el dominio público, adquiriendo sus márgenes el carácter de zona marítimo-terrestre. No obstante, el concesionario podrá disfrutar de uno y otras durante el tiempo de concesión, sin perjuicio de las servidumbres a que se refiere el artículo 4.1 de la Ley*”.

²⁶ Fundamento jurídico 3.b.

3.1.2.1. *La revisión de los deslindes ya practicados.*

Una interpretación conjunta del art. 3.1.a) LC, último apartado, y de la DA 5ª LPUSL nos permite afirmar que la nueva delimitación de la zona marítimo terrestre (terrenos bajos), no supone la revisión de los deslindes ya practicados. Sino que se trata de una nueva regulación, pro futuro, para las obras e instalaciones que no se hayan realizado antes de la LPUSL, aun cuando el título administrativo fuera anterior, pero el indicado cambio legal no afecta a los terrenos que ya hayan sido inundados artificial y controladamente.

Según la DA 5ª se produce, el mal llamado, “reintegro”, entre bienes que habiendo pasado a formar parte del dominio público marítimo terrestre como consecuencia de la entrada en vigor de la LC en su primitiva redacción, dejen de formar parte del mismo como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva Ley de 2013. Es decir, terrenos que han formado parte del dominio público en el largo lapsus transcurrido entre la entrada en vigor de la LC de 1988 y la LPUSL, pero que no lo eran antes de aquélla, y vuelven a ser de dominio privado después de ésta. Por tanto, el requisito establecido por la LPUSL es que se trate de terrenos, que a la entrada en vigor de la LC fuesen de dominio privado y, como consecuencia de ésta se incorporaron al dominio público²⁷.

Pues bien, los terrenos que han experimentado un descenso de su rasante hasta el nivel de la pleamar como consecuencia de obras o instalaciones, no reúnen ese primer requisito, pues ya formaban parte del dominio público marítimo terrestre con anterioridad a la LC de 1988, por mor de lo establecido en el art. 9.2 del Reglamento de la Ley de 1969 (Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo), reproducido en la nota 25. Por tanto, dichos terrenos pertenecían al dominio público a la entrada en vigor de la Ley de 1988, razón por las que no pueden ser reintegrados a sus anteriores propietarios.

3.1.3. *Modificación de los criterios en relación con las playas.*

La definición legal de playas también se ha visto afectadas por la LPUSL, al excluir de las mismas las dunas, que no resulten necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

Esta previsión ha sido desarrollada por el Reglamento al precisar que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa las dunas relictas y secundarias [art. 4.c)], lo que haya de entenderse por unas y otras se encuentran definido en el art. 3.4 del mismo, al que nos remitimos; la definición de las dunas secundarias y primarias utiliza, fundamentalmente, el criterio de la vegetación. De modo que serán primarias

²⁷ Véase en este sentido el Dictamen del Consejo de Estado, citado, (apartado VI.2).

las dunas cubiertas parcialmente de vegetación, y secundarias las dunas con una vegetación herbácea que puede alcanzar hasta el 75% de su superficie²⁸. La vegetación se medirá por la proyección de la parte aérea del árbol o arbusto sobre el suelo.

Resulta cuestionable, como mantiene PONS CÁNOVAS²⁹, que el cálculo del porcentaje de la superficie ocupada por la vegetación se realice, no por el tronco, sino por la proyección de la parte aérea, lo que como mantiene el citado autor, “cuanto mayor sea la parte aérea, más posibilidades existe de que la duna sea considerada estabilizada”, por lo que la exclusión de las mismas de la categoría de playa dependerá no solo de la cantidad de árboles y arbustos que hayan colonizado la duna, sino, también, de su porte, de que tengan o no altura y volumen las copas, pues cuanto mayores sean éstas mayor será su proyección sobre el suelo.

El criterio descrito se excepciona en los supuestos en que “la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. Esta excepción fue introducida en el Reglamento siguiendo la recomendación del Dictamen del Consejo de Estado³⁰, donde se afirma “deben matizarse para que los criterios establecidos en el artículo 4 del Reglamento se articulen como presunciones *iuris tantum* a efectos de la dialéctica jurídica, de manera que se pueda excepcionar el carácter tajante de las líneas que fijan en aquellos casos en que la evidencia científica demuestre lo contrario [...]”

En consecuencia, como presunción *iuris tantum*, las dunas estabilizadas no forman parte de la playa. Ahora bien, cuando esas dunas sean necesarias para garantizar la estabilidad de la playa o la defensa de la costa, prueba, cuya justificación deberá ser realizada de forma suficiente, mediante evidencias científicas, por la AGE, dichas dunas podrán incluirse en el deslinde como playa y consecuentemente como ribera del mar.

Este criterio, el de ser o no útil para garantizar la estabilidad de la playa, es utilizado por el Tribunal Constitucional para razonar la constitucionalidad de la reforma³¹.

²⁸ MENÉNDEZ REXACH, A., obra citada, p. 40, plantea la duda de si será preciso revisar los deslindes cuando se incremente el porcentaje de vegetación de las dunas y se transformen de secundarias a estabilizada. En nuestra opinión, como veremos más adelante, el deslinde debe revisarse cuando se alteren la configuración del dominio público (art. 27.1 del Reglamento) y, consecuentemente, también cuando el incremento de vegetación o el crecimiento de la misma transforme la duna, siempre, naturalmente que la misma no sea necesaria para mantener la estabilidad de la playa.

²⁹ PONS CÁNOVAS, obra citada, p. 125.

³⁰ Dictamen 705/2014, de 17 de septiembre de 2014, emitido al proyecto de Reglamento de la Ley de Costas.

³¹ Fundamento jurídico 3.c).

Como es sabido, estas dunas hasta la LPUSL formaban parte de la ribera del mar, en tal sentido resulta explícita la STS 17.12.2009 (recurso 3828/2005), citada por NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013), p. 35 y 36, que casó la SAN de 19.01.2005 por establecer diferencias, aunque muy matizadas, de la pertenencia al dominio público marítimo terrestre de los distintos tipos de dunas, las dunas litorales formadas por la acción del mar o del viento marino hay que incluirlas dentro de la ribera del mar, concluye el Tribunal Supremo. Esta doctrina ha sido confirmada por sentencias posteriores entre las que puede citarse, la muy reciente de 8.07.2015 (recurso 3162/2013).

3.1.3.1. La revisión de los deslindes ya practicados.

Las nuevas previsiones en cuanto a la determinación de las playas serán de aplicación a los deslindes que se realicen a partir de la entrada en vigor de la LPUSL, pero también obliga a la revisión de los deslindes ya practicados (DA 2ª de la Ley), aun cuando en su realización hayan de primar la protección de un espacio de alto valor ecológico como es el litoral, actualmente en regresión, sumamente cambiante en sus dinámicas, en este último sentido resulta ilustrativa la descripción que sobre las dinámicas del litoral realiza MARTÍNEZ CORDERO³².

