

EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE. LOS ACANTILADOS

PEDRO RODRÍGUEZ LÓPEZ
Doctor en Derecho

JOSÉ LUIS MERA OLMOS
Ingeniero Experto en gestión de zonas costeras

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

Extracto:

ESTE artículo estudia la definición legal del acantilado dentro de la Ley de Costas. La Ley de Costas no ha sido sino una norma necesaria aplicada de forma innecesaria, lo que la ha convertido en un arma peligrosa. Que una Administración se permita el lujo de mantener durante años una postura permisiva respecto al demanio y que luego una norma general intente solucionar el problema es, en sí mismo, legítimo; lo que no es legítimo es aplicar criterios extensivos de interpretación en contra de particulares que, en su momento, tuvieron derecho a hacer lo que hicieron, esto es, legalmente se encontraban respaldados en sus actuaciones, y que, no por la norma en sí, sino por una interpretación desquiciante, pierden todo lo que tenían.

En el articulado dedicado a la definición de dominio público de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, y en el de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, no se hace referencia alguna a los acantilados, por lo que se trata de un concepto incorporado en la Ley 22/1988 de Costas, más ambiciosa y proteccionista. No obstante, y como resulta lógico, con anterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley de Costas, la parte del acantilado afectada por las mareas o las olas de los temporales pertenecía al dominio público, por su condición de zona marítimo-terrestre.

La Ley de 1988 define como dominio público, los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación. Considerándose acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo paramento como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales, e incluyéndose en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación (art. 6.3 RC), lo que supone considerar al acantilado como una unidad morfológica.

Pero es la interpretación de la norma la que genera toda una serie de problemas de gran calado, que es lo que se analiza en este artículo.

Palabras clave: dominio público, acantilado, marítimo-terrestre, deslinde.

THE SEA-LAND PUBLIC DOMAIN. THE CLIFFS

PEDRO RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en Derecho

JOSÉ LUIS MERA OLMOS

Ingeniero Experto en gestión de zonas costeras

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

Abstract:

THIS article examines the legal definition of the cliff in the Coastal Act. The Coastal Act is not required but a standard applied unnecessarily, what has become a dangerous weapon. An Administration be allowed the luxury of years a permissive stance regarding the public domain of and then a general rule try to solve the problem is, in itself, legitimate, what is not legitimate is to apply extensive criteria against owners of waterfront parcels with an interpretation which, in turn, had the right to do what they did, that is, legally they were supported in their actions, and that, not the rule itself, but by an unsettling performance, lost everything they had.

In the articles devoted to the definition of public domain of the Law 28/1969 of 26 April on Costas, and the Ports Act of January 19, 1928, no reference is made to the cliffs, so is a concept embodied in the Law 22/1988 of Coastal, more ambitious and protectionist. However, as is logical, prior to the entry into force of the current Coastal Act, the cliff affected by tidal or waves of storms belong to the public domain by virtue of his sea-land area.

The 1988 Act are defined as public domain, substantially vertical cliffs, which are in contact with the sea or space-terrestrial maritime public domain until his coronation. Considering substantially vertical cliffs as those whose average face, can be assimilated to a plane forming an angle with the horizontal equal to or greater than 60 sexagesimal degrees, and including in its definition or infinitely existing berms before his coronation (art. 6.3 RC), which is considered the cliff as a morphological unit.

But it is the interpretation of the rule that generates a whole series of problems of great significance, which is discussed in this article.

Keywords: public domain, cliff, sea-land boundary.

Sumario

1. Planteamiento.
2. Bienes de dominio público marítimo-terrestre. Clasificación y definiciones.
 - 2.1. La ribera del mar.
 - 2.1.1. Zona marítimo-terrestre.
 - 2.1.2. Las playas.
 - 2.2. La zona marítima del dominio.
 - 2.3. El dominio público sobrevenido.
 - 2.4. Historia de un deslinde.
 - 2.4.1. El deslinde provisional.
 - 2.4.2. Deslinde vigente.
 - 2.4.3. Expediente de deslinde.
 - 2.4.4. Proyecto de deslinde.
 - 2.4.5. Revisión del expediente y proyecto de deslinde.
 - 2.4.6. Trámite de audiencia.
 - 2.4.7. Modificaciones en la delimitación tras el trámite de audiencia.
 - 2.4.8. Resolución y Orden Ministerial.
 - 2.4.9. Registro de la Propiedad.
 - 2.4.10. Final.
3. Los acantilados como dominio público marítimo-terrestre.
 - 3.1. Definiciones.

3.2. La realidad.

- 3.2.1. ¿Qué son 60 grados sexagesimales?
- 3.2.2. Acantilados sensiblemente verticales en contacto con dominio público marítimo-terrestre o el mar.
- 3.2.3. Falta de justificación de la verticalidad.
- 3.2.4. Cuarta sentencia o de cómo hay que medir la pendiente.
- 3.2.5. La inclusión en zona de servidumbre de protección por verticalidad sobrevenida. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2004.
- 3.2.6. Los acantilados en el proyecto de deslinde.
- 3.2.7. Metodología.
- 3.2.8. Perfiles transversales y pendiente.
- 3.2.9. Conclusión.

3.3. El final de la historia.

1. PLANTEAMIENTO

Todos hemos visto en la televisión el derribo de casas de El Chovito, en la isla de Tenerife. Y todos, tanto el que tiene un apartamento en la costa como el que no lo tiene, la pregunta que nos hemos hecho es: ¿Hay derecho a eso?

Hoy vamos a analizar un problema de enorme trascendencia para los afectados de la Ley de Costas, los acantilados. La aciaga interpretación que hace nuestra Administración respecto a los conceptos de la Ley de Costas ¹ ha generado tal cantidad de problemas que apenas se puede pensar que interpretaciones tan obsecadas sean mantenidas en la actualidad.

La LC no ha sido sino una norma necesaria aplicada de forma innecesaria, lo que la ha convertido en un arma peligrosa. Que una Administración se permita el lujo de mantener durante años una postura permisiva respecto al demanio y que luego una norma general intente solucionar el problema es, en sí mismo, legítimo; lo que no es legítimo es aplicar criterios extensivos de interpretación en contra de particulares que, en su momento, tuvieron derecho a hacer lo que hicieron, esto es, legalmente se encontraban respaldados en sus actuaciones, y que, no por la norma en sí, sino por una interpretación desquiciante, pierden todo lo que tenían.

Hemos de reconocer que a partir de la aprobación de nuestra Constitución, y, en mayor medida tras la promulgación de la LC, el concepto de dominio público marítimo-terrestre es un concepto predeterminado sobre el que no pueden hacerse exclusiones por razón de los posibles derechos adquiridos, al arbitrarse un sistema de indemnización específica respecto a los mismos. Pero hoy en día hay que matizar esta postura. Al establecer la norma de 1988 un concepto más amplio de dominio público, si el terreno afectado por dicho concepto perdió la característica específica con anterioridad a la citada Ley, entonces se estaría aplicando la norma de forma retroactiva, dado que nunca habría alcanzado el bien la característica de dominio público.

Entendemos, obviamente, que el tema es complicado, pero con un ejemplo lo simplificaremos. Supongamos que en 1950, con todos los paravienes legales y administrativos, se construye sobre unas dunas que, en esa época, no eran dominio público, por lo que desaparecen de la realidad, ya no existen. Si esto es así, ahora no se podría calificar, como por desgracia se hace, esos terrenos como dominio público, puesto que cuando entró en vigor la Ley que definía a las dunas como tales, esas dunas no existían ya. Se había modificado las características morfológicas del terreno.

¹ A partir de estos momentos LC.

Esto, que parece tan simple, no está tan claro para la Administración, y eso ha supuesto que en el devenir de nuestra historia reciente se hayan cometido tales atropellos que hasta el Parlamento Europeo ha tenido que intervenir. El 26 de marzo de 2009 el Parlamento Europeo dicta una resolución en la que se señalan las graves irregularidades que se están cometiendo en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre por parte de la Administración española. Simplemente nos permitimos resumir lo fundamental:

«...

K. Considerando, sin embargo, que con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el derecho de propiedad forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, pero no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad, y que, por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase la Sentencia de 10 de diciembre de 2002 en el asunto British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453),

...

Q. Considerando que la mencionada Ley de Costas afecta de manera desproporcionada a los propietarios particulares de bienes, cuyos derechos deberían verse plenamente respetados, y, al mismo tiempo, no tiene un impacto suficiente en los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales, y que estaban mejor situados para saber que su actuación era sin duda contraria a las disposiciones de la ley en cuestión,

...

Z. Considerando que el Gobierno central español tiene el deber de aplicar el Tratado CE y de defender y garantizar la plena aplicación del Derecho comunitario en su territorio, independientemente de la organización interna de las autoridades políticas, según lo dispuesto en la Constitución del Reino de España,

...

4. Pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad; ello sería contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario (véase la Sentencia del TJCE, de 29 de enero de 1985, en el asunto Gesamthochschule Duisburg, C-234/83, p. 333) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección en el marco del Derecho de la UE;

...

14. Considera alarmante la falta de confianza generalizada que los peticionarios parecen mostrar frente al sistema judicial español como un medio eficaz para obtener reparación y justicia;

...

16. Opina que las personas que hayan adquirido de buena fe una propiedad en España y se hayan encontrado con que ha sido declarada ilegal deben tener derecho a obtener una indemnización adecuada a través de los órganos jurisdiccionales españoles;

...

18. Considera, no obstante, cree que la falta de claridad, precisión y certidumbre respecto a los derechos de propiedad individual contemplados en la legislación en vigor y la falta de aplicación adecuada y sistemática de la legislación en materia de medio ambiente son la primera causa de muchos problemas relacionados con la urbanización, y que esto, combinado con cierta laxitud en los procesos judiciales, no solo ha complicado el problema, sino que también ha generado una forma endémica de corrupción de la que, otra vez, la principal víctima es el ciudadano de la UE, pero que también ha ocasionado pérdidas sustanciales al Estado español;

...

27. Recuerda, asimismo, que la Comisión está facultada por el artículo 91 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006² a interrumpir la provisión de fondos estructurales, y por el artículo 92, a suspender dicha dotación a un Estado miembro o una región implicada, y a estipular correcciones en relación con los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la UE;

28. Asimismo, recuerda que el Parlamento, como autoridad presupuestaria, también puede decidir colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión si lo considera necesario para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y los principios que está obligado a respetar, sea con arreglo al Tratado o como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario, hasta el momento en que el problema se haya resuelto.»

Después de dicha resolución el Ministerio, de forma sorprendente, no ha asumido sus errores y ha seguido aplicando su política de tierra quemada, abusando de su posición de privilegio como Administración Pública. La interpretación forzada de algunos funcionarios y el respaldo político ha llevado a una situación insostenible, donde miles de viviendas peligran por una actuación absolutamente inadecuada.

Ha tenido que ser el Parlamento Europeo el que, dando una interpretación adecuada y proveniente de la fuente de la normativa comunitaria, ha señalado la terrible aplicación retroactiva de una Ley que vulneraría todo el acervo comunitario y los derechos fundamentales de los nacionales de los Estados miembros.

² Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (DO L 210 de 31 de julio de 2006, pág. 25).

Solo queremos recordar lo ya señalado anteriormente, que tiene la característica de fuente en nuestra interpretación de la norma, cuando señala el informe del Parlamento:

«Pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad; ello sería contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario (véase la Sentencia del TJCE, de 29 de enero de 1985, en el asunto *Gesamthochschule Duisburg*, C-234/83, p. 333) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección en el marco del Derecho de la UE.»

Estamos ante uno de los fundamentos jurídicos más sólidos de toda la historia del Derecho español, un fundamento jurídico respaldado por el propio órgano legislativo de la fuente. El propio legislador dice al Estado español que no se puede aplicar de forma retroactiva una ley adoptada después de la fecha de construcción de la propiedad, y ello ¿por qué? Muy simple, hasta la entrada en vigor de la LC de 1988 las dunas no formaban parte del dominio público. Si se construyó en terrenos que no eran de dominio público, en la mayoría de los casos con informe favorable de la propia representación territorial de costas, ahora pretender que porque la Ley señala que las dunas son demanio, las dunas ya desaparecidas deberían volver es, cuanto menos, una temeridad.

