



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia 2023/2016, de 6 de septiembre de 2016*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)*

*Rec. n.º 2019/2015*

#### **SUMARIO:**

**Dominio público marítimo terrestre. Deslinde costero. Jurisdicción civil y contenciosa sobre la propiedad de los terrenos deslindados.** El acto administrativo de aprobación del deslinde tiene simple naturaleza declarativa y no puede, por sí mismo, generar daño alguno y afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanzando a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 LH. En cualquier caso, los daños o perjuicios que se derivan de la aplicación de la Ley de Costas (que puede conllevar determinadas restricciones respecto de la posición jurídica ostentada antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas) encuentran su respuesta en las Disposiciones de la propia ley de costas que reconoce el otorgamiento de concesiones como forma de reparar los daños producidos. La Ley impone su regulación también hacia el pasado, pues se sobrepone incluso a anteriores declaraciones de propiedad particular por sentencias firmes. La propiedad privada ostentada sobre los terrenos del pleito no es óbice para su inclusión en el dominio público marítimo terrestre, y, en consecuencia, para el otorgamiento de la oportuna concesión administrativa como forma de compensación por la inclusión en el Dominio Público marítimo Terrestre derivado de la aprobación de una Orden de deslinde. El artículo 13.2 de la Ley de Costas establece que la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. No hay caducidad del expediente al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio por la Administración que, en modo alguno, puede considerarse que vaya a producir efectos desfavorables para el interesado, por cuanto va dirigido a materializar el derecho de concesión de ocupación y aprovechamiento para camping. No hay abuso o exceso de jurisdicción porque corresponde a esta jurisdicción contenciosa administrativa el enjuiciamiento de la legalidad de la actuación administrativa consistente en la realización por la Administración competente de los deslindes del dominio público marítimo terrestre y así, los Tribunales Civiles son los competentes para fiscalizar las cuestiones de fondo de los deslindes administrativos, determinando la existencia de un título de propiedad oponible frente a la declaración de demanialidad del bien, mientras que los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo son competente únicamente para conocer de las cuestiones de forma, procedimiento o legalidad extrínseca del deslinde, que es lo que aquí se sigue. La doctrina de los actos propios no es aplicable al supuesto examinado desde el momento en que la calificación de dominio público de los bienes se apoya en una disposición legislativa de carácter imperativo. El principio de irretroactividad de las normas restrictivas de los derechos individuales admite, según la jurisprudencia constitucional, excepciones justificadas, entre las que figura la privación de derechos por razones de interés general o utilidad pública con la correspondiente indemnización.

#### **PRECEPTOS:**

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 44.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Constitución española, arts. 9.3, 14, 24, 33, 118, 120 y 132.  
Ley Orgánica 6/1985 (LOPJ), art. 17.2.  
Ley 1/2000 (LEC), arts. 218, 222 y 348.  
Código Civil, art. 1.252.  
Ley Hipotecaria 1946, art. 34.  
Ley 22/1988 (Costas), art. 1.3, 2.2, 3.1 b), 4, 5, 11, 13 y 14 y disp. trans. primera.  
RD 1471/1989 (Reglamento de la Ley de Costas), arts. 29 y 146.

#### **PONENTE:**

*Don Rafael Fernández Valverde.*

Magistrados:

Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO  
Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS  
Don JESUS ERNESTO PECES MORATE  
Don JOSE JUAN SUAY RINCON  
Don MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ  
Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

#### **SENTENCIA**

En Madrid, a 6 de septiembre de 2016

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 2019/2015 interpuesto por la entidad Camping Bayona Playa, S. A., representada por el procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira y asistida de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 17 de marzo de 2015, en el Recurso Contencioso-administrativo 439/2012 , sobre autorización para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre. Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado, en la representación y defensa que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero.**

Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 439/2012 promovido por la entidad Camping Bayona Playa, S . A., en el que ha sido parte demandada la Administración General del Estado, contra la Resolución dictada por el Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de fecha 10 de julio de 2012, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior Orden Ministerial de fecha 18 de mayo de 2011, por la que se otorgaba a dicha entidad autorización para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre en aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas , en relación a unos 40.000 m2 de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

superficie, pertenecientes a la finca inscrita con el número NUM000 en el Registro de la Propiedad número 4 de Vigo ---destinada a camping y conformada por diversos inmuebles y zonas con usos diversos---, incluida en el dominio público marítimo terrestre por el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 1 de agosto de 1996 en el lugar de Ladeira, término municipal de Bayona (Pontevedra).