Las previsiones de regresión de las playas como consecuencia del cambio climático hacen que ARANA GARCÍA Y NAVARRO ORTEGA³³ propongan un criterio de retorno para realizar los nuevos deslindes de, cuando menos, veinticinco años. Sin embargo, esta no ha sido la fórmula fijado por el Reglamento que sólo utiliza el criterio del periodo de retorno para la revisión de los deslindes en la zona marítimo terrestre, como vimos, por lo que, la propuesta de ARANA y NAVARRO puede ser una solución de *lege ferenda*, pero no de *lege lata*.

En consecuencia, a falta de norma reglamentaria de aplicación a esta dependencia del dominio público marítimo terrestre, será de aplicación directa la DA 2ª LPUSL en la revisión de los deslindes de terrenos que fueron calificados como playa y que, ahora, como consecuencia de los nuevos conceptos establecidos en la LPUSL dejen de pertenecer ella³⁴.

Para que la revisión del deslinde produzca, como efecto, el reintegro al dominio privado será preciso que se acredite la titularidad dominical de los terrenos antes de la entrada en vigor de la LC de 1988 (29 de julio). Pues de ser de titularidad pública o de titulares privados no inscritos en el registro de la propiedad, sobre esta cuestión volveremos más adelante, la titularidad de los mismos se adscribirá a favor de la AGE,

³² MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2014), pp. 81 a 84.

³³ ARANA GARCÍA, E. y NAVARRO ORTEGA, A. (2013), p. 32.

³⁴ La misma opinión mantiene MENÉNDEZ REXACH, A., obra citada, p. 42.

afectándose al uso propio del dominio público marítimo terrestre (art. 17 LC y DA 7ª del Reglamento).

3.2. Los preceptos declarados inconstitucionales.

3.2.1. Terrenos dedicados a la explotación de acuicultura o salinas.

Los espacios dedicados a la actividad de explotación de acuicultura o salinas se encuentran regulados en el art. 3.1.a) y DT 1ª.5º de la Ley y 3.1.a) y DT 5ª del Reglamento y las DT 1ª.5ª de la Ley³⁵, esta última ha sido declarada inconstitucional por la sentencia 233/2015 del Tribunal Constitucional, por tanto, los terrenos bajos dedicados a estas actividades tendrán el mismo régimen jurídico que los demás terrenos bajos a que nos hemos referido.

La doctrina fijada por el Tribunal en la mencionada sentencia, establece, como punto de partida, que los terrenos regulados por la DT 1ª.5ª, por su ubicación sistemática en la Disposición Transitoria Primera, así como el hecho de que puedan ser “naturalmente inundables”, son dependencias pertenecientes a la ribera de mar y, por tanto, terrenos de dominio público natural, esa característica veda al legislador la posibilidad de excluirlos del dominio público.

Literalmente, afirma el Tribunal Constitucional, “[...] el legislador dispone de margen de configuración para decidir acerca del régimen jurídico de los terrenos que, no perteneciendo a la ribera de mar, hubieran sido inundados mediante técnicas artificiales y controladas. Pero procede asimismo afirmar, contrario sensu, que la pretensión de excluir porciones del dominio público natural en atención a su transformación artificial y al tipo de explotación resulta constitucionalmente inadmisibile. La naturaleza demanial de estos bienes no es disponible para el legislador [...]”³⁶.

En consecuencia, los terrenos dedicados a las actividades de acuicultura o salinas, tienen el mismo régimen jurídico de los restantes terrenos bajos que se inundan como consecuencia de obras o instalaciones, y que antes de la inundación no fueran dominio público, por lo que nos remitimos a lo dicho en el apartado en que hemos tratado dichos terrenos, e igual remisión hemos de hacer a la revisión de los deslindes ya practicados.

³⁵ La DT 1ª.5ª LC decía textualmente: “No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, si los terrenos, a que se refieren, hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinadas a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo terrestre, aun cuando sean naturalmente inundables”.

³⁶ Fundamento jurídico 7º.

3.2.2. La singular isla de Formentera.

Como es sabido la sentencia del Tribunal Constitucional que venimos comentando ha finiquitado el singular régimen jurídico otorgado por la LPUSL a la Isla de Formentera, las críticas, que compartimos, por la falta de justificación de esta regulación excepcional fueron unánimes³⁷, por lo que hemos leído con cierto alivio la doctrina constitucional que a continuación referimos.

El Tribunal, en el fundamento jurídico duodécimo, empieza por constatar la falta de justificación en el preámbulo de la Ley sobre tan singular tratamiento, tampoco, dice la Sentencia, se ofrece explicación alguna en el informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar que acompaña a las alegaciones del Abogado del Estado, más allá de la breve descripción de la geomorfología de la Isla. Partiendo de tal premisa se afirma de forma taxativa:

“[L]os elementos abstractos definitorios de la zona marítimo-terrestre o las playas forzadamente han de ser los mismos en el conjunto del territorio, peninsular o insular, pues la libertad de configuración del legislador tiene, entre otros límites, el que deriva de la concepción unitaria e indivisible de las categorías genéricas de los bienes que conforman el demanio natural [...]”

En consecuencia, el dominio público es uno e igual en todo el territorio del Estado, sin que sea posible establecer excepciones que desvirtúen dicho carácter. Se trata de una decisión concluyente que, a mi juicio, estaba implícita en el art. 132.2 CE, pero que, ahora, resulta explícita, tras la glosa de su máximo interprete, con lo que se cierran, pro futuro, la posibilidad de nuevas tentaciones por parte del legislador de innovar selectivamente el dominio público marítimo terrestre.

3.3. Efectos jurídicos del reintegro de los bienes de los deslindados a los antiguos propietarios.

La DA 2ª LPUSL, como ya hemos visto, obliga a revisar los deslindes, que como consecuencia de las nuevas previsiones legales puedan verse modificados. A su vez la DA 5ª, al igual que la DA 4ª.³⁸ y la DA 6ª³⁹, establece el reintegro de los terrenos afectados por la DA 2ª en favor de “[A]quellas personas que, en el momento de la entrada en

³⁷ Entre otros pueden citarse: ARANA GARCÍA y NAVARRO ORTEGA, citados, p. 42; GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, FJ. (2014), pp. 20 a 23; NÚÑEZ LOZANO, M.C., citado, pp. 45 a 53. Estos dos últimos autores citan como posibles justificaciones de este singular tratamiento la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España y la Proposición de Ley de 28 de julio de 2006 del Congreso de los Diputados sobre el deslinde de la Isla de Formentera.