El principio de seguridad jurídica se opone a que una norma, y más una interpretación de la norma se aplique retroactivamente, con independencia de los efectos favorables o desfavorables que tal aplicación podría tener para el interesado, salvo que el reglamento, ya expresamente, ya por los objetivos que persiga, disponga otra cosa; lo que no sucede en nuestro caso concreto, porque la Ley no pretende determinar el dominio público pasado, sino el vigente a la entrada en vigor de la misma.

Lo extraño es que haya tenido que ser el propio Parlamento Europeo el que haya tenido que determinar de forma tan tajante, amenazando incluso con retirar las subvenciones al Estado español, algo que ya venían señalando todos los juristas y que los técnicos de costas, con escasos conocimientos jurídicos, han ignorado durante más de 20 años.

Es así de simple y así de llano, las Órdenes Ministeriales de deslinde, al incluir construcciones que estaban realizadas con anterioridad a la LC, tal como, incluso, se suele reconocer en el propio expediente administrativo, y que han cambiado las características de la zona, serían nulas de pleno derecho.

Debemos partir de un dato incuestionable. Desde 1988 las costas españolas se redefinen, aumentando el concepto que las incluye. En este caso se incluirían las dunas necesarias para la defensa de la costa, concepto que no formaba parte de la LC de 1969. En este supuesto, cuando una actuación determinada, legal y completamente amparable en el ordenamiento, como es el caso de nuestro defendido, algo que en ningún momento se discute por la Administración, cambió la fisonomía del terreno antes de que este pueda ser considerado dominio público, el pretender que este, con posterioridad, se ha convertido en demanio, aunque perdió sus características físicas mucho antes de que

podría serlo es, cuanto menos, una aplicación retroactiva de la Ley. En este sentido lo ha interpretado de forma contundente y palpable el Parlamento Europeo, que en el informe ya señalado en los antecedentes ha dejado claro que la interpretación y aplicación de la LC hecha por la Administración española vulnera derechos fundamentales de mayor calado.

Y, justamente, ese es el enorme problema. La Administración, en un abuso reiterado de sus interpretaciones jurídicas, ha expoliado terrenos que han perdido su condición hace demasiado tiempo para recordarlo.

La Ley no dice en ninguna parte que se incluirán en el dominio público los terrenos que se consideren necesarios para mantener el dominio público incólume, sobre todo porque la LC es una ley patrimonial objetivamente. Lo que dice la Ley es que se considerarán dentro del dominio público las dunas necesarias para el mantenimiento del dominio y aquellas zonas que formen parte de la playa en su concepción léxica. El propio Tribunal Constitucional (TC), al establecer la constitucionalidad del artículo donde se establece el concepto de playa, señaló:

«Los recursos que postulan la declaración de inconstitucionalidad de este precepto, suscritos por el Gobierno vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no basan su impugnación en la trasgresión de norma alguna de delimitación competencial, sino en la violación del principio de seguridad jurídica que implica la utilización de un criterio ("hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos") que se aparta de los utilizados en leyes anteriores, puede variar con el transcurso del tiempo y no coincide con el contenido que las instituciones garantizadas por la Constitución tienen en la conciencia social. Con estos argumentos, viene a coincidir el utilizado por la CA Islas Baleares que, sin embargo, no demanda la inconstitucionalidad de este precepto, al sostener que los conceptos utilizados en el artículo 132.2 CE deben ser entendidos de acuerdo con las definiciones legales vigentes en el momento de la promulgación de aquella.

Que la nueva Ley utilice para la delimitación de la zona marítimo-terrestre una definición distinta de un concepto ya utilizado por leyes anteriores sobre la materia, no es, ciertamente, razón alguna que abone su inconstitucionalidad. Una cosa es que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, esta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la Institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude.

La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formara parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero como es evidente, no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalida-

des plausibles de la ley impugnada, **no puede ignorar este valor léxico**, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes.

Es claro que el criterio ahora utilizado, 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 tacharse, 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 entra en contacto con la tierra 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 aquel a donde llegan "las mayores olas de 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, con el que se aludía a la habitualidad o frecuencia, lleva a distintas soluciones en función de cual sea el periodo de tiempo considerado y de los que por frecuencia quiera entenderse.»

Estamos, por desgracia, ante una nueva interpretación extensiva de una norma limitativa de derechos que, además, va en contra de la Constitución. Eso es lo que ha señalado el Parlamento Europeo y esa realidad es ahora constatada.

Es aterrador, a la vez que poco práctico, porque con esa aplicación se pierde algo que nunca se debería perder, la imparcialidad. Que una Institución como el Parlamento Europeo haya tenido que señalar la enorme contradicción del tema demuestra que, por desgracia, nadie quiere escuchar ante las voces que se levantan, no ya contra la Ley, sino contra su interpretación.

No obstante lo anterior, nuestro estudio se centra en otro tema de interés, el concepto de acantilado como dominio público, lo que nos obliga a analizar los conceptos de dominio previstos en la LC.

2. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE. CLASIFICACIÓN Y DEFINICIONES

Es importante, por ello, determinar claramente el concepto legal de dominio público. En este sentido, los artículos 3 a 5 de la LC contienen una clasificación expansiva de los bienes de dominio público marítimo-terrestre donde se enumera, de forma casuística, los bienes que se incluyen en el mismo ³, conteniendo el artículo 3 lo que ha sido definido por la doctrina ⁴ como dominio público marítimo-terrestre originario ⁵, o dominio público natural ⁶.

³ SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR, C.: *Comentarios a la Ley de Costas*, Málaga 1989, pág. 23.

⁴ *Vid.*, CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, págs. 181-182.

⁵ *Vid.*, MENÉNDEZ REXACH, A.: «La Ley de Costas 22-88», en *I Jornadas sobre la Ley de Costas*, Bilbao 1990, pág. 24.

⁶ *Vid.*, GONZÁLEZ SALINAS, J.: *Régimen Jurídico actual de la propiedad en las costas*, Madrid 2000, págs. 66 y ss.

2.1. La ribera del mar

La configuración de la ribera del mar como bien de dominio público ha sido constante en nuestro Derecho ⁷. La LC recupera ⁸ la noción histórica de ribera del mar propia, en primera instancia, de nuestra tradición jurídica ⁹, y, en última, de la romana, constituyendo su objeto, precisamente, la determinación, protección, utilización y policía de la misma en cuanto parte del demanio marítimo-terrestre ¹⁰. Se trata de un concepto descriptivo, que se limita a enumerar lo que el concepto incluye ¹¹.

En este sentido, «que la nueva Ley utilice para la delimitación de la zona marítimo-terrestre una definición distinta de un concepto ya utilizado por leyes anteriores sobre la materia, no es, ciertamente, razón alguna que abone su inconstitucionalidad. Una cosa es que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, esta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la Institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude» ¹².

Entrando ya en el tema a tratar, vamos a analizar el concepto de ribera del mar, cuyo concepto descriptivo se subdivide en varias zonas:

⁷ Vid., MIRALLES GONZÁLEZ, I.: *Dominio Público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Madrid 1992, págs. 17 y ss.

⁸ Cfr., MENÉNDEZ REXACH, A.: «La Ley de Costas», en *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Santiago de Compostela 1992, pág. 42.

⁹ En contra de esta opinión, CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, pág. 188.

¹⁰ PÉREZ CONEJO, L.: *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Granada 1999, págs. 61-62.

¹¹ Vid., SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR, C.: *Comentarios a la Ley de Costas*, Málaga 1989, pág. 24.

¹² STC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 2.A); que continúa diciendo que:

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

Es claro que el criterio ahora utilizado, 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 porvenir. No puede tacharse, 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 entre en contacto con la tierra 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 aquel a donde llegan "las mayores olas de 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, con el que se aludía a la habitualidad o frecuencia, lleva a distintas soluciones en función de cual sea el periodo de tiempo considerado y de los que por frecuencia quiera entenderse.

Es posible que el nuevo criterio lleve a considerar como partes del demanio fincas que anteriormente no lo integraban, pero el problema que de ello pueda resultar en nada afecta a la constitucionalidad del precepto que ahora analizamos y habrá de ser tratado, en su caso, al estudiar la impugnación dirigida contra las disposiciones transitorias.»

2.1.1. Zona marítimo-terrestre

Lo fundamental en este supuesto es la determinación, o afección, por el constituyente de dicha zona marítimo-terrestre¹³. Aunque la denominación de esta zona no aparece de manera específica hasta la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, tradicionalmente venía incluida y se identificaba, en cierto modo, con las «riberas del mar»¹⁴, y cuya zona definía la citada Ley de Puertos diciendo que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujos, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, donde no lo sean; zona que se extiende, asimismo, por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas¹⁵.

Así, formará parte de la ribera del mar, la zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos¹⁶ o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas [art. 3.1 a) LC].

En la determinación de la zona marítimo-terrestre se tendrá en cuenta que para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se utilizarán las referencias comprobadas que se disponga [art. 4 a) Reglamento de Costas (RC)], y que las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas. No obstante, no se tendrán en cuenta las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial [art. 4 b) RC]¹⁷.

Es obvio que este concepto constituye una nueva manifestación del criterio expansivo que inspira toda la Ley, puesto que ha consagrado normativamente el principio de que, incluso en costas con marea, la zona marítimo-terrestre se extiende a donde alcanzan los temporales. Esta declaración –que no resultaba clara en la LC de 1969, en la que el criterio de los temporales era subsidiario respecto del de las mareas, en aquellas zonas donde estas no fueran sensibles– ya había sido acogida para el Mediterráneo por la jurisprudencia. Así, cabe citar las SSTs de la Sala 3.^a de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de junio de 1973 (RA 2455), 12 de febrero de 1977 (RA 557) y 22 de septiembre de 1983, para la costa de Tarragona, y la de 24 de abril de 1972 (RA 1973), para la costa de Valencia¹⁸.

¹³ Vid., MELIÁN GIL, J.L.: «El dominio público natural y la legislación de costas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 139, enero-abril 1996, pág. 33.

¹⁴ Concepto recogido en *Las Partidas*.

¹⁵ Concepto del artículo 1 de la Ley de Puertos de 1928 y la LC de 1969.

Vid., LÓPEZ PELLICER, J.A.: «Los derechos adquiridos en zonas del demanio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 68, octubre-diciembre 1990, págs. 533 y ss.

¹⁶ Cfr., STS de 18 febrero 2009 (RJ 2009\3224).

¹⁷ Vid., GÓMEZ Y DÍAZ-CASTROVERDE, J.M.: *Problemas de interpretación de la Ley de Costas desde la perspectiva judicial*, págs. 148-149.

¹⁸ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P.: *El dominio público marítimo-terrestre: Titularidad y sistemas de protección*, Madrid 1999, pág. 66.

Se trata, en suma, de una zona, la zona marítimo-terrestre, definida legalmente atendiendo a un doble criterio, espacio-temporal, pero que requiere, como es lógico, dada la natural fluidez de las aguas del mar en su continuo movimiento de vaivén, de una precisa delimitación físico-geográfica, sobre el terreno (in situ), en cuanto a la línea de tierra, a fin de concretar y fijar en esta el límite de la zona. De aquí la importancia que a este respecto tiene la acción administrativa de *deslinde*, como actuación jurídica, técnica y material de la Administración, que habrá de efectuarse para determinar el alcance y límite hacia tierra, es decir, en la línea terrestre de la zona marítimo-terrestre, de la zona que consideramos, si bien teniendo en cuenta –aplicando– los términos de la anterior definición legal ¹⁹.

¿Cómo se determinan en muchos de los deslindes actuales esos mayores temporales conocidos? Sencillo, como no se puede probar hasta dónde ha llegado el mar en muchos de los casos, se encarga a un Ingeniero que haga sus cálculos sobre dónde puede llegar el mar, se plantan en el deslinde, y hasta allí se marca el demanio. Como lo están leyendo, en vez de probar dónde ha llegado el mar, se calcula dónde podría llegar ²⁰, de esta forma, se crea una curiosa presunción de demanialidad de unos terrenos en los que no ha sido probado tal como establece el reglamento que hayan llegado los temporales, corriendo a cargo del particular la defensa de sus derechos. Se admite una interpretación amplia de un concepto jurídico restrictivo de derechos y, además, se va contra el propio ordenamiento, porque el reglamento exige la acreditación del hecho, no la presunción del mismo.