**Segundo.**

Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 17 de marzo de 2015 , cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Que DESESTIMANDO el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el procurador Ramón Rodríguez Nogueira, en la representación que ostenta de Camping Bayona, S.A., contra la resolución descrita en el primer fundamento de esta sentencia, debemos confirmar la resolución recurrida por ser conforme a derecho. Todo ello con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

**Tercero.**

Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de la entidad Camping Bayona Playa, S. A. presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 19 de mayo de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**Cuarto.**

Emplazadas las partes, la representación procesal de la entidad Camping Bayona Playa, S. A. compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 14 de julio de 2015 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala dicte sentencia casando y anulando la sentencia recurrida y, en su lugar, dicte un nuevo pronunciamiento por el que estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto y:

- 1) Declare la nulidad de pleno derecho de las resoluciones del Ministerio de Medio Ambiente, Agricultura y Alimentación de fechas 18 de mayo de 2011 y 10 de julio de 2012;
- 2) Condene a la Administración General del Estado a respetar la propiedad exclusiva de la sociedad Camping Bayona Playa, S. A. sobre la finca registral NUM000 , y a proceder a su exclusión formal del deslinde practicado en el año 1996; y,
- 3) Con expresa imposición de costas a quien se oponga a este recurso.

**Quinto.**

El recurso de casación fue admitido por providencia dictada en fecha 11 de septiembre de 2015, ordenándose también por diligencia de ordenación de 25 de septiembre de 2015 entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que llevó a cabo el Abogado del Estado en la representación y defensa que legalmente ostenta, mediante escrito presentado en fecha 11 de noviembre de 2015.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**Sexto.**

Por providencia de 15 de junio de 2016 se señaló para votación y fallo el día 20 de julio de 2016, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**Séptimo.**

En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

Se impugna en el presente Recurso de Casación 2019/2015 la sentencia desestimatoria dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 17 de marzo de 2015, en el Recurso Contencioso-administrativo 439/2012, formulado por la entidad Camping Bayona Playa, S. A. contra la Resolución dictada por el Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de fecha 10 de julio de 2012, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior Orden Ministerial de fecha 18 de mayo de 2011, por la que se otorga a dicha entidad autorización para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre en aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, en relación a unos 40.000 m2 de superficie pertenecientes a la finca inscrita con el número NUM000 en el Registro de la Propiedad número 4 de Vigo ---destinada a camping y conformada por diversos inmuebles y zonas con usos diversos---, incluida en el dominio público marítimo terrestre por el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 1 de agosto de 1996 en el lugar de Ladeira, término municipal de Bayona (Pontevedra).

**Segundo.**

Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por la entidad Camping Bayona Playa, S. A., y se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el presente recurso interesa, en las siguientes consideraciones realizadas en respuesta a las alegaciones de la entidad recurrente:

A) Tras concretar las resoluciones recurridas en la instancia, la sentencia de instancia recuerda que "La resolución recurrida, que desestima el recurso de reposición interpuesto por la parte ahora recurrente, parte de la base de que los terrenos objeto de concesión forman parte del dominio público marítimo terrestre en virtud del deslinde aprobado en el año 1996 y que para compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical anterior a dicho momento, es posible el otorgamiento de una concesión, en aplicación de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas y de ese modo se da satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el artículo 33 de la Constitución .

También entiende que no puede aplicarse la caducidad del procedimiento puesto que no se trata de un procedimiento que produzca efectos favorables para los ciudadanos y, además, junto a los intereses de la sociedad recurrente, convergen intereses generales subyacentes a la delimitación del dominio público, que es imprescriptible.

Por lo que se refiere al argumento de que la resolución recurrida vacía de contenido lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Costas por contradecir el fallo de la sentencia de la Sala



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Primera del Tribunal Supremo de fecha 17 de Diciembre de 2008 , entiende que el otorgamiento de la concesión no es una decisión discrecional sino que tiene carácter reglado de acuerdo con la Constitución y la Ley de Costas.