³⁸ Declarada nula e inconstitucional.

³⁹ La DA 6ª no hace referencia a los propietarios, sino a los “titulares de terrenos”.

vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella [...]”.

Tanto la DA 2ª como la 5ª han sido avaladas por la STC citada, véanse los fundamentos jurídicos decimoprimer y decimotercero. No obstante, en dicha sentencia, el Tribunal, se limita a constatar que los referidos preceptos, en tanto que obligan a realizar un nuevo deslinde y al “reintegro” de los propietarios de terrenos que dejan de pertenecer al dominio público no son *per se* inconstitucionales, sin pararse en la problemática que destacamos en las siguientes líneas.

Llama la atención el verbo utilizado por el legislador “reintegrar”, pues, por tal se entiende la acción de recobrase enteramente de lo que se había perdido⁴⁰, insinuando, como acertadamente subrayan GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA⁴¹, que se devuelve aquello de lo que ilegítimamente fue desposeído el propietario del suelo por la LC de 1988. Pero como sabemos eso no se corresponde con la realidad, ya que la entrada en vigor de la Ley supuso unas nuevas definiciones del dominio público marítimo terrestre, cuya constitucionalidad fue corroborada por el Tribunal Constitucional⁴², en virtud de las cuales se practicaron, en buena parte de la costa española, deslindes que procedieron a fijar los límites del demanio público, cuando éste se superpuso con propiedades privadas preexistentes, éstas fueron expropiadas mediante el pago de un peculiar justiprecio, como fueron las concesiones compensatorias (DT 1ª LC), que por cierto ha mantenido en vigor la LPUSL.

En consecuencia no hay reintegro, sino a lo sumo una singular reversión por imperativo legal, que obvia las reglas en virtud de las cuales opera aquélla: pues para que la reversión se produzca, no es suficiente con la desafectación de los terrenos o la falta de uso para el fin previsto, sino que, además, es preciso que el expropiado reintegre el valor recibido como justiprecio a la Administración⁴³, sin embargo, en esta singular reversión, el reversionista no está obligado a reintegrar valor alguno para recuperar la antigua propiedad, lo cual, por otro lado, parece razonable dado lo peculiar del justiprecio que supuso, como sabemos, la continuidad en el uso de los bienes expropiados.

Las condiciones para que pueda producirse ese reintegro o, a nuestro juicio, singular reversión, son: a) La titularidad de los terrenos antes del 29 de julio de 1988; b) Que dicho título se encuentre inscrito en el Registro de la Propiedad; c) Que los

⁴⁰ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. 22ª edición.

⁴¹ GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F.J., obra citada, p. 28.

⁴² Sentencia 149/1991.

⁴³ Ello sin entrar en la más que discutible desafectación, tampoco con ésta sería suficiente, pues en el régimen general establecido por la LEE, cuando los terrenos se han usado para el fin para el que fueron expropiados durante diez años, no procede la reversión a pesar de que se haya producido la desafectación (art. 54).

terrenos originariamente de dominio privado pasaran a formar parte del dominio público como consecuencia de las previsiones de la LC de 1988.

En las páginas anteriores, analizamos estos criterios, en relación con cada uno de los supuestos en que la LPUSL introduce nuevas definiciones para la fijación del dominio público marítimo terrestre. Pretendemos, ahora, estudiar los efectos jurídicos de la revisión en los supuestos en que proceda la misma.

Los efectos principales del nuevo deslinde son, por un lado la desafectación de una porción del dominio público marítimo terrestre y, por otro, la reversión de la propiedad perdida como consecuencia de la aprobación de la LC de Costas de 1988. Ello plantea algunos problemas que han sido destacados por la doctrina⁴⁴: a) ¿Qué ocurre si no coincide el poseedor actual del suelo con el propietario anterior a julio de 1988? ¿Qué ocurre con la mejoras que hubiera podido realizar el actual poseedor? b) ¿Cuál es el tratamiento de los propietarios sin título inscrito en el Registro de la Propiedad? ¿Cuál es el tratamiento de los propietarios con sentencia judicial a su favor?

A dar respuesta a estas dos últimas preguntas pretendemos dedicar las siguientes líneas.

La Ley reservó el reintegro a los propietarios que tuvieran inscrito en el Registro de la Propiedad el dominio, pues bien, el Reglamento parece aclarar qué ocurre con los propietarios que no tengan título inscrito, al establecer en el último apartado de la DA 7ª, que los terrenos que no se encuentren en el supuesto previsto en el apartado primero de las disposiciones adicionales quinta y sexta de la LPUSL, y hubieran quedado fuera del deslinde “mantendrán la consideración de bienes de titularidad de la AGE y se entenderán afectados al uso propio del dominio público marítimo terrestre conforme al art. 17 de la Ley de Costas, sin perjuicio de que posteriormente pueda procederse a su desafectación de acuerdo con el art. 18 [...]”.

En consecuencia, la interpretación más factible de la frase “el resto de los terrenos”, contenida en el citado apartado del Reglamento, es que lo sea a terrenos de propietarios con título no inscrito en el Registro de la Propiedad. Ello nos llevaría, en una interpretación conjunta de la Ley y el Reglamento a mantener que en los supuestos en que por imperativo de la Ley deba procederse al deslinde, como consecuencia de las nuevas definiciones del dominio público realizadas por la LPUSL, si el propietario anterior al deslinde de 1988 tenía su título inscrito en el Registro de la Propiedad será reintegrado en su propiedad, en caso contrario, los terrenos pasarán a ser de titularidad de la AGE. ¿Incluso si obtuvo una sentencia reconociendo la propiedad anterior a la LC de 1988 y, como consecuencia de ella, se le reconoció una concesión compensa-

⁴⁴ NÚÑEZ LOZANO, obra citada, pp. 70-76.

toria, aun cuando esa sentencia no la inscribiese en el Registro de la Propiedad? ¿Qué pasará con la concesión? ¿Se extingue?

La cuestión es, a nuestro juicio, si esta interpretación literal no supone una vulneración del principio de igualdad consagrado en la Constitución y, en consecuencia, habrá de forzarse otra más adecuada al texto constitucional.

3.3.1. La constitucionalidad de las diferencias establecidas entre los propietarios con título inscrito o, no inscrito.

La inscripción del dominio, como es sabido, tiene, en nuestro derecho registral, un efecto declarativo, lo que significa que la mutación jurídico-real inmobiliaria opera independientemente del Registro⁴⁵.