De esta forma, aunque en realidad jamás haya llegado el mar en sus mayores temporales, con la simple posibilidad de su llegada todo está permitido. Si no se han quedado impresionados y helados con esto, luego verán que es mucho peor.

Como ya hemos señalado, en la determinación de la zona marítimo-terrestre se debería tener en cuenta que para fijar el límite hasta dónde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se utilizarán las **referencias comprobadas que se disponga**.

Además, se consideran incluidas en esta zona marítimo-terrestre las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar [art. 3.1 a) último párrafo LC], algo consecuente con el criterio señalado más arriba referido a la mayor cota alcanzada por las aguas ²¹; lo que supone la inclusión en el dominio público, como parte de la zona marítimo-terrestre, de los estanques que tienen este origen, aunque no estén en comunicación directa visible con el mar ²².

En este sentido, la LC de 1988 y su reglamento, continuando con la tendencia señalada por la Ley de Aguas de 1985, significó un verdadero giro en la regulación de las marismas, en un doble

¹⁹ LÓPEZ PELLICER, J.A.: «Los derechos adquiridos en zonas del demanio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 68, octubre-diciembre 1990, págs. 533 y ss.

²⁰ Miedo da pensar en este planteamiento, porque las variables que pueden afectar a mucha gente son tan grandes como peligroso el precedente de interpretación extensiva y presuntiva.

²¹ MENÉNDEZ REXACH, A.: «La configuración del dominio público marítimo-terrestre», en *Estudios Territoriales*, núm. 34, septiembre-diciembre 1990, pág. 44.

²² RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P.: *El dominio público marítimo-terrestre: Titularidad y sistemas de protección*, Madrid 1999, pág. 71.

sentido: todas las marismas son de dominio público y no se facilitará su desecación²³. Posteriormente, analizaremos la situación misma en que quedan las marismas desecadas, un tema que supone un verdadero escollo para la actual normativa, porque se ha dejado entre dos extraños fuegos.

En otro orden de cosas, en muchas ocasiones coinciden las competencias de la Ley de Aguas y la LC, algo completamente natural. En los supuestos de contradicción interlegal o de regímenes fronterizos entre el dominio público marítimo-terrestre y el hidráulico, considero, siguiendo a PÉREZ CONEJO²⁴, que ha de prevalecer el de la LC respecto al de la Ley de Aguas²⁵, al ser aquella *lex specialis* con relación a esta en lo que se refiere a las márgenes de los ríos hasta donde sea sensible el efecto de las mareas, y al resultar también que la primera es posterior a la segunda, por lo que se ha de pre-suponer que el legislador de 1988 conocía lo establecido por el de 1985.

2.1.2. Las playas²⁶

También forman parte de la ribera del mar, las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas, y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales [art. 3.1 b) LC]. CALERO²⁷ considera que este concepto de playa no es ni el tradicional ni responde a criterios naturales, al incluirse dentro del dominio el depósito de toda clase de materiales, admitiendo que la causa de la acumulación puede ser artificial.

Si bien al principio se puede estar de acuerdo con la definición planteada, lo cierto es que la interpretación que dio el TC respecto a esta norma limita bastante su determinación, pues se estimó su constitucionalidad siempre y cuando se entendiera la playa en su valor léxico, tal como la define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

En la determinación del concepto playa se debe tener presente que se entenderá por berma la parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje [art. 4 c) RC]; y se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino. Asimismo, se incluirán las fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa [art. 4 d) RC], por lo que se ha considerado que existe necesidad de proteger el sistema dunar en cuanto sirven para la defensa de la playa²⁸.

Mientras la LC de 1969 ofrece en su artículo 1.1 un concepto de playa que, en términos convencionales, se identifica con la ribera del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en

²³ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P.: *El dominio público marítimo-terrestre: Titularidad y sistemas de protección*, Madrid 1999, pág. 69.

²⁴ PÉREZ CONEJO, L.: *Las costas marítimas: Régimen jurídico y competencias Administrativas*, Granada 1999, pág. 67.

²⁵ Sobre el tema, STS de 14 de febrero de 1979 (RJA 771).

²⁶ *Id.*, GONZÁLEZ SALINAS, J.: *Régimen Jurídico actual de la propiedad en las costas*, Madrid 2000, págs. 81 y ss. y 280 y ss.

²⁷ CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, pág. 199.

²⁸ SAN de 9 de julio de 1999 (EDE 1999/47014).

superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica, y en su artículo 1.2 ofrece, también, como integrante del dominio público marítimo-terrestre, el concepto de zona marítimo-terrestre, entendiéndose por tal el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean; la LC, distingue dentro de la ribera del mar y de las rías, artículo 3.1, en la cual incluye la zona marítimo-terrestre, artículo 3.1 a), en términos parecidos a la legislación anterior, y, por otra parte, en el artículo 3.1 b) incluye, también como integrantes del dominio público marítimo-terrestre, las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales. Puede concluirse, del mero examen de estas normas que el concepto de playa, en los términos de la Ley de 1969, no es susceptible de ser equiparado conceptualmente con el nuevo concepto de playa o «zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas o guijarros», también comprendidos, a partir de 1988, en el concepto de dominio público marítimo-terrestre²⁹; lo que supone una sensible ampliación del concepto de playa³⁰.

Las dunas litorales (no las continentales) quedan incluidas en la nueva definición de «playa» siempre que estén formadas por la acción del mar o del viento marino, y al margen de que tengan o no vegetación. En la STS de 17 de julio de 2001, el TS señaló que «es cierto que la dicción legal permite abrigar ciertas dudas sobre el límite interior de estos espacios litorales que, en algunas ocasiones, avanzan considerablemente tierra adentro, dudas a las que el Reglamento de desarrollo de la ley "ha respondido en su artículo 4 d) considerando incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, así como las fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa"»³¹.

De tal regulación se infiere que es intencionalidad clara del legislador la de preservar el ecosistema y garantizar la regeneración de los áridos, tan importante para el equilibrio ecológico del litoral, y que esta finalidad debe ser tenida en cuenta al interpretar el alcance de los conceptos de la ley, se infiere de la propia Exposición de Motivos, donde se dice que «los áridos son un recurso escaso, con un largo o costoso proceso de renovación, hay que añadir la destrucción de dunas litorales, las extracciones abusivas de áridos y, en muchas ocasiones, la ejecución de obras marítimas sin tener en cuenta sus perjudiciales efectos, con barreras que bloquean el flujo de arena a lo largo de la costa»³².

La inclusión de las dunas es importante por cuanto indica que están siendo valoradas en su justa medida, ante una mecánica en la que buena parte de las playas, sobre todo del litoral mediterráneo, presentan un deterioro urbanístico que ha alcanzado no solo al paisaje de la costa, sino también al equilibrio natural, de forma que existen numerosas edificaciones levantadas sobre campos de dunas que impiden la regeneración de las playas, al ser aquellas el principal medio de defensa natural contra la erosión marina, además de dañar su elevado valor ecológico, determinado por la especialización de

²⁹ SAN de 21 de enero de 2000 (EDE 2000/24917).

³⁰ *Id.*, PÉREZ CONEJO, L.: *Las costas marítimas: Régimen jurídico y competencias administrativas*, Granada 1999, pág. 69.

³¹ STS de 10 de febrero de 2009 (RJ 2009/3680).

³² SAN, Sentencia de 16 noviembre 2006 (JUR 2006/293160).

las formas de vida que albergan. Frente a esta importante función, los sistemas dunares fueron precisamente los que en épocas pasadas sufrieron un mayor proceso urbanizador degradatorio de su entorno –con la apertura de viales, aparcamientos y urbanizaciones–, especialmente al edificarse en sus proximidades, e incluso sobre las mismas dunas, numerosas pantallas arquitectónicas y construirse paseos marítimos que han venido obstruyendo el intercambio de sedimentos con la playa ³³.

En este punto no tiene la menor trascendencia a los fines y efectos declarativos de dominio el que los terrenos tengan la condición de urbanos aptos para equipamiento hotelero ni que sean de titularidad privada porque tal circunstancia desplegará en su caso sus efectos de conformidad con el Derecho transitorio de la Ley, porque no estamos ante el dilema de si competencial y urbanísticamente, sino de si los terrenos tienen una definición u otra, si son demaniales o no ³⁴.

El problema se circunscribe, pues, a delimitar en la práctica hasta dónde llega la playa, esto es, cuál debe ser su límite interior ³⁵. A tal efecto, el RC, en su artículo 4 d), aporta criterios con el objetivo de evitar posibles extralimitaciones a la hora de practicar el correspondiente deslinde, ha introducido un criterio restrictivo en la interpretación de la norma, pues solo se incluirían en el concepto de playa las dunas necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y defensa de la costa.

El TC, en su sentencia 149/89, realiza una supuesta interpretación restrictiva del artículo 3 de la LC sobre la base de la propia terminología de la LC, pues en ella se interpreta que el artículo 3 no pretende atribuir al concepto de playa, tal como ya hemos señalado, otro contenido que el de su valor léxico ³⁶.

Hay que darse cuenta que si el concepto de 1969 y el concepto de 1988 no coinciden, si en el momento de aprobarse la LC las características naturales variaron por la acción humana, aplicar a dichos terrenos, que con anterioridad tenían dunas (cuando no eran dominio público) pero que en el

³³ BLASCO DÍAZ, J.L.: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Valencia 1999, pág. 131.

³⁴ SSAN de 28 de mayo de 1999 (EDE 1999/24115) o 12 de noviembre de 1999 (EDE 1999/41111).

³⁵ *Vid.*, STS de 3 de febrero de 2000 (EDE 2000/1414).

³⁶ *Vid.*, SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR, C.: *Comentarios a la Ley de Costas*, Málaga 1989, pág. 30, que señala:

«El concepto legal de playa, que define el artículo en su apartado 1 b) está caracterizado por ser una zona de depósito de materiales sueltos.

Expresamente se prescinde de la esencia del concepto anterior de playa, que consistía en la inexistencia de vegetación o la existencia de vegetación característica. Por ello la LC refiere el concepto a una zona determinada tenga o no vegetación. La razón es la importancia que la LC da a los áridos, como expresa su Exposición de Motivos, y al flujo de arena a la costa, así como a la protección de las dunas, ya que la situación anterior había dado lugar a la regresión de 117 por 100 de la línea de costa.

La etimología del depósito de los materiales sueltos debe ser la acción del mar o del viento marino, lo que, juntamente con la inclusión del concepto playa en el de ribera del mar conlleva la exigencia implícita de que el referido depósito esté situado de forma contigua al mar.

La LC sitúa también como causa posible del depósito de materiales "otras causas naturales o artificiales" cláusula omni-comprendiva que abarca la formación de playas por obra del hombre, tanto mediante obras adecuadas que favorezcan el asentamiento de las arenas, como por el simple transporte y depósito de tales materiales sueltos a la orilla del mar o en su lecho, por obra del hombre.

Esta actuación humana necesariamente deberá contar con la oportuna habilitación, que descernerá no solo si es posible y aconsejable el depósito, sino qué materiales pueden depositarse...».

momento de convertirse las dunas en dominio público ya no existían es, ante todo, una aplicación retroactiva de la norma, cosa que ha tenido muy claro el Parlamento Europeo, tal como ya hemos visto.

Por tanto, y atendiendo a estos parámetros, el problema se reduce a fijar sobre el terreno, atendiendo a las características y circunstancias concretas del tramo de costa de que se trate, hasta dónde debe llegar la playa, es decir, qué dunas son las que han de considerarse integradas en tal concepto, pues existen determinados tramos de costas donde la cadena de dunas puede alcanzar una gran distancia hacia el interior, muy lejos del mar, y donde, por tanto, ya no sería razonable afirmar que el terreno es playa³⁷.