Por ello, sorprende el distinto tratamiento otorgado por la Ley y, sobre todo, por el Reglamento a los títulos de propiedad inscritos o no. Y, más si recordamos que el Tribunal Constitución en su sentencia 149/1991, al estudiar la DT 1ª de la LC [fj B). c)] mantuvo una posición muy diferente al afirmar:

<La reducción que en este caso tiene el valor de la compensación impuesta por la Ley, en relación con los dos supuestos antes estudiados, tiene su justificación, en principio, en la mayor debilidad del título. Una cosa es, claro está, una sentencia judicial, y otra bien distinta una inscripción registral, pues aun prescindiendo del hecho, bien sabido, de que entre nosotros la inscripción registral da fe de la validez del título, pero no de la realidad física del bien a que éste se refiere, es claro que frente a la notoriedad del carácter público de la zona marítimo-terrestre, la existencia de títulos inscritos en el Registro en los que se señale como linderos de la finca “el mar” o, a veces, incluso, un país extranjero “mar por medio” no puede fundar la afirmación de una efectiva titularidad dominical>

Por ello, el Consejo de Estado en su Dictamen de 2014, citado (apartado VIII.5), aun referida a los distintos apartados de la DT 1ª de la Ley, afirma:

“establece qué condiciones deben darse para que se reconozca la propiedad privada de estos terrenos, entre ellas la titularidad registral privada; podría aclararse que este requisito no debe ser determinante, pues siempre es posible -el Tribunal Constitucional lo dijo en su Sentencia 149/1991- que el propietario acuda a obtener una sentencia de reconocimiento de propiedad anterior al día 29 de julio de 1988”.

⁴⁵ ROCA SASTRE, R.M. y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L.M. (1995), pp. 8-15.

En definitiva, la DT 1ª de la Ley da un trato preferente a los titulares dominicales que hayan obtenido una sentencia a su favor y, sin embargo, la DA 5ª LPUSL y, fundamentalmente, la DA 7ª del Reglamento, otorgan un trato de favor a los titulares registrales, lo cual no parece ajustado al principio de igualdad constitucionalmente garantizado, pues de este modo, quienes tienen un título “más débil”, son primados, con el reintegro, frente a los que tienen un título con mayor fuerza legal.

Es verdad que en relación con el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de que la ley diferencie situaciones distintas⁴⁶, ahora bien, siguiendo lo afirmado por el Tribunal en la sentencia 60/2015, “[l]o que prohíbe el principio de igualdad es la creación de situaciones desiguales artificiosas o injustificadas, que no se apoyen en criterios objetivos y razonables, según criterios de valor aceptados. Ahora bien, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, no solo tiene que existir una justificación objetiva y razonable, sino que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deben ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos”. Con cita de las SS 255/2004, fj. 4º; 10/2005, fj. 5º; 295/2006, fj.5º y 83/2014, fj. 7º.

Lo importante no es, continua la sentencia indicada, la existencia de una medida diferente, “sino la existencia o no de una justificación razonable que legitime la medida diferente (SSTC 96/2012, fj. 12º y 100/2012, fj. 4º), así como la proporcionalidad de la medida, entendida como adecuación razonable a un fin legítimo constitucionalmente perseguido (SS 88/1986, fj. 6º; 100/2012, fj. 4º)”.

En consecuencia, las diferencias de trato establecidas en la ley deben estar justificadas de forma objetiva y razonable, debiendo dichas medidas ser proporcionadas al fin perseguido por la norma, siendo “preciso efectuar un juicio de proporcionalidad en el que, además del objetivo que al establecerla se persigue y comprobando la legitimidad, se verifique también la relación de causalidad y necesidad que con él debe guardar [...]” STC 100/2012, fj. 4º, con cita de las SS 66/1991 y 109/2003, fj. 15º.

En la LPUSL no aparecen más justificaciones que las genéricas relativas a la seguridad jurídica, uno de los objetivos declarados de la Ley, que a decir del preámbulo es uno de los “pilares” que sustentan la reforma. Pues bien, a nuestro juicio, la seguridad jurídica hubiese justificado que la institución de la reversión se limitase, además de los a propietarios con título inscrito en el Registro de la Propiedad, a aquellos que hubiesen obtenido una resolución judicial en tal sentido o aquellos que puedan obtenerla en el futuro y las personas que aparezcan reconocidos como propietarios en el

⁴⁶ Ya en la sentencia 34/1981, fj.3.B., el Tribunal, en su interpretación del art. 14 CE, admite que la Ley pueda establecer regulaciones diversas para regular situaciones distintas, ahora bien, estas diferencias no pueden ser injustificada o irrazonable.

correspondiente deslinde. En definitiva, que solo excluyese, del mal llamado reintegro, a los propietarios no conocidos.

Estos razonamientos se ven reforzados al reparar en que la DA 6ª LPUSL no exige, como hemos puesto de manifiesto, título de propiedad para el reintegro del dominio de los terrenos de las urbanizaciones marítimo terrestres pues, como se dijo, en relación con los terrenos bajos, tal propiedad resulta imposible de conformidad con el art. 9.2 RC de 1980. Con lo cual sería de mejor condición titulares de concesiones inscritas en el Registro de la Propiedad, que propietarios con sentencia firme a su favor, lo anterior no supone que desconozcamos que la DA 6ª, citada, se refiere a terrenos que no son dominio público natural, pero ello no nos impide comparar el trato recibido por estos propietarios y los otros a que estamos haciendo referencia.

Los razonamientos anteriores nos obligan a sostener, en la interpretación propuesta, la inconstitucionalidad de la DA 5ª LPUSL y el último párrafo de la DA 7ª del Reglamento

3.3.2. Interpretación conforme a la Constitución.

Una posible interpretación, ciertamente más forzada, pero constitucional, pasa por entender conjuntamente el párrafo único (que no primero como erróneamente dice el Reglamento) de las DDAA 5ª y 6ª y el párrafo 1º de la DA 7ª del Reglamento en el sentido de que los terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad que pasaron a formar parte del dominio público, deberán ser reintegrados a nombre de las personas que figuren como titulares en la última inscripción de dominio anterior a su afectación, siendo título inscribible la certificación de la resolución firme que acuerde el reintegro de dichos bienes.

Mientras que los propietarios de terrenos que no tengan su título inscrito se pueden distinguir dos situaciones, a) que la propiedad particular haya sido reconocida por una sentencia judicial firme en los términos de la DT. 1ª.1 de la LC; b) que no exista inscripción, ni resolución judicial, y que además se haya producido la ocupación de los terrenos, como consecuencia del deslinde realizado con posterioridad a la LC de 1988, sin oposición por parte de terceros.

En el primer supuesto, para poder inscribir la resolución que acuerde el reintegro, será requisito previo la inscripción de la sentencia en el Registro de la Propiedad.

En el segundo supuesto, operaría lo dispuesto en el último apartado de la DA 7ª del Reglamento, sin perjuicio, naturalmente, de que quien se considere con título suficiente pueda solicitar una resolución judicial que les reconozca la propiedad anterior a la LC de 1988.

3.4. Rectificación del deslinde existente.

Los paseos marítimos constituyen un supuesto especial, pues de conformidad con lo previsto en la DA 5ª.3 del Reglamento, en estos casos no será necesario tramitar un nuevo deslinde, sino que será suficiente con la rectificación del existente, lo que, como afirma ARANA GARCÍA, facilitará la salida del dominio público⁴⁷.

Esta previsión es de aplicación a los pasos marítimos en que se den las siguientes circunstancias: a) que el paseo haya sido construido por la AGE u otra Administración pública con autorización de aquella; b) Que dicha construcción se haya realizado en el periodo que transcurre entre la entrada en vigor de la LC (28 de julio de 1988) y la entrada en vigor de la LPUSL (31 de mayo de 2013). A sensu contrario, no se consideran paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto alteración del terreno, tales como pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes.

Pues bien, en estos supuestos la línea exterior del paseo marítimo se entiende a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar.

El procedimiento para la rectificación del deslinde se establece a grandes rasgos en el indicado núm. 3 de la DA 5ª, siendo preciso la apertura de un periodo de información pública, para el que no se señala plazo especial, pero que en cualquier caso deberá ser suficiente para garantizar la participación de los ciudadanos en un ámbito medioambientalmente tan sensible⁴⁸; la solicitud de informe de la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento afectados y audiencia a los interesados.

Los efectos de la rectificación del deslinde son los previstos en el art. 4.5 LC, pudiendo desafectarse los terrenos excluidos de la ribera del mar previa declaración de innecesidad, declaración que, como veremos, tendrá carácter excepcional (arts. 18 LC y 38 RC).

4. REVISIÓN DEL DESLINDE

En este epígrafe vamos a estudiar la revisión de los deslindes producidos como consecuencia de la alteración de las características físicas de los bienes integrantes (o no) del dominio público marítimo terrestre, modificación de las características físicas, que, en lo que a nuestro estudio interesa, habrá de haberse producido tras la entrada en vigor de la LPULS.

⁴⁷ Opinión matizada por CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2015), p. 140, quien considera razonable la regulación específica relativa a los paseos marítimos establecida en la LPUSL.

⁴⁸ Como es sabido, el art. 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, regula la participación pública en la elaboración de planes, programas y disposiciones de carácter general relativos al medio ambiente.

Para ello, vamos a partir de la situación existente antes de la entrada en vigor de la indicada Ley. La revisión del deslinde estaba regulada en el art. 12.6, hoy derogado, de la LC de 1988, según dicho artículo procede el deslinde cuando “por cualquier causa se altere la configuración del dominio público marítimo terrestre”.

La jurisprudencia⁴⁹ interpretó este precepto con gran flexibilidad, de modo que, según la misma, sería procedente la práctica de un nuevo deslinde cuando, cambie la configuración física del dominio público, o se modifiquen los criterios legales delimitadores del deslinde; o, incluso, cuando sea preciso para ajustar el deslinde a las características físicas de los bienes integrantes del dominio público marítimo terrestre. Es decir cuando el deslinde realizado ha resultado incorrecto, incompleto o inexacto.

Se trata, en consecuencia, de un criterio muy amplio, del que no compartimos la afirmada posibilidad de revisar el acto cuando éste sea “incorrecto” pues, a nuestro juicio, si al realizar el deslinde se cometió un error de hecho o de derecho y éste fue confirmado por el acto administrativo por el que se aprueba, incluyendo o excluyendo unos terrenos que debían estar excluidos/incluidos en el dominio público marítimo terrestre, y el acto no fue recurrido, su revisión debiera estar sometida a las reglas establecidas en los artículos 102 y siguientes de la LRJ-PAC.

Tras la aprobación de la LPUSL, la revisión de los deslindes ha pasado a ser regulada por el nuevo artículo 13 bis, que reproduce literalmente las causas por las que procedía el deslinde en el derogado art. 12.6, lo que nos obliga a mantener que procederán los mismos cuando se de cualquiera de las circunstancias que acabamos de enumerar.

El art. 13.bis, además, completa parcialmente la regulación de la revisión de los deslindes, estableciendo los efectos que dicha revisión puede provocar sobre los terrenos deslindados, concreción que se limita al supuesto de que el dominio público crezca tierra adentro, algo que se echaba en falta en la regulación anterior, pero no deja de ser una regulación insuficiente o incompleta, pues, junto a este supuesto debió regularse la situación inversa, es decir, la situación jurídica de los terrenos que ya no pertenecen a la ribera del mar, aun cuando solo fuera por remisión al art. 4. Este precepto ha sido desarrollado reglamentariamente por el art. 27.

La norma reglamentaria emplea una técnica cuando menos, discutible, pues si bien el mismo comienza por reiterar la fórmula del art. 13 bis, “los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo terrestre”, los apartados a) y b) regulan la revisión de los deslindes no del dominio público marítimo terrestre, sino de una de sus dependencias: la zona marítimo terrestre, obviando, como

⁴⁹ Un resumen de la jurisprudencia puede verse en CHINCHILLA PEINADO, J.A., citado, p. 165 y, fundamentalmente, RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2010), pp. 105-107. También puede verse las SSTs de 6.02.2008 (recurso 1108/2004); 5.12.2014 (recurso 93/2013).

recuerda MENÉNDEZ REXACH⁵⁰, que no hay un deslinde de la zona marítimo terrestre y otro de la playa, como actos jurídicos separados, sino que el deslinde es del dominio público marítimo terrestre (art. 11 LC). Por tanto, los deslindes deberán practicarse cuando cambien la configuración de cualquier de las pertenencias del demanio público, y no sólo, de la zona marítimo terrestre.

Una posible justificación de la incorrecta regulación señalada, puede venir dada por el intento del Reglamento de evitar la realización de nuevos deslindes, como consecuencia de la aplicación de los nuevos criterios de delimitación de la zona marítimo terrestre contenidos en la LPUSL, para lo cual ha establecido que sólo procede la revisión del mismo cuando un temporal con un periodo de retorno de cincuenta años no alcance la línea de la anterior zona marítimo terrestre, y ha obviado la regulación de los demás supuestos en que procede la revisión del deslinde.