Es esencial entender que no podemos utilizar un concepto presente para situaciones ya desarrolladas, porque va en contra de cualquier principio jurídico lógico. La indefensión y la falta de seguridad que genera es de tal envergadura que debemos aceptar las situaciones anteriores en su justa medida. Las disposiciones transitorias no salvan estos casos, porque, en realidad, no estaríamos ante un deslinde administrativo que aplica la nueva delimitación del dominio público, porque lo que hace es aplicar la normativa del 88 a situaciones anteriores que, en su momento, no suponían invasión del demanio.

Resulta ridículo que la Administración, yendo en contra de sus propios actos, declare dominio público terrenos en los que autorizó la construcción de edificaciones porque en el momento en que se solicitaron la zona no era dominio público. El hecho de existir esas edificaciones supone, fácticamente, una variación de la naturaleza de la zona anterior a la Ley, por ello, cuando se aplica el nuevo concepto, en 1988, no se puede pretender que incluya las realidades anteriores, porque es solo a partir de 1988 cuando las dunas entraron a formar parte del dominio público.

Así, me aterra pensar que con un mal entendido principio de protección estemos aplicando una norma en un terreno que a la entrada en vigor de la Ley ha perdido las características que le podrían haber hecho (y este concepto de podrían haber hecho es esencial) dominio público si hubiera existido la duna en el momento de la entrada en vigor de la Ley.

La cosa es clara, nos quieren hacer comulgar con ruedas de molino. Lo que se pretende desde la Administración es que admitamos que las dunas necesarias para el mantenimiento de la playa incluyen las dunas pasadas, que murieron antes de ser dominio público porque cuando desaparecieron no lo eran. Esto es peligroso, porque una interpretación extensiva de una norma restrictiva de derechos nos puede llevar a considerar dominio público marítimo-terrestre terrenos que ya no tienen consideración de dominio (entre otras cosas porque pueden estar en la misma meseta castellana) pero que fueron dominio en un tiempo anterior, algo que se demuestra con la existencia de fósiles marinos³⁸.

Propongo que, por una vez, se haga caso a la sensatez y a un órgano tan importante como el Parlamento Europeo, y que nos planteemos si no estamos interpretando la norma de una forma excesivamente amplia. Es un pequeño mensaje de alarma ante actuaciones del todo punto insostenibles.

³⁷ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P.: *El dominio público marítimo-terrestre: Titularidad y sistemas de protección*, Madrid 1999, pág. 75.

³⁸ Lo peor es que en este caso, dado el tenor de la Ley, al referirse a los mayores temporales conocidos, sí que podría llegarse a una interpretación más plausible que la que se pretende con las dunas no existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley.

2.2. La zona marítima del dominio

Por último, también será dominio público originario, esto es, dominio público, en todo caso³⁹, por imperativo del artículo 132.2 de la Constitución Española, el mar territorial⁴⁰ y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo definidos y regulados por su legislación específica (art. 3.2 LC), y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica (art. 3.3 LC).

2.3. El dominio público sobrevenido

El artículo 4⁴¹ de la LC concreta supuestos discutidos con la anterior normativa (art. 4.4 y 4.5 LC) y supuestos de dominio público por accesión. Siendo los bienes incluidos en el mismo dominio

³⁹ Por ejemplo, SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR, C.: *Comentarios a la Ley de Costas*, Málaga 1989, pág. 24.

⁴⁰ Concepto que, a diferencia de las aguas interiores, ha sido elaborado desde hace siglos, tanto en el ordenamiento jurídico internacional como en los Derechos internos.

Vid., CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, pág. 215 y ss.

⁴¹ Planteada la inconstitucionalidad de este precepto, el TC, en su Sentencia 149/91, de 4 de julio, ha señalado:

«Aunque esa facultad no aparece acompañada, en el artículo (132.2) que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas. En el presente caso la finalidad perseguida es, claro está, la de "la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar", que es la explícitamente proclamada en el artículo 1 de la Ley impugnada. Atendida esta finalidad, no cabe imputar exceso alguno al legislador en ninguna de las determinaciones que los distintos apartados del artículo 4 hacen, ni menos aún en el contenido del artículo 5, que expresamente excluye la incorporación al dominio público de las islas que sean de propiedad privada de particulares o de Entidades públicas o procedan de la desmembración de estas. Aquellas determinaciones se refieren en todo caso a tierras que han formado parte del lecho marino (apdos. 1.º y 2.º) o que quedan cubiertos por él (3.º) o que han estado integrados en la zona marítimo-terrestre o son prácticamente indiscernibles de ella (apdos. 4.º, 5.º y 6.º), o se incorporan a ellas en virtud de un negocio jurídico (apdos. 7.º y 8.º) o, por último, están ocupados por obras que son parte del dominio público estatal por afectación (apdos. 9.º, 10 y 11). De otra parte, es claro que el hecho de que estas normas entrañen alguna consecuencia en cuanto a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no permite considerarlas en modo alguno como normas meramente interpretativas. La interdicción de este género de normas, de acuerdo con las razones que se dan en el fundamento jurídico 4.º de nuestra STC 76/1983 y las consecuencias que de ellas se extraen en el fundamento jurídico 5.º, está referida, como es lógico, a la interpretación de conceptos jurídicos, no a la delimitación de los espacios naturales a los que las normas han de aplicarse. Como ya dijimos en STC 227/1988, "una cosa es que el legislador estatal realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de delimitación de competencias, subrogándose en el ejercicio del poder constituyente sin una expresa previsión constitucional o estatutaria, y otra muy distinta que ejercite las potestades normativas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento. El desarrollo de esta actividad requiere como presupuesto lógico, una interpretación del alcance y de los límites de la competencia legislativa del Estado, definida en la Constitución y en los Estatutos". Es evidente que al ejercer la facultad que el artículo 132.2 le otorga para regular el dominio público, el legislador estatal no puede eludir la necesidad de establecer los criterios que permiten identificar los bienes que integran el "demanio natural". Esos criterios podrán ser impugnados, en cuanto a su validez constitucional, por no ajustarse a preceptos concretos de la Constitución o a los principios que ella, de modo explícito o implícito consagra, pero no en razón de las consecuencias inevitables que la aplicación de esos criterios entrañaría en cuanto a la delimitación espacial, no conceptual, de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

público derivado, por determinación legal, frente al dominio público originario del artículo 3 de la LC. Quizá por ese motivo la LC dice que «pertencen» al dominio público y no «son» dominio público ⁴². Asimismo, esto se entiende aplicable, también, a las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde sea sensible el efecto de las mareas (art. 6.1 RC) ⁴³.

Pertencen, por tanto, al dominio público marítimo-terrestre estatal (art. 4 LC):

1. Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.
2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.
3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.

No obstante lo anterior, no se considerarán incluidos en el dominio público los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar (art. 6.2 RC).

4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.
5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18 de la LC, referido a la desafección.
6. Los islotes ⁴⁴ en aguas interiores y mar territorial.
7. Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión ⁴⁵.
8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre ⁴⁶. Para que se pueda considerar que se produce esta

⁴² SÁNCHEZ DE LAMADRID AGUILAR, C.: *Comentarios a la Ley de Costas*, Málaga 1989, pág. 32.

⁴³ En este sentido, la STC 198/1991, de 17 de octubre, ha señalado que:

«Es evidente, no obstante, que la demanialidad marítimo-terrestre de las "rías y desembocaduras de los ríos hasta donde sea sensible el efecto de las mareas" declarada por el apartado 1 de este artículo, no supone una extralimitación por relación a lo establecido en los artículos 3.1 a), párrafo primero *in fine*, y 5 de la ley, sin perjuicio, además, de que, en principio, el simple exceso reglamentario no vulneraría o menoscabaría por sí solo las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca, ya que, como bien afirma el Abogado del Estado, el cumplimiento o no de la reserva de Ley del artículo 132.2 de la CE no es cuestión propia del proceso constitucional de conflicto.»

⁴⁴ *Vid.*, CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, pág. 233.

⁴⁵ *Vid.*, STS de 23 diciembre 2003 (RJ 2004\131).

⁴⁶ Con el fin fundamental de ampliar la protección del dominio público a terrenos que por sus características quedan fuera del ámbito físico del mismo, pero que se estima conveniente que gocen de aquel régimen.

Vid., BLASCO DÍAZ, J.L.: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Valencia 1999, pág. 140.

incorporación es preciso que la adquisición de esos bienes colindantes se efectúe precisamente para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre ⁴⁷.

9. Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
10. Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18 de la LC, referido a la desafección.
11. Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.

A esta relación, contenida en el artículo 4 de la LC, debemos unir otros supuestos previstos en la norma, así:

12. Las islas que estén formadas o se formen por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas, salvo las que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o proceden de la desmembración de esta, en cuyo caso serán de dominio público en su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la LC (art. 5 LC).
13. Los espacios que deban tener ese carácter en virtud de lo previsto en las disposiciones transitorias primera y segunda de la LC [art. 8 a) RC].
14. Los terrenos del Patrimonio del Estado que se afecten al uso propio del dominio público conforme a lo previsto en el artículo 17 de la LC [art. 8 b) RC].
15. Los terrenos destinados a accesos públicos al mar y a aparcamientos, cuando han sido obtenidos mediante expropiación llevada a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, sin que sea necesaria la previa afectación expresa.
16. Los terrenos calificados como demaniales una vez practicado el deslinde en los puertos e instalaciones portuarias, y, los terrenos sobrantes y desafectados en virtud del artículo 5.2 de la LC de 1969, que no hayan sido enajenados o recuperados por sus antiguos propietarios, una vez que se lleve a cabo la afectación tras la actualización del deslinde. En tales supuestos, la aprobación del expediente de afectación lleva implícita la actualización del deslinde, sin necesidad de tramitar un nuevo expediente.

2.4. Historia de un deslinde

El deslinde comienza con una propuesta de la Demarcación de Costas de la Provincia, que depende del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, antes Ministerio de Medio Ambiente, en la que presenta un deslinde provisional.

⁴⁷ CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, pág. 288.

2.4.1. *El deslinde provisional*

Todos los años, en los presupuestos del Ministerio se destina una partida de millones de euros a «completar el deslinde de la costa española». Una vez que se aprueba, se licita, y a la empresa que presenta la mejor oferta se le adjudica este contrato de Asistencia Técnica para el deslinde del dominio público en el tramo de costa. Además, se contrata también una Asistencia Técnica de apoyo técnico, jurídico y administrativo en la gestión de dominio público marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre.

La empresa, con sus medios humanos y técnicos, es la que se encarga de representar sobre una cartografía actualizada tanto el deslinde vigente, si lo había, con la fecha de la Orden Ministerial de aprobación, como el nuevo deslinde, la ribera de mar y la zona de servidumbre de protección. Acompaña fotografías y datos resultantes de la confrontación sobre el terreno, así como toda la información relativa al planeamiento urbanístico vigente a la entrada en vigor de la LC. Ah, y por supuesto, la justificación y el artículo de la Ley que afecta a cada tramo de la línea de deslinde.

Y con esto, la Demarcación de Costas eleva una propuesta de deslinde al Ministerio que, si lo estima procedente, ordena la incoación del expediente de deslinde (art. 20.3 y 4 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas).

Es decir, que para que se pueda cumplir el plazo de resolución de 24 meses⁴⁸, el departamento ministerial autoriza la incoación del expediente cuando se tenga elaborada la cartografía necesaria, estén ya realizados los estudios necesarios para la justificación de la poligonal del deslinde, recopilada toda aquella información relativa al estado de deslindes previos y planeamiento urbanístico, así como ocupaciones y datos de las parcelas de fincas afectadas.

Y de tener todo esto preparado se encarga la empresa de la Asistencia Técnica.

Pero para entenderlo mejor, si desarrollamos el expediente de deslinde paso a paso, hasta el acto de apeo, en un esquema, vemos con claridad que es aquí donde hay que alegar, porque es en la Demarcación de Costas de la Provincia donde se cuece todo, es la Demarcación la que puede variar el deslinde provisional antes de presentar el proyecto de deslinde al Ministerio. Siempre se es más comprensivo con una alegación presentada por un vecino o por tu propio alcalde, que no por alguien que vive a cientos de kilómetros y que es uno entre miles, y además diciendo lo de siempre «a mi casa nunca han llegado temporales», «mi casa no está en la playa...».