Con todo, los supuestos regulados en el art. 27 RC se refieren, por un lado, a cambios producidos en la zona marítimo terrestre, a los que ya nos hemos referido, y por otro, a modificaciones del dominio público que no exigen la realización de un nuevo deslinde, siendo suficiente la rectificación del existente: la incorporación de terrenos adquiridos por el concesionario para completar la superficie de la concesión; los terrenos colindantes al dominio público adquiridos para su incorporación a éste; las desafecciones del dominio público previstas en el art. 38 RC. Supuestos, estos últimos, en los que no nos vamos a detener en este momento.

No obstante la parcial regulación contenida en el artículo que venimos comentando, insistimos en que la revisión del deslinde procederá cuando se de cualquiera de los supuestos enumerados por la jurisprudencia referida, es decir, cuando se altere cualquiera de las dependencias del dominio público.

4.1. Régimen jurídico.

Los artículos 13 bis de la LC y 27 RC han venido a regular los efectos jurídicos del nuevo deslinde respecto de las propiedades que se incorporan al dominio público, salvando así, aun cuando sólo sea parcialmente, la laguna existente en la primitiva redacción de la LC, que no regulaba esta situación, lo que dio lugar a que la doctrina formulase distintas soluciones⁵¹, sin embargo, ha mantenido el silencio respecto de los terrenos que tras la revisión del deslinde dejan de pertenecer al dominio público, por lo que para este último supuesto se plantea la duda de si serán de aplicación las disposiciones generales de la Ley sobre esta materia o, por el contrario, serán de aplicación

⁵⁰ MENÉNDEZ REXACH, A. Obra citada, p. 33.

⁵¹ Sobre esta cuestión puede verse NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013), pp. 84-86.

la disposiciones adicionales quinta y sexta de la LPUSL y séptima del Reglamento, como afirma CHINCHILLA PEINADO⁵².

4.1.1. Propiedades que tras la revisión se incorporan al dominio público.

El artículo 13 bis.2 establece que los propietarios de los terrenos, que tras la revisión se incorporan al dominio público marítimo terrestre, pasan a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración deberá otorgar de oficio la concesión compensatoria, para la que se establece una duración de 75 años, respetando los usos y aprovechamientos existentes y sin obligación de abonar canon.

Sobre esta cuestión el Reglamento aclara que el plazo de concesión se computará desde la fecha del deslinde, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que la concesión se otorga de oficio, salvo renuncia expresa, por lo que no tendría sentido que el *dies a quo* se estableciese de otra forma.

Por otro lado, establece el Reglamento la obligación de notificar la concesión a la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento y a la Dirección General del Catastro y a los interesados “que hayan comparecido en el expediente”, expresión poco afortunada, pues si, como parece, la concesión se otorga en la orden que apruebe el deslinde, ésta, según el art. 26.2, debe notificarse “a los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre [...] y a quienes hayan comparecido en el expediente acreditando su condición de interesado”. Es decir, que a los propietarios afectados por el nuevo deslinde ha de notificarse la orden que aprueba el deslinde, siempre, en su condición de interesados por el mismo [art. 31.1.b) LRJ-PAC].

La concesión compensatoria regulada en el artículo 13 bis LC, amplía la tipología de concesiones compensatorias, que comienza a ser sorprendentemente variada, lo cual llama la atención, si reparamos en que el Tribunal Constitucional, mantuvo en su sentencia 149/1991, que el valor económico de la compensación establecida en la DT 1ª de la Ley de Costas 22/1988, equivalía al justiprecio por la expropiación producida. Aquella compensación era, como recordaremos, de 30 años prorrogables por otros 30.

Sin embargo, tras la LPUSL, nos podemos encontrar:

- Concesiones otorgadas al amparo de la DT 1ª LC de 1988 (30 más 30), sin abono de canon y respetando los usos y aprovechamientos existentes.
- Concesiones otorgadas por 30 años al amparo de la DT 1ª LC, y prorrogadas por 75 años al amparo del art. 2 LPUSL, las concesiones prorrogadas están

⁵² Obra citada, p. 166.

sometidas a canon y a las limitaciones de usos previstas con carácter general en la Ley⁵³.

- ¿Es admisible entender que la concesión inicial en aplicación de la DT 1ª LC es por 60 años (30 más 30), y qué es a esos 60 años a los que se añade la prórroga prevista en el art. 2 LPUSL? Este último razonamiento estaría avalado por el razonamiento seguido por el TC en su sentencia 149/1991, donde se afirma textualmente: “dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante 60 años y sin pago de canon alguno, no represente desde el punto de vista abstracto que corresponde a este Tribunal, un equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares”. Ello produciría un nuevo plazo de concesión, 60 años respetando los usos existentes y sin abono de canon, más 75 sometidos a canon y demás limitaciones de la Ley⁵⁴.
- Concesiones otorgadas por 75 años, sin canon y respetando usos y aprovechamientos.

¿Cuál puede ser la justificación de tales diferencias? ¿Se trata de una sobretasación por ministerio de la Ley? Sea como fuere las diferencias establecidas por la Ley son evidentes, diferencias que no están justificadas en la distinta calidad o cualidad del bien, sino en que se trate de un primer deslinde o su revisión, o en que los antiguos propietarios opten por la prórroga de 30 años o de 75 con canon. Ello pudiera parecer contrario a los art. 9.3., que prescribe, entre otros, la arbitrariedad y el art. 14 de la Constitución, sin embargo, el artículo 2 de la LPUSL no ha merecido ningún reproche de inconstitucionalidad a la STC 233/2015, ni siquiera una interpretación del mismo que lo mantuviera dentro del respeto a la Constitución. La sentencia se conforma con reiterar la doctrina sentada en la STC 227/1988 en el sentido de que las concesiones a perpetuidad son contrarias al art. 132 CE, cuando menos, pudiera haber puntualizado el sentido del adverbio “perpetuidad”, sin embargo, parece claro que para nuestro máximo intérprete de la Constitución una concesión por 105 años,

⁵³ Una vez cerrado el texto de este artículo, hemos tenido conocimiento de la Sentencia del TJUE de 14 de julio de 2016 en cuyos razonamientos se afirma: “una normativa nacional como la controvertida, al establecer una prórroga ex lege de la fecha de vencimiento de las autorizaciones equivale a una renovación automática de éstas, expresamente prohibida por el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2006/123. Además, la prórroga automática de las autorizaciones relativas a la explotación económica del dominio público marítimo terrestre y lacustre impide organizar un procedimiento de selección como el descrito en el apartado 49 de la presente sentencia”.

Es cierto que la sentencia del TJUE, aun referida a una concesión de dominio público, mantiene algunas diferencias significativas con la disposición comentada, en relación con las concesiones compensatoria, no en relación con las demás concesiones prorrogadas por el art. 2 LPUSL, no obstante conviene profundizar en su estudio y analizar las consecuencias que la misma tiene para el Derecho español y, de forma especial, en relación con la prórroga de las concesiones establecida por el art. 2 LPUSL.