En esta fase, el Ministerio solo interviene para autorizar la propuesta de incoación del expediente de deslinde que se le presenta y prácticamente se limita a verificar que la propuesta está formada por los documentos que se detallan a continuación:

⁴⁸ Modificación introducida el 31 de diciembre de 2002 en la LC que establece un plazo máximo de veinticuatro (24) meses para tramitar y notificar los expedientes de deslinde.

1. Memoria, sucinta, que indicará:

- Los antecedentes administrativos existentes (cartografía, deslindes tramitados, títulos habilitantes, etc.).
- La situación actual y una descripción del tramo de deslinde (situación geográfica, longitud total, definición de subtramos y descripción física de los mismos, numeración de vértices).
- La justificación somera de la línea de deslinde propuesta, con indicación expresa del artículo de la LC que describe esos bienes como pertenecientes al dominio público basándose en las conclusiones obtenidas de los estudios realizados y en las observaciones fruto de la confrontación sobre el terreno. Igual justificación para la ribera del mar.
- Informe motivado sobre el límite interior de la anchura de la zona de servidumbre de protección propuesta.

2. Anejos.

- Informe Preliminar Técnico sobre la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, documento breve con el contenido necesario para justificar, inicialmente, la propuesta de delimitación, y que deberá incluir, al menos, las conclusiones que se deriven de los estudios del medio físico ya realizados (informes geomorfológicos, granulométricos, sedimentológicos, topográficos...) y los antecedentes existentes sobre planeamiento necesarios para determinar la anchura de la servidumbre de protección.
- Fotografías aéreas oblicuas y/o verticales con indicación de las delimitaciones propuestas.
- Fotografías terrestres de detalle, en zonas de especial singularidad, que muestren de una forma pormenorizada los terrenos que se incluyen en el dominio público y apoyen los argumentos expuestos.
- Ficha general del deslinde (ficha de iniciación), con los datos más relevantes, según modelo de la Dirección General de Costas.

3. Planos.

- Planos a escala 1/5.000 con representación de las delimitaciones del deslinde y de la ribera de mar propuestas, indicándose también, con diferente trazo, los tramos contiguos, con la referencia de deslinde que corresponda a cada uno de ellos si ya existiera, e indicación, si el deslinde estuviera aprobado, de la fecha de la Orden Ministerial de Aprobación. Los vértices del deslinde y de la ribera de mar, en su caso, estén numerados consecutivamente.
- Asimismo, se representará la línea que delimita la servidumbre de protección.

La propuesta de incoación no solo es el inicio del procedimiento, es aquí donde la Ley ya se ha fijado en nuestra propiedad y la ha puesto en su haber. Por eso es tan importante empezar nuestra defensa en el comienzo y no esperar a la Orden Ministerial.

2.4.2. *Deslinde vigente*

Vamos a pararnos aquí y pensar un poco: ¿realmente estas empresas hacen bien su trabajo? Entendemos que sí... pero... ¿qué pasa cuando en los planos vemos que la poligonal del deslinde vigente representado entra y sale en el mar?, ¿por qué algunos vértices de la poligonal caen en lo que está representado como mar?, ¿acaso ha habido una intrusión marina que ha tapado los mojones que en su día se pusieron? No lo creo, lo más probable es que las coordenadas de este deslinde antiguo, que ahora se le dan al programa informático de última generación, no estuvieran bien tomadas. Algo disculpable por los medios topográficos que en su día se emplearon. Aunque también existe la posibilidad de que cuando se hizo el deslinde, allá por los años sesenta y setenta, los terrenos costeros no eran económicamente tan importantes como lo son ahora, y por supuesto no estaban con el grado de urbanización que ahora tienen, por lo que unos metros más acá o allá apenas importaban, entre otras cosas porque muchos eran terrenos rústicos y la Ley de 28 de abril de 1969 sobre Costas, permitía a los propietarios, en los 20 metros de la zona de salvamento, hoy zona de servidumbre de protección, plantar y sembrar libremente, e incluso edificar con las autorizaciones pertinentes. Otro tema es que era una época en la que la Autoridad imponía bastante y no era cuestión, en muchos casos, de poner dificultades al buen hacer de los funcionarios.

Pero hay otra cuestión muy importante que nos hacen dudar de la bondad de estos deslindes vigentes. La Ley de 1969 dice en su disposición transitoria primera lo siguiente: *en el plazo de 5 años desde la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Obras Públicas deberá completar el deslinde y el amojonamiento de las playas y de la zona marítimo-terrestre*. ¿Alguien se puede creer que con este plazo y los medios humanos y técnicos de entonces los deslindes se hicieran con la diligencia que merecen? Pues eso, que el deslinde vigente hay que ponerlo siempre en duda, y el provisional todavía más, ya que la historia se repite cuando en mayo de 2004 el Ministerio de Medio Ambiente marcó unas directrices encaminadas a que en el plazo máximo de cuatro años, la totalidad de la costa española quede completamente deslindada. ¡Y la LC actual se aprobó hace 30 años! Sin comentarios.

Y es este el momento de volver a las imágenes de demolición de El Chovito. No es que tenga fijación pero es un caso ejemplar de lo que ocurre con los deslindes vigentes. Las edificaciones existentes en la playa de Chovito ocupan el dominio público marítimo-terrestre según los deslindes aprobados por las Órdenes Ministeriales de 24 de enero de 1969 y 19 de diciembre 1966, y cuya delimitación con alguna excepción puntual fue ratificada por el vigente deslinde aprobado por Orden Ministerial de 4 de octubre de 2001. La línea de deslinde incluía en el demanio varaderos de embarcaciones de pescadores que contorneaban la playa, unas veces aprovechando oquedades naturales (son terrenos volcánicos) y otras sobre terrenos que no eran alcanzados por los temporales ordinarios (y digo ordinarios porque es lo que contempla la Ley de 1969, que no la actual que lleva el domi-

no público hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos). Ningún pescador dejaría su barca en un chamizo que es alcanzado por temporales ordinarios. Pero están los mojones, diría alguno. ¿Los mojones?, ¿acaso quedan mojones en las playas?, sí, en las salvajes y en la memoria interesada de algunos lugareños.



Mojón de quita y pon. San José, Almería

Lo que hace letal el deslinde vigente es que no da la posibilidad de «legalizar» las construcciones que incluyen, que las harían merecedoras de una concesión por 30 años ampliable a otros 30. Artículo séptimo Ley 1969: «En ninguno de los bienes declarados de dominio público por esta Ley se podrán ejecutar obras de cualquier clase ni establecer aprovechamientos especiales sin la autorización o concesión pertinente»... y es que sobre esos varaderos naturales o contruidos con cuatro tablas y cinco clavos, sus titulares han construido verdaderas edificaciones sin permiso de la Demarcación de Costas pero que cuentan con licencia de obras y pagan tributos municipales.

Por todo lo anterior es por lo que hay que poner en cuestión el deslinde vigente que aparece en los planos de la propuesta del deslinde provisional.

Tal vez por desconocimiento, buena fe o simplemente por pereza de los profesionales del Derecho, pocos son los que alegan que el deslinde que nos presentan como vigente no se corresponde con el que se aprobó en su día.

2.4.3. Expediente de deslinde

Mientras la Administración ejercita las facultades que la Ley le atribuye en relación con el procedimiento puramente administrativo de deslinde (notificación a los colindantes con el deslinde provisional, solicitud de informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento, remitiéndoles a tal efecto copia de los planos de emplazamiento y delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección, así como anuncio de incoación del expediente en el Boletín Oficial de la provincia, en su propio tablón de anuncios y en un diario de los de mayor circulación en la zona, con el fin de que, en el plazo de un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas), la empresa adjudicataria está trabajando afanosamente en el proyecto de deslinde.

2.4.4. Proyecto de deslinde

De acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del RC, con posterioridad al acto de apeo, se procederá a la redacción del correspondiente proyecto de deslinde con el contenido exigido en el citado artículo:

1. Practicadas las actuaciones previstas en los artículos 22 y 23, el Servicio Periférico de Costas formulará el proyecto de deslinde, que comprenderá:
 - Memoria, con descripción de las actuaciones practicadas e incidencias producidas y con justificación de la línea de deslinde propuesta y demás delimitaciones previstas en el artículo 19, en función de aquellas y de los informes emitidos y alegaciones presentadas. La valoración de las alegaciones presentadas y su estimación o desestimación ocupan gran parte de este documento.
 - Planos topográficos a escala no inferior a 1/1.000, con el trazado de la línea de deslinde y las delimitaciones indicadas.
 - Pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento del deslinde.
 - Presupuesto estimado.
2. El proyecto y su ejecución deberán cumplir las instrucciones técnicas que, en su caso, se aprueben por el Ministerio de Medio Ambiente, incluyendo los modelos de hitos de deslinde y de otras señales o referencias.
3. El expediente de deslinde, con el proyecto y el acta de replanteo, será elevado al Ministerio de Medio Ambiente para su aprobación mediante Orden Ministerial.

El proyecto en sí, es una recopilación de todos los documentos administrativos que hasta ahora se han generado y un cuerpo técnico donde se justifica tramo por tramo, vértice por vértice, la línea del deslinde que se propone.

Este deslinde ya ha incorporado las modificaciones de la propuesta inicial, modificaciones que han sido promovidas por los interesados. Aquí, algunos ya han sacado sus propiedades a este lado de la fatal línea, no ha sido fácil pero algunos lo han conseguido. Y lo normal es que el proyecto tenga dos o tres juegos de planos, el inicial y los que se han ido incorporando con los cambios efectuados.

Los planos deben estar fechados con la fecha del proyecto.

Este proyecto de deslinde, ordenado y foliado, es remitido por la Demarcación de Costas al Ministerio para que proceda a su revisión, que es fundamentalmente administrativa y no técnica.

2.4.5. *Revisión del expediente y proyecto de deslinde*

La Dirección General de Costas del Ministerio procede a hacer las siguientes comprobaciones:

1. Comprobación de la tramitación. Se comprueba que se han seguido los trámites marcados por la Ley, y, en particular, que se ha realizado la información pública, oficial y el acto de apeo. Además, se comprueba la consulta al Registro de la Propiedad con la relación de afectados y si los interesados han sido notificados para el apeo.
2. Comprobación de la justificación del deslinde y la servidumbre de protección. Especial atención merecen los cambios que se han producido en la línea inicialmente propuesta. Estos cambios deben estar en un apartado y expresamente justificados.
3. Comprobación de planos. Se comprueban los planos de la delimitación provisional, así como los que recogen las modificaciones introducidas.

El Servicio Periférico o Demarcación de Costas no contesta directamente al interesado las posibles alegaciones presentadas por este a lo largo de la tramitación del expediente. Es en los informes que figuran en el expediente y, particularmente en la memoria del proyecto de deslinde, donde el Servicio Periférico valora, estimando o rechazando motivadamente, las alegaciones presentadas y es durante el trámite de audiencia o, posteriormente, en la resolución del expediente, cuando el interesado podrá conocer si han sido o no estimadas su alegaciones y en función de qué consideraciones.

Si la tramitación y el proyecto no presentan ninguna deficiencia, los servicios de costas del Ministerio proceden a autorizar a la Demarcación el Trámite de Audiencia, con la indicación expresa de que si se ha producido un cambio en la delimitación provisional se deberá indicar en el anuncio.

Si el proyecto presenta modificaciones sustanciales respecto a la propuesta inicial, se ordenará la práctica de nueva información pública y oficial.

2.4.6. Trámite de audiencia

La audiencia en el expediente es un trámite esencial para no producir indefensión a los interesados. Y su ausencia podría dar lugar a la anulación de todo el procedimiento por defecto de forma.

No hay alegante que no tire de este principio; sin embargo, hay que saber que la AN y el TS han establecido muy claramente que no hay indefensión por omisión del trámite de audiencia cuando los interesados, por vía de recurso administrativo o contencioso, han tenido la oportunidad de alegar y probar lo necesario en orden a la justificación del derecho reclamado o de la situación jurídica cuyo reconocimiento se pretende en relación con el deslinde aprobado ⁴⁹.

2.4.7. Modificaciones en la delimitación tras el trámite de audiencia

Las alegaciones que se formulan en el trámite de audiencia, que no olvidemos hay que aprovechar, ya que ahora estamos en manos de la Demarcación, esos funcionarios que son nuestros vecinos, pueden dar lugar a una nueva modificación del deslinde provisional. Si lo conseguimos, nuestras propiedades quedarán a salvo en un nuevo plano donde se refleja la nueva delimitación. Pero claro hay que justificarlo, y para ello hay que haber argumentado fuertemente que las supuestas características naturales de nuestra propiedad no son merecedoras de ser incluidas en lo que la Ley define como dominio público marítimo-terrestre.

⁴⁹ La STS de 11 de mayo de 2004 dice: «Como hemos señalado en numerosas ocasiones (por todas STS de 14 de febrero de 2000) "la nulidad de los actos administrativos solo era apreciable en los supuestos tasados del artículo 47 LPA (art. 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre; LRJ-PAC, en adelante) y la anulabilidad por defectos formales, solo procedía cuando el acto carecía de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o producía indefensión de los interesados, según el artículo 48.2 LPA (art. 63.2 LRJ-PAC)", por ello "cuando existen suficientes elementos de juicio para resolver el fondo del asunto y ello permite presuponer que la nulidad de actuaciones y la repetición del acto viciado no conduciría a un resultado distinto, esto es, cuando puede presumirse racionalmente que el nuevo acto que se dicte por la Administración, una vez subsanado el defecto formal ha de ser idéntico en su contenido material o de fondo, no tiene sentido apreciar la anulabilidad del acto aquejado del vicio formal"».

En la misma línea hemos señalado (SSTS 10 de octubre de 1991 y 14 octubre 1992) que para que proceda la nulidad del acto prevista en el precepto considerado como infringido [62.1 e) LRJPA, antes 47 LPA] «es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que este sea. Cuando se ha omitido un trámite procedimental, pero no se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto nos encontramos con la posibilidad de que el acto pueda ser anulable de conformidad con el artículo 48.2 de la referida Ley Procedimental (ahora 63.2 de la Ley 30/1992) aunque en este supuesto solo procederá la declaración de anulabilidad si el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o si ha producido indefensión a los interesados».

2.4.8. Resolución y Orden Ministerial

La resolución tiene rango de Orden Ministerial y contiene:

- Antecedentes de hecho. Una sucinta exposición de hechos.
- Consideraciones. Se describen los tramos de deslinde y su justificación de acuerdo con los artículos 3, 4 y 5 de la LC. Además, se justifica de acuerdo al planeamiento de la zona la servidumbre de protección y su posible reducción a 20 metros.

Se contestan las alegaciones.

Y como premisa fundamental la motivación, que tiene por objeto que los interesados comprueben que la Administración es objetiva y hace posible para el interesado la defensa de sus derechos e intereses.

- La parte dispositiva. Aprueba el deslinde y ordena a la Demarcación el inicio de actuaciones para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde aprobado y otorga el plazo de un año para solicitar la correspondiente concesión a aquellos titulares de terrenos que pudieran acreditar su inclusión en alguno de los supuestos contemplados en la disposición transitoria primera de la LC.
- Recursos que caben contra la resolución, así como plazo y órgano para resolver.

Es importante saber que los recursos también se pueden interponer mediante el ejercicio de la acción pública, ya que toda persona física o jurídica está legitimada para denunciar los vicios o defectos formales del procedimiento susceptibles de acarrear su nulidad radical o su anulación.

2.4.9. Registro de la Propiedad

La Orden Ministerial, acompañada de los correspondientes planos, se notifica al Registro de la Propiedad que procede a la inmatriculación de los bienes de dominio público deslindados según la legislación hipotecaria.

2.4.10. Final

Si los recursos no prosperan aquí ha acabado el deslinde de nuestras propiedades.

3. LOS ACANTILADOS COMO DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

3.1. Definiciones

Hasta la Ley 22/1988, LC vigente, los acantilados no habían sido contemplados como pertenecientes al dominio público salvo en la parte cubierta por las mareas o afectada por las olas en los temporales, y no se les distinguía expresamente del resto de la zona marítimo-terrestre. Es en la actual Ley que los acantilados son tratados de forma singular, adquiriendo su protección, por inclusión en el demanio, especial relevancia.

En el articulado dedicado a la definición de dominio público de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, y en el de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, no se hace referencia alguna a los acantilados, por lo que se trata de un concepto incorporado en la Ley 22/1988 de Costas, más ambiciosa y proteccionista. No obstante, y como resulta lógico, con anterioridad a la entrada en vigor de la actual LC, la parte del acantilado afectada por las mareas o las olas de los temporales pertenecía al dominio público, por su condición de zona marítimo-terrestre.

Como ya hemos visto, en la Ley de 1988 se definen como dominio público, los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación. Considerándose acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo parámetro como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales, e incluyéndose en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación (art. 6.3 RC), lo que supone considerar al acantilado como una unidad morfológica.

Para que el acantilado pueda ser calificado como demanial debe reunir dos requisitos ⁵⁰:

- a) Estar en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre ⁵¹.
- b) Ha de tratarse de un acantilado sensiblemente vertical.

Téngase en cuenta que la condición de dominio público no se determina por el contacto con el mar, sino que el contacto con cualquier otro espacio demanial supone criterio suficiente para incluir el acantilado en el dominio público ⁵².

Empezando por la nueva categoría creada por dicha Ley: los acantilados (verticales, pues los no verticales no son dominio público, salvo en la parte en que sean zona marítimo-terrestre por estar

⁵⁰ Vid., CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, pág. 229.

⁵¹ Esta última alternativa extiende notablemente las posibilidades de la inclusión del acantilado dentro del concepto de dominio público.

⁵² Vid., GONZÁLEZ SALINAS, J.: *Régimen Jurídico actual de la propiedad en las costas*, Madrid 2000, pág. 103.

bañados por el mar,) que están en contacto directo con el mar, la línea exterior de la ribera del mar será el punto de contacto tierra-agua, y la línea interior se extiende hasta la altura de coronación, siendo en este caso coincidente ese límite interior con el del dominio público. STS, Secc. 5.ª, 22 de octubre de 2003 (RC 4208/99) (EDE 2003/147137), 26 de noviembre de 2003 (RC 3905/00) (EDE 2003/187190), 27 de noviembre de 2003 (RC 5149/0) y 8 de enero de 2004 (RC 6495/2000) (EDE 2004/7529) ⁵³.

3.2. La realidad

La Ley se está aplicando desde 1988 en todo su rigor, más o menos, y que en lo concerniente a los artículos citados sobre los bienes que integran el dominio público es firme, es decir, que no ha habido sentencia sobre inconstitucionalidad, por lo que aquellos que pretenden o han pretendido hacer valer sus derechos de propiedad por esta vía han fracasado, perdiendo tiempo, dinero y quizás la posibilidad de conservar sus pertenencias. Y es que los árboles no les han dejado ver el bosque. Se han creído a pies juntillas la Orden Ministerial de aprobación del deslinde que afectaba sus propiedades, sin plantearse siquiera la posibilidad de que el deslinde se hubiera hecho tal y como marca la Ley y su reglamento. Se han creído a pies juntillas lo que ha firmado el Ingeniero en el proyecto de deslinde y lo que estaba representado en los planos. No se han preguntado si, para la determinación del dominio público marítimo-terrestre, los deslindes se han hecho ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley (art. 11 LC, y concordantes del reglamento). Porque es ahí donde puede aparecer la arbitrariedad, ¿Realmente mi propiedad reúne las características naturales, y subrayo naturales, que dice la LC? Y es que este es terreno ajeno a los profesionales del Derecho y abonado a ingenieros y técnicos concedores de playas «... Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes...», dinámica litoral «...espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial...», dunas y flora costera «...bermas y dunas, tengan o no vegetación...», topografía «... Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación...», e incluso historia «...y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos...».

Del articulado de la LC lo único que no ha necesitado un desarrollo posterior es el significado de «que estén en contacto con el mar». Ha sido el reglamento y la jurisprudencia los que han establecido qué son acantilados sensiblemente verticales y la imprescindible justificación de que están en contacto con espacios de dominio público marítimo-terrestre.

Dice el artículo 6.3 del RC: «A efectos de lo establecido en el apartado 4 del artículo anterior, se consideran acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo paramento, como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales. Se incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación».

⁵³ Crónica de la Jurisprudencia. Sala 3.ª del Tribunal Supremo. 2003-2004 (EDB 2003/240344).

En este artículo se define el concepto de verticalidad del acantilado pero se introducen los términos: paramento, bermas o escalonamientos, y coronación; términos usuales en Ingeniería de Costas, donde se habla de la cota y *berma* de *coronación* del dique, diseño de los *paramentos* del dique, pero que no son de conocimiento general y, sin embargo, son términos cuya interpretación legal no ha sido cuestionada. Se entiende por paramento la cara o pared del acantilado, por bermas los escalones en el paramento del acantilado, y coronación como el borde del acantilado.

En los deslindes de zona de acantilados es la verticalidad la que entra en cuestión ya que la línea de deslinde y la línea de ribera de mar, por sentencia del Tribunal Supremo, son coincidentes. Y no es lo mismo llevar la línea de la ribera del mar por la pared del acantilado que por su coronación, y si el acantilado es sensiblemente vertical esta se lleva por la coronación, y a partir de esa coronación se establece la zona de servidumbre de protección.

3.2.1. ¿Qué son 60 grados sexagesimales?

Todos hemos oído hablar de la escuadra y el cartabón, pues bien, el cartabón es el que tiene los tres lados de distinto tamaño (el lado más largo es el doble del más corto que forma 90° con el lado de longitud intermedia) y si lo ponemos de pie, apoyado en el lado más corto, vemos que un lado es totalmente vertical y el otro forma 60° sexagesimales con el lado horizontal. Todo acantilado cuyo perfil se salga del triángulo es «sensiblemente vertical».

Un acantilado totalmente vertical es que su paramento forma 90° con el plano horizontal, y, aunque pueda parecer otra cosa, 60° dan una buena medida de la verticalidad de un acantilado. Si nos fijamos en la foto, a falta de un estudio más riguroso, no se podría decir que se vean acantilados sensiblemente verticales, sin embargo, si tuviéramos la fotografía completa veríamos que la casa superior está emplazada en una berma del acantilado que continúa hasta la coronación aumentando su pendiente. Es por eso que siempre se puede discutir la verticalidad de un acantilado, y si se consigue demostrar que en lugar de 60° el acantilado tiene 59° se consigue, en algunos casos, sacar la propiedad del dominio público o de la servidumbre de protección.

3.2.2. *Acantilados sensiblemente verticales en contacto con dominio público marítimo-terrestre o el mar*

En la práctica del deslinde, el caso más común es discutir si un acantilado sensiblemente vertical que está alejado del mar es o no dominio público. Hay acantilados muertos que han dejado de estar en contacto con el mar y, sin embargo, sí están en contacto con terrenos de playas o dunas, también se da el caso de acantilados en contacto con terrenos que en su día fueron deslindados como dominio público y que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, o zona marítimo-terrestre. Pero el caso que nos ocupa es aquel en el que el excesivo celo de la Administración ha incluido en dominio público acantilados verticales que no están en contacto ni con el mar ni con espacios de dominio público marítimo-terrestre.

La SAN ⁵⁴ de fecha 17 de marzo de 2004 en el recurso 914/2000 al deslinde DL-165-Las Palmas en el término municipal de Tinajo, Isla de Lanzarote, **dice explícitamente que no se han aportado estudios que acrediten que el agua del mar llegue hasta el mismo pie del acantilado o que este se encuentre en contacto con espacios de dominio público marítimo-terrestre, y establece que la Administración debe razonar y justificar que las características físicas cumplen los requisitos exigidos para su inclusión como tal pertenencia demanial, definida en el artículo 5.4 del Reglamento General.**

Esta sentencia, en concreto, obligó a rectificar, en un tramo de 320 metros de costa, el deslinde aprobado en el año 2000, siendo aprobado finalmente en diciembre de 2008.