⁵⁴ La STC 233/2015 no aclara nada sobre esta cuestión, a la que dedica el fundamento jurídico 10º.

periodo temporal que abarca más de una vida, no es una concesión “para siempre” y, en consecuencia, no son contrarias al art. 132 CE. La pregunta será: para considerar una concesión a perpetuidad o para siempre ¿Cuántas vidas debe abarcar?

Hasta aquí las disposiciones relativas a los titulares dominicales. A los titulares de obras, se refiere el núm. 3 del art. 27 RC. Pues bien, estas personas, que pueden o no coincidir con los titulares de terrenos, normalmente coincidirán, que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo terrestre o a la zona de servidumbre de protección, se les reconoce el uso de las mismas y la posibilidad de realizar obras de reparación o mejora, la regulación de éstas es similar a la contenida en las DDTT 4^a LC y 14 RC. Con ello, se ha salvado la omisión de la LPUSL, relativa a la posibilidad de realizar obras en las construcciones e instalaciones, que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público, como había puesto de manifiesto la doctrina⁵⁵. Las obras de mejora, consolidación y modernización que se pueden realizar, no pueden implicar aumento de volumen, altura o superficie. Para definir tales conceptos, así como sus límites, el art. 27 RC remite a la DT decimocuarta⁵⁶.2 del mismo.

En la referida DT, el Reglamento regula, con gran amplitud, las distintas clases de obras, así las de reparación y modernización, pueden ser cualquiera que no afecte a la estructura de la edificación y, las obras de consolidación, son obras de carácter estructural, cuyo “objeto sea el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura”. Con ello, parece claro que las construcciones e instalaciones existentes en el momento de la revisión del deslinde se mantendrán *sine die*, en perjuicio de la recuperación del dominio público para el uso común. Como un ornamento floral, se exige que las obras realizadas, apartados tercero y cuarto del art. 27.3, supongan una “mejora en la eficiencia energética” que cuando menos alcance “una mejora de dos letras o una letra B”, de acuerdo con las previsiones del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril. También procederán, las obras, cuando además produzcan un ahorro efectivo en el consumo de agua. Parece claro que no se exigen los dos condicionantes ambientales de forma acumulativa, sino alternativa. El cumplimiento de estos requisitos se debe acreditar ante el Servicio Periférico de Costas, si se trata de dominio público, o Administración de la Comunidad Autónoma, si las obras se encuentran en la servidumbre de protección, mediante la presentación de una declaración responsable.

⁵⁵ NÚÑEZ LOZANO, M.C., citada, p. 89.

⁵⁶ Sobre esta disposición del Reglamento la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de este año (recurso 951/2014), por el que se resuelve, una de las demandas interpuestas contra el Reglamento General de la Ley de Costas, ha interpretado el apartado 3º del mismo, en el sentido de que “la totalidad de la unidad edificatoria” será, únicamente, la que se encuentre en la servidumbre de protección.

4.1.2. Terrenos que tras la revisión se excluyen de la ribera del mar.

El régimen jurídico de los terrenos que tras la revisión del deslinde se excluyen de la ribera del mar no está resuelto con la misma nitidez que la situación inversa a que acabamos de referirnos.

Teóricamente cabrían dos opciones, como ya hemos puesto de manifiesto, la primera, que descartamos, la aplicación de la DA 5ª de la LPUSL. A nuestro juicio, esta disposición no es de aplicación al supuesto contemplado por cuanto, a diferencia de lo previsto en ella, los terrenos no dejan de pertenecer al dominio público por aplicación de la LPUSL, sino por modificaciones en las características físicas de los bienes demaniales, así, por ejemplo, en la playa por transformarse una duna secundaria en estabilizada, y no ser necesaria ésta para la estabilidad de la playa. La segunda opción, por la que apostamos abiertamente, es la aplicación del artículo 4.5 LC, que dispone la adscripción al dominio público marítimo terrestre de los terrenos que por cualquier causa hayan perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo terrestre. Esta segunda opción regula el supuesto que estamos contemplando, modificación de las características físicas, siendo, por tanto, de aplicación al mismo.

En consecuencia, los terrenos que por pérdida de las características físicas dejen de pertenecer a las citadas dependencias demaniales, siguen perteneciendo al dominio público marítimo terrestre por mor de lo previsto en el art. 4.5, citado. Esta adscripción solo puede verse alterada por la desafección de los suelos, conforme a las previsiones del art. 18 LC y 38 RC, en cuyo caso, se integrarían en el Patrimonio del Estado quien, a su vez, podría cederlos gratuitamente al Municipio o la Comunidad Autónoma para finalidades de uso o servicio público de aquéllas (art. 19), por lo que en ningún caso se reintegran al dominio privado, como ocurre con los bienes a que se refiere la DA 5ª de la LPUSL, como hemos visto en este trabajo.

Para que se produzca la desafección de los terrenos que antes de la revisión del deslinde pertenecían al demanio público, es preciso la previa declaración de innecesaridad, en cuyo procedimiento será preceptivo el informe del Ayuntamiento o ayuntamientos afectados y de la Comunidad Autónoma, Estos informes, obviamente, habrán de referirse a la conveniencia o no de mantener los terrenos dentro del dominio público marítimo terrestre o dedicarlos a otros fines públicos⁵⁷, además será preciso en el caso de terrenos adscritos a la defensa nacional, el informe del Ministerio de Defensa, en relación con la utilidad de los mismos para la defensa nacional o cualquier otra función del indicado Ministerio. El nuevo Reglamento ha modificado el art. 37 del RC de 1989, incorporando una cautela adicional cuyo objeto es limitar las declaraciones de innecesaridad a supuestos excepcionales en los que “resulte inviable la recuperación

⁵⁷ En el mismo sentido GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000), pp. 383-384.

de los terrenos o su utilización para usos relacionados con la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre”.

En cualquier caso, la desafección debe ser expresa, como previene el núm. 2 del art. 18, y debe ser precedida del correspondiente deslinde, entendemos que éste es un nuevo deslinde que tiene por objeto diferenciar los terrenos que serán desafectados de los que seguirán perteneciendo al dominio público.

Realizada la referida declaración, el procedimiento de desafección será el establecido en la legislación de patrimonio (art. 69 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), donde, sin demasiada concisión se establecen alguno de los principios que deben regir en el procedimiento de desafección, por lo que éste ha debido ser concretado por la doctrina y jurisprudencia⁵⁸. En cualquier caso, y para finalizar, deben distinguirse dos procedimientos distintos, por un lado, el de innecesidad, cuya competencia se atribuye al, hoy, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (art. 37.2 RC) y, de otro, el procedimiento de desafección, cuya competencia se atribuye al, hoy, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 70.1 LPAP).