3.2.3. Falta de justificación de la verticalidad

Cuando la Demarcación de Costas presenta su propuesta de incoación de expediente de deslinde al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, propone un Deslinde Provisional y la Justificación expresa, basada en las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de la LC. Esta fórmula se traslada a la Resolución de Aprobación del Deslinde que para su justificación normalmente incluye referencias a los anejos o a alguna de las fotografías motivando las contestaciones de alegaciones con alusiones a una determinada página de la Memoria, pero lo que siempre incluye la Orden Ministerial de Aprobación es la coetilla «dichas características se reconocen de la simple observación sobre el terreno y de las fotografías número ...del Anejo... de la memoria del Proyecto de deslinde. Pues bien, **en el caso de los acantilados verticales esta referencia a fotografías o a la simple observación del terreno no es motivación suficiente para justificar que el acantilado es sensiblemente vertical**» ⁵⁵.

⁵⁴ SAN de 17 de marzo de 2004, recurso 914/2000 (DL-165-Las Palmas): «Ahora bien, por lo que afecta al otro requisito, de estar en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, la Administración no ha acreditado que el agua del mar llegue hasta el mismo pie del acantilado o esté en contacto con espacios de dominio público marítimo-terrestre, puesto que no existen estudios de mareas para determinar el alcance del agua del mar, ni la extensión de la zona marítimo-terrestre espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcanzan los mayores temporales, y tampoco consta que se haya practicado estudio geomorfológico o prueba similar para determinar la existencia de playas o zonas de depósito de materiales.

En definitiva, las razones ofrecidas por la Administración para incluir los terrenos de autos en el dominio público marítimo-terrestre, carecen de justificación, al no haberse acreditado que sus características físicas cumplen los requisitos exigidos para su inclusión como tal pertenencia demanial, definida en el artículo 5.4 del Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre: "Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre hasta su coronación"».

⁵⁵ SAN de 8 de junio de 2005, recurso n.º 695/2002 (DL-195-Las Palmas): «La Orden Ministerial impugnada sitúa el dominio público por la coronación de los acantilados sensiblemente verticales en aplicación de lo dispuesto por el artículo 4.4 de la Ley de Costas. Entiende que dichas características se reconocen de la simple observación sobre el terreno y de la comparación de las fotos del Anejo 4 y las fotografías número 5, 6, 8, 9 y 10 del Anejo 5 de la memoria del Proyecto de deslinde. También en este punto, y a juicio de esta Sala, las razones de la Orden Ministerial impugnada también son insuficientes para considerar que entre los puntos en cuestión existe un acantilado de características tales que lo hacen sensiblemente vertical».



La foto está tomada desde donde parece que el acantilado es vertical, y si no se viera el terreno de la derecha esa podría haber sido su «justificación» antes de la SAN de 8 de junio de 2005. Playa de Las Teresitas. Tenerife.

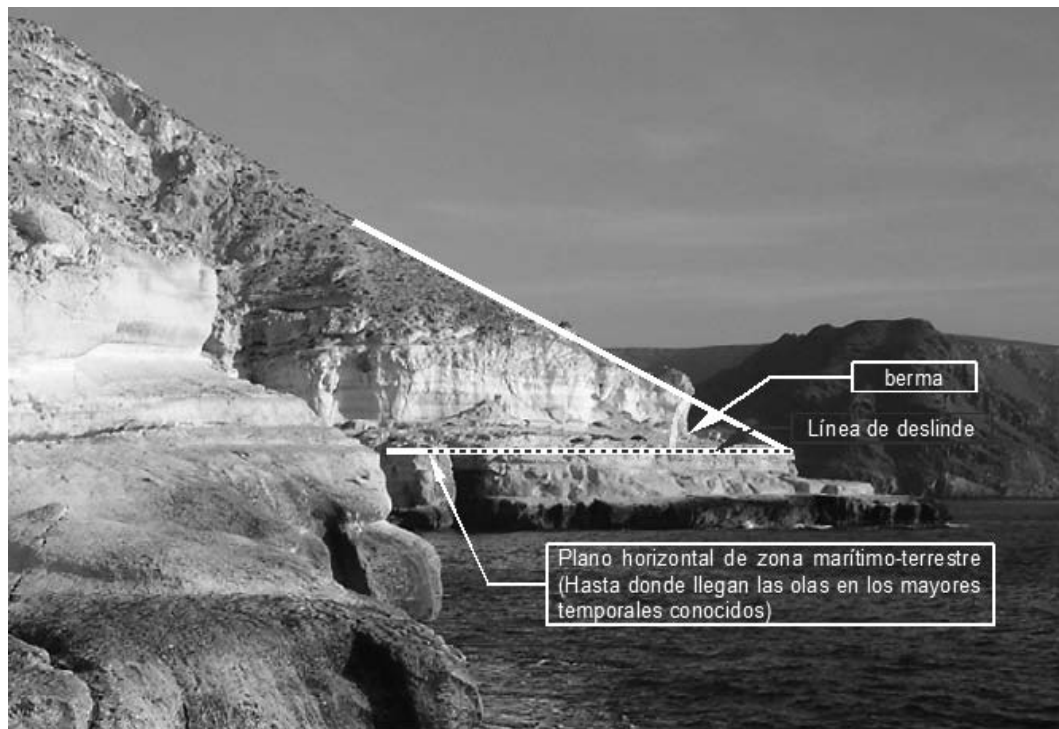
3.2.4. Cuarta sentencia o de cómo hay que medir la pendiente

Esta sentencia ⁵⁶ explica cómo ha de medirse la pendiente en los acantilados para cumplir el artículo 6.3 del RC: en primer lugar, debe tomarse un plano horizontal con el que formar el ángulo,

⁵⁶ SAN de 6 de julio de 2005, recurso 1720/2001 (DL-142/2-La Coruña): «Así pues, a tenor de la expresada regulación resulta que la verticalidad de los acantilados debe medirse en función de los siguientes criterios: en primer lugar, debe tomarse un plano horizontal con el que formar el ángulo, este plano será el que esté en contacto con el mar o con el dominio público marítimo-terrestre, es decir, o bien con la playa o bien con la zona marítimo-terrestre que forman parte de la ribera del mar, ex artículo 3 de la Ley de Costas. En segundo lugar, la verticalidad debe determinarse como promedio, es decir, no tomando un punto o puntos concretos del terreno, sino el promedio de todos ellos, o al menos como promedio de un número de puntos suficientes para ser representativo de dicha inclinación. En tercer lugar, la inclusión de tales acantilados en el dominio público solo es procedente cuando el ángulo que se forme sea igual o superior a 60 grados sexagesimales, ya que si es inferior a dicha medida, la línea de deslinde no se trazará por la coronación del acantilado, sino por la parte baja o base del talud del mismo.

Por último, y para obtener dicho ángulo igual o superior a 60 grados sexagesimales ha de incluirse no solo el talud propiamente dicho sino también las "bermas o escalonamientos existentes".»

este plano será el que esté en contacto con el mar o con el dominio público marítimo-terrestre, es decir, o bien con la playa o bien con la zona marítimo-terrestre que forman parte de la ribera del mar. En esta fotografía de un acantilado, que **NO** es sensiblemente vertical, se puede ver la franja oscura de oscilación de la marea que es fácilmente sobrepasada por los mayores temporales.



Costa Rodalquilar-Las Negras. Almería

Se han representado los planos perpendiculares al plano de la fotografía, por ello son dos líneas que forman entre sí 27° . El plano horizontal se apoya en la línea de zona marítimo-terrestre, art. 3.1 a) (hasta donde llegan las olas en los mayores temporales conocidos) y la otra línea corresponde al plano que se apoya en el paramento o cara del acantilado e incluye la berma. Al tratarse de un acantilado de pendiente inferior a 60° la línea de deslinde no se traza por la coronación del acantilado sino por la base del talud.

3.2.5. *La inclusión en zona de servidumbre de protección por verticalidad sobrevenida. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2004*

La práctica de navegación en embarcaciones recreativas se ha extendido por todo el litoral español llevando aparejada la construcción de nuevos puertos y ampliación de los existentes. La inge-

nería de puertos se basa fundamentalmente en absorber la energía de la dinámica marina mediante grandes bloques de roca alejados de la costa, permitiendo así que las embarcaciones queden a salvo de los temporales. Por economía, estas rocas se obtienen desmontando los terrenos que lindan con el mar, y en el hueco dejado se encajonan las instalaciones portuarias.

Se forman así grandes acantilados verticales en cuya base está el puerto. Pues bien, los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal pertenecen al dominio público marítimo-terrestre (art. 4.11 LC) y la adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes, conservan tal calificación jurídica... (art. 49 LC).

Estos acantilados, consecuencia de obras portuarias, al estar en contacto con dominio público marítimo-terrestre son tan dominio público marítimo-terrestre como los naturales, la Ley no los distingue⁵⁷, y, en consecuencia, se ha retranqueado hacia el interior la zona de servidumbre de protección, y terrenos que antes estaban libres de servidumbre ahora están afectados.

Un caso también frecuente y que ha salvado la servidumbre de la LC es el que se muestra en la fotografía.

⁵⁷ STS de 28 de abril de 2004, recurso 6994/2001 (DL-45-Lugo): «Olvida la recurrente, sin embargo, un dato fundamental. Los terrenos privados, ahora situados en la cota 0, pasan a ser zona portuaria; el dato más significativo es que son los terrenos en los que la propia Cofradía construye la lonja y la fábrica de hielo.

Es por ello por lo que la Orden aprobatoria del deslinde, al referirse a los vértices 279 a 291, distingue los dos momentos, esto es, antes y después del desmonte, señalando los distintos motivos por los que los terrenos forman parte del dominio público:

a) "En su origen (antes, pues del desmonte) por el artículo 4 apartados 2, 9 y 11". Esto es, por ser la antigua estrecha zona portuaria "terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras" (2), por ser "obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio" (9), y por tratarse de "puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal" (11), "y una vez transferido el Puerto a la Comunidad Autónoma por el artículo 49 de la Ley de Costas (RCL 1988, 1642) que establece que los cambios de dominio público adscritos conservarán tal calificación jurídica".

b) Después del desmonte "se han incluido también los acantilados sensiblemente verticales que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre por el artículo 4 apartado 4 de la Ley de Costas", que antes hemos recogido.

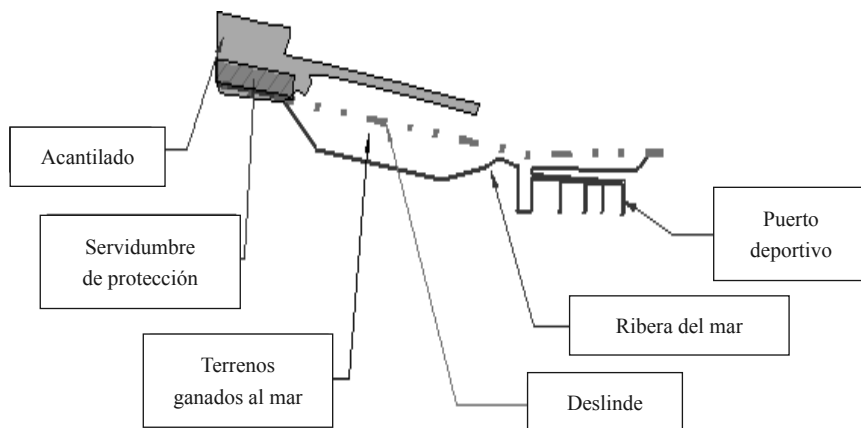
En consecuencia, no existiendo duda, ni debate alguno sobre el cumplimiento de los requisitos objetivos para la consideración como acantilado de la zona lindante con la plataforma o zona portuaria, debe confirmarse como correcta la colocación de la línea de deslinde en la coronación del mismo acantilado, por cuanto el segundo requisito, la colindancia con la zona de dominio público, también concurre. Los tres apartados citados del artículo 4 (2, 9 y 11) sirven para fundamentar como zona perteneciente al dominio público de la zona inicialmente privada pero transformada en dominio público por su incorporación a la zona portuaria y por la ubicación en la misma de construcciones propias de la actividad pesquera y portuaria como son la lonja de la Cofradía y la fábrica de hielo.

Por otra parte ni el precepto legal ni el reglamentario distingue entre el acantilado "natural" (que posiblemente tampoco lo era el originario) y el surgido como consecuencia de obras de desmonte o de terrenos ganados al mar, por cuanto lo determinante es la realidad física que resulta, con independencia de su origen, elemento no tomado en consideración por el legislador. El motivo, pues, ha de ser desestimado.»



Radazul. El Rosario (Tenerife)

El deslinde vigente se ha trazado por el artículo 3.1 a) (hasta donde llegan las olas en los mayores temporales conocidos) considerando que los acantilados no son sensiblemente verticales. Después se ha desmontado el acantilado en dos escalones, y se ha urbanizado. Con las rocas de la cantera se ha ganado terreno al mar en la zona frontal rellenando una gran superficie, y en la parte derecha de la fotografía se han dispuesto espigones para conseguir un puerto deportivo.



Croquis en planta de Radazul. El Rosario (Tenerife)

El resultado ha sido: mantener el deslinde vigente, y alejar hacia el mar la ribera del mar consiguiendo que la servidumbre de protección esté en terrenos ganados al mar y, por lo tanto, en el demanio.

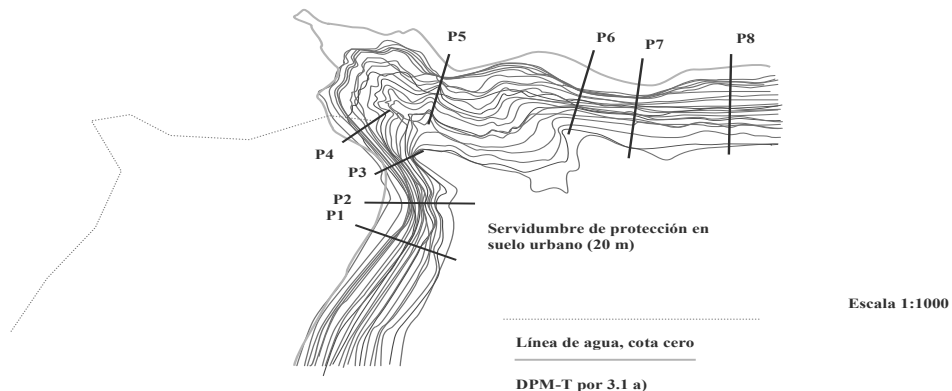
3.2.6. Los acantilados en el proyecto de deslinde

El proyecto de deslinde, en sí, es una recopilación de todos los documentos administrativos que hasta ahora se han generado y un cuerpo técnico donde se justifica tramo por tramo, vértice por vértice, la línea del deslinde que se propone.

En la Memoria se justifica la línea de deslinde propuesta y demás delimitaciones previstas en el artículo 19 del RC ⁵⁸, Y en el caso de los acantilados hay que justificar la pendiente, por lo que además de fotografías hay que aportar un estudio de pendientes, que en la mayoría de los casos se limita a realizar un perfil topográfico como los que figuran en los apartados siguientes.

3.2.7. Metodología

En los planos topográficos, a escala no inferior a 1/1.000, se trazan perfiles transversales en aquellas zonas en las que las curvas de nivel se aproximan, y se representan a escala 1:500 en horizontal y vertical.



⁵⁸ Artículo 19 del RC:

- «1. El deslinde determinará siempre el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de que se puedan delimitar 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 aquel. No obstante, el amojonamiento solo reflejará el límite interior del dominio público.
2. En el plano correspondiente se fijará el límite del dominio público mediante una línea poligonal que una los distintos puntos utilizados como referencia, rectificando, en su caso, las curvas naturales del terreno.
3. En el mismo plano se señalará siempre el límite interior de la zona de servidumbre de protección.»

Hay que tener en cuenta que las curvas de nivel no distinguen terrenos de playa de otros, por eso es tan importante el reportaje fotográfico.

Hay que establecer la línea de dominio público marítimo-terrestre, que puede ser la base del acantilado, en aquellos que estén en contacto con terrenos de playa, o bien la línea que es alcanzada por las olas en los mayores temporales conocidos.

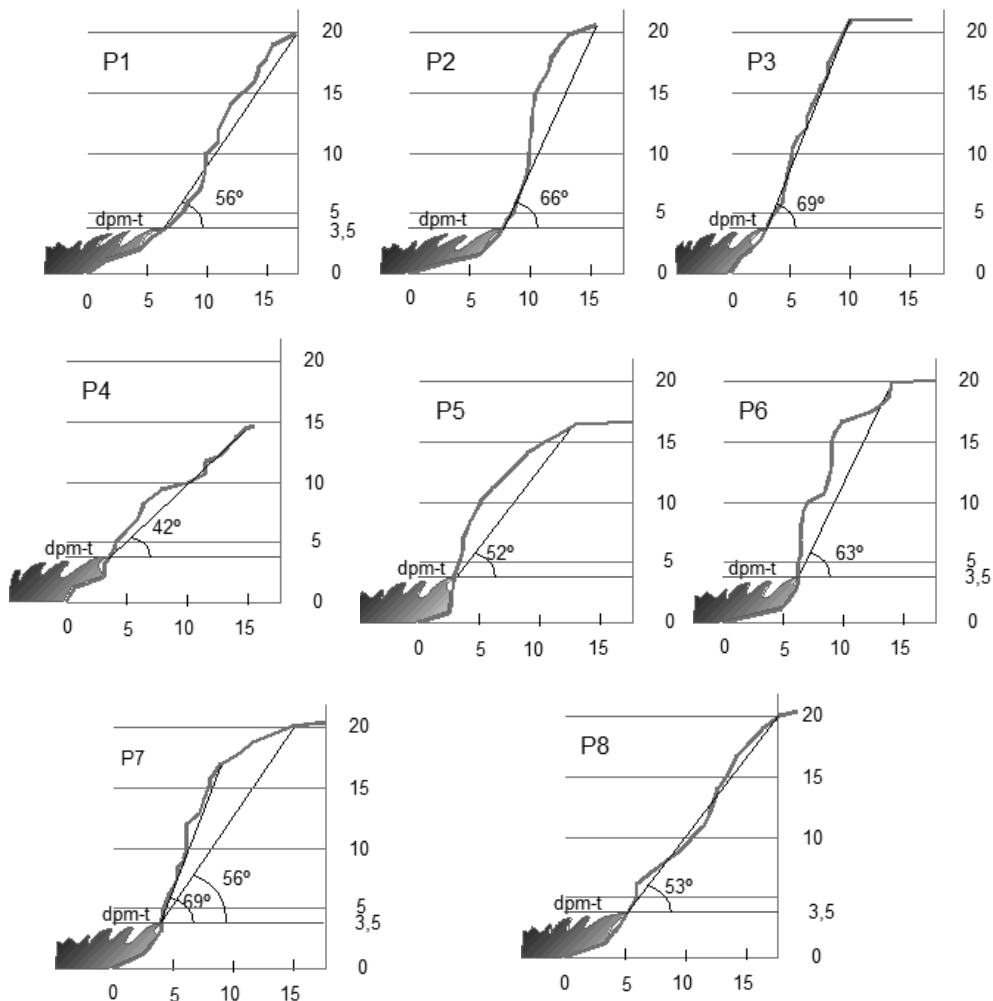
Los planos tienen representada la línea de agua que es la cota cero, pero hay que tener en cuenta cuál es el recorrido de marea, ese dato lo da el mareógrafo del puerto más próximo; si el recorrido es, por ejemplo, cuatro metros, entonces la cota inicial es la +2, y a partir de aquí habría que estimar, en el caso de acantilados en contacto con playa, si la playa permanece seca en la base del acantilado y si no, la cota de alcance de las olas en los mayores temporales conocidos. Esto da idea de que el arranque de la pendiente del acantilado siempre es discutible, y más si se hace sobre plano. La práctica dicta que los acantilados de 61, 62 y 63° pueden reducirse a 60° con un ligero desplazamiento del punto de inicio de medición de la pendiente.

3.2.8. Perfiles transversales y pendiente

En la tabla se tienen las distancias, en horizontal, a la línea de dominio público marítimo-terrestre de los puntos de corte de los perfiles con las curvas de nivel representadas de metro en metro en el plano E: 1:1000 de la figura.

		ALTURA (metros)																						
m		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
D I S T A N C I A A D P M	P1	0	1,5	4,2	5,5	6	7	8,5	9,5	9,7	9,8	10	10,2	10,5	11	11,5	12	13	14	14,1	15	15,5	17	
	P2	0	2,5	5,5	7	7,2	7,5	8	8,2	8,8	9	9	9,1	9,2	9,5	9,6	10	10,5	11	11,2	11,8	12	14,5	
	P3	0	1	1,9	2,75	3,2	3,5	4	4,5	4,8	4,9	5,1	5,5	6	6,1	6,5	7	7,1	7,5	7,5	8	8	8,1	
	P4	0	1,5	3	3,1	3,6	4,2	5	6	6,5	8,5	10	11,5	11,5	12,5	13,5								
	P5	0	2,5	2,6	2,7	2,8	3	3,5	3,5	4	4,7	5	7	8,5	9	9,5	11	12	13					
	P6	0	5	5,5	6	6	6	6,1	6,2	6,5	7	7,5	8,5	8,8	9	9	9	9,1	9,7	12,2	13,7	14	30	
	P7	0	2,5	3	3,5	3,5	3,5	4,5	5	5	5,5	5,5	5,5	5,7	6,5	6,7	7	7,2	8	10	11,5	14,5	15,5	
	P8	0	3	4	4,5	5,5	6,5	6,5	8	9	9,8	10,5	11	11,5	12	12,5	12,7	13	14	15	16,7	18	20	

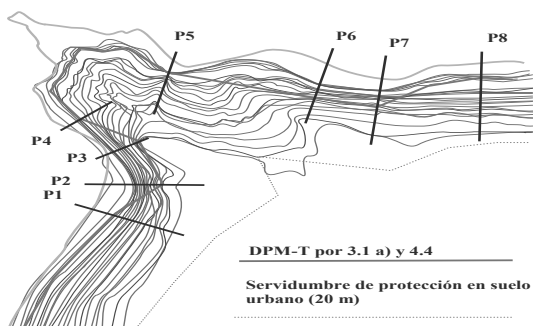
Si consideramos que la cota 3,5 metros es la línea hasta donde llegan las olas en los mayores temporales conocidos, esa es la cota de arranque de la línea de pendiente.



Lo que sobre el plano parece una zona de acantilados verticales, cuando se representan los perfiles tomados cada 50 metros o bien donde se produce un cambio brusco de pendiente, se queda en que solo una parte muy pequeña del deslinde corresponde a esta calificación.

En este caso, solo la zona comprendida entre P2-P3 y P6-P7 se corresponde con acantilados sensiblemente verticales.

En el siguiente gráfico se ha representado la zona de servidumbre de protección.



3.2.9. Conclusión

Al hacer la comparación con la servidumbre de protección del anterior gráfico, se ve que hay escasa diferencia pero sí que se ha conseguido lo que la Ley pretendía y es salvaguardar la servidumbre de tránsito, que se pueda pasar por toda la línea de costa, incluidos acantilados, sin entrar en terrenos privados.

3.3. El final de la historia

Desde el principio hasta el final, lo que pretende la LC es un instrumento de protección, pero la Administración lo transforma en un instrumento de persecución. No se puede interpretar la norma de forma injustificada, no se puede establecer un sistema de deslinde en el que la determinación del demanio queda en manos de una interpretación determinada de una persona determinada, sin un criterio ajustado al principio de igualdad y a la protección de la propiedad y del ordenamiento jurídico.

Resulta, por tanto, imprescindible, obligar a mantener un criterio del todo punto objetivo e igualitario, sin que criterios poco fiables supongan la pérdida de toda una serie de derechos para los propietarios que se encuentran colindantes con el dominio público.

Es, pues, imprescindible exigir que la determinación del dominio se transforme en aras de evitar grandes injusticias que provocan la pérdida de confianza en los usuarios respecto a la Administración en sí misma y respecto a la Administración de Justicia.