5. RECAPITULACIÓN

La LPUSL es la modificación más extensa realizada hasta la fecha de la Ley de Costas, a través de ella se incorporan nuevas definiciones del dominio público marítimo terrestre con un denominador común, limitar su amplitud, ello se ha conseguido con mayor éxito en unas dependencias que en otras, así el nuevo concepto de playa y, en particular, de dunas estabilizadas, unido a la forma de cálculo del porcentaje de vegetación, pueden suponer en la práctica la exclusión de importantes extensiones de terrenos de la ribera del mar. Menor impacto producirá la Ley en la zona marítimo terrestre, donde si hacemos caso del informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar que acompaña al Proyecto de Reglamento, el criterio del cinco más cinco venía siendo de aplicación en los deslindes practicados antes de la vigencia de la LPUSL. En cualquier caso, como se razonó en su momento, las nuevas definiciones de esta dependencia sólo afectaran a los nuevos deslindes y, en ningún caso, a la revisión de los deslindes ya practicados. Por último, los efectos prácticos de la exclusión de un terreno de la zona marítimo terrestre será, en la mayoría de los casos, su incorporación a la playa y, en consecuencia, el mantenimiento de su afección a la ribera del mar.

Por otro lado, modificaciones que afectaban de manera importante a esta última, como las contenidas en el art. 1.39 y DA 4ª han sido anuladas por la sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015 a la que con reiteración hemos hecho referencia, con

⁵⁸ Sobre el procedimiento de desafección puede verse FRANCH I SAGUER, M. (2004), pp.408-409.

lo que se han eliminado los nocivos efectos que podían ocasionar, y porque no decirlo, se han evitado los lucrativos beneficios que algunos sectores estaban llamados a recibir.

En cuanto a los efectos de la revisión de los deslindes ya practicados, como hemos visto, se ha de distinguir los deslindes ocasionados por, llamémoslo así, causas naturales, a los que será de aplicación el art. 13 bis de la Ley y 27 del Reglamento, y en general el régimen común previsto en la Ley de Costas. Y, por otro lado, los deslindes que deban producirse como consecuencia de las nuevas definiciones del dominio público marítimo terrestre contenidas en la LPUSL, a los que será de aplicación un régimen especialísimo de reversión por ministerio de la Ley, sobre el que la sentencia del Tribunal Constitucional pasa de puntillas, pues remite la constitucionalidad o no de dicha disposición a la constitucionalidad de las disposiciones que regulan el dominio público. A mi juicio, la DA 5ª *per se* hubiera merecido una mayor atención, pues supone establecer un régimen singular, sin que estén debidamente justificadas las razones de esa singularidad, ni los privilegios otorgados a los titulares registrales.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANA GARCÍA, E. y NAVARRO ORTEGA, A. (2013). La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido? Revista Vasca de Administración Pública, núm. 97.
- ARANA GARCÍA, E. (2015). “La Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral: las <soluciones singulares> y las nuevas medidas relativas a los riesgos naturales en la costa”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295. Monográfico sobre la Ley de Costas: su nuevo Reglamento. ISBN 1139-4978.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2015). “La nueva regulación del deslinde: la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295. Monográfico sobre la Ley de Costas: su nuevo Reglamento. ISBN 1139-4978.
- FRANCH I SAGUER, M. (2004). Afección y desafección de los bienes de dominio público en Carmen Chinchilla Marín (coord.) “Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”, pp. 385-410. Ed. Thomson Civitas. ISBN 84-470-2225-0.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2009). El deslinde de las costas en Francisco Javier Sanz Laruga (dir.) “Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral”, pp. 181-199. Ed. Fundación Pedro Barrié de la Maza. ISBN 978-84-95892-79-9.
- GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F.J. (2014). Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y Modifica-

- ción de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santiago de Compostela. 7 y 8 de Febrero 2014.
- GONZÁLEZ SALINAS, J. (2010). “El régimen jurídico actual de la propiedad en las costas”. Ed. Civitas. ISBN 84-470-1521-1.
- HORGUÉ BAENA, C. (1995). “El deslinde de costas”. Ed. Tecnos ISBN 84-309-2768-9.
- HORGUÉ BAENA, C. (2010). El deslinde administrativo del dominio público marítimo terrestre y los bienes colindantes en Enrique Sánchez Goyanes (dir.) “El derecho de Costas en España”, pp. 385-544. Ed. La Ley. ISBN 978-84-8126-527-9.
- MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2013). Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas en Juan Francisco Pérez Gálvez (dir.) “Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y la modificación de la Ley de Costas”. Ed. La Ley. ISBN 978-84-7052-660-2.
- MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2014). Clasificación y definiciones en Juan Francisco Pérez Gálvez (dir.) “El nuevo derecho de costas”, pp. 47-94. Ed. Wolters Kluwer, S.A. ISBN 978-84-16018-89-5.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2014). “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”. IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santiago de Compostela. 7 y 8 de Febrero 2014.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2015). “Definición legal de la ribera del mar: las novedades del Reglamento de Costas”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295. Monográfico sobre la Ley de Costas: su nuevo Reglamento. ISBN 1139-4978.
- NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013). La reforma de la Ley de Costas de 2013. Ed. Tirant lo blach reformas. ISBN 978-84-9053-542-4.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2013). La regulación transitoria del procedimiento: La aplicación retroactiva de la norma. Algunas matizaciones de orden aplicativo general en Juan Francisco Pérez Gálvez (dir.) “Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas”, pp. 941-956. Ed. La Ley. ISBN 978-84-7052-660-2.

- PONS CÁNOVAS, F (2015). El nuevo régimen jurídico de las costas. Ed. Thomson Reuters Aranzadi. ISBN 978-84-9059-849-8.
- ROCA SASTRE, R.M y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L. (1995). Derecho Hipotecario, 8ª edición, tomo III. Ed. Bosch. ISBN 84-7676-319-0.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R. (2012). “El deslinde de las costas (I)”, Revista Actualidad Administrativa, número 10.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2010). Bienes de dominio público marítimo terrestre y deslindes en “La Ley de Costas Veinte años después”, pp. 77-233. Ed. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. ISBN 978-84-491-0994-2.
- SÁNCHEZ DE LAMADRID Y AGUILAR, C. (1989). “Comentarios a la Ley de Costas”. Imprenta Copicentro. Málaga.
- ZAMORANO WISNES, J. (2013). La Ordenación del Litoral. Una propuesta de Gestión Integrada. Ed. La Ley. ISBN 978-84-9020-191-6.