La parte recurrente en el escrito de demanda, tras relatar la sucesión de hechos acaecidos desde que en 1971 cuando el Estado Español vendió a D. Ángel Daniel el inmueble en cuestión, y la exclusión por OM de 10 de Diciembre de 1965 del inmueble del dominio público; tras esto, en 1971 se parceló la finca en 55 fincas registrales y, posteriormente, en 1979 se solicitó y otorgó licencia para la instalación y apertura de un campamento turístico de primera clase.

El deslinde fue aprobado en 1996 (confirmado por sentencia de esta Sala y del Tribunal Supremo) y, posteriormente, la parte recurrente ejercitó acciones en la vía civil que culminó con la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 17 de Diciembre de 2008 que confirmó la sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Pontevedra que había reconocido que los terrenos eran de la exclusiva propiedad del titular registral.

Entiende que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente decidió la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas a pesar de que había sido excluida expresamente por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil); durante la tramitación del expediente de otorgamiento de concesión, la parte ahora recurrente presentó diversos escritos en los que solicitaba la exclusión formal del inmueble en cuestión del dominio público y de la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas .

En cuanto al fondo, el escrito de demanda utiliza los siguientes argumentos para justificar la anulación pretendida de la Orden otorgamiento de concesión:

-Contradice frontalmente lo dicho por el artículo 13 de la Ley de Costas y se opone a lo dicho por la Sentencia del año 2008 dictada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

-Las sentencias dictadas en el Orden civil (procedentes del Juzgado, de la Audiencia y del Tribunal Supremo) corrigen expresamente el deslinde y excluyen al inmueble en cuestión del dominio público marítimo terrestre y la administración, una vez conocidas dichas sentencias, no solo no corrigió el deslinde, sino que decidió otorgar a la recurrente una concesión de ocupación y aprovechamiento en aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas que el Tribunal Supremo declaró no aplicable.

-Entiende que la resolución que otorga la concesión supone una infracción de lo previsto en los artículos 118 de la CE y 17.2 de la LOPJ puesto que desobedece expresamente lo dispuesto por la sentencia del Tribunal Supremo dictado por la Sala de lo Civil y supone una flagrante violación del derecho a la tutela judicial efectiva.

-Entiende que la disconformidad a derecho es patente una vez que se aplica la doctrina que emana del Informe del Abogado General del Estado sobre el juego de las sentencias civiles y contencioso administrativas en materia de deslindes de dominio público que obra en el expediente.

-Las resoluciones recurridas adolecen de la debida motivación, sobre todo una vez que se está privando al recurrente de un bien que ha sido judicialmente declarado de su absoluta propiedad.

-La resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar es nula de pleno derecho pues se ha dictado por un órgano incompetente y ello pues entiende que se arroga unilateralmente la facultad de interpretar el juego de las sentencias civil y contenciosa y de establecer sus propias conclusiones. Entiende la parte recurrente que entre las facultades de este órgano no está la de "interpretar y ejecutar fallos judiciales".

-Caducidad del expediente puesto que se trata de un procedimiento iniciado de oficio que excedió del plazo de ocho meses a que se refiere el artículo 146 del Reglamento de la Ley





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

de Costas (RD 1471/89) cuando habla de que "Los plazos máximos para resolver los expedientes de autorización y concesión serán, respectivamente, de cuatro y ocho meses, transcurridos los cuales sin que haya recaído resolución expresa podrá entenderse desestimada la correspondiente solicitud, previa emisión de la certificación prevista por el art. 44 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , o transcurrido el plazo al efecto". Entiende que el procedimiento se incoó el día 21 de Octubre de 2008 por lo que considera que a la fecha de la resolución (18 de Mayo de 2011) había transcurrido en exceso el plazo máximo de ocho meses.

-En cuanto a las condiciones en que se ha otorgado la concesión, la parte recurrente solicita dos cosas que, sin embargo, no tienen traslado en el suplico de la demanda:

Considera que carece de fundamento la exclusión de los 34 bungalows y ello pues entiende que se deben respetar los usos existentes a fecha 17 de Diciembre de 2008, que es la fecha en que se había determinado la propiedad de la actora sobre los bienes objeto de concesión.

En cuanto al cómputo del plazo de concesión, entiende que este debería comenzar en el momento de otorgamiento mismo de la concesión.

B) A continuación la sentencia recuerda que para "La adecuada resolución de la cuestión que se somete a la consideración de esta Sala exige partir del contenido de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictada (con fecha 25 de Noviembre de 2003) en el recurso de casación 4925/1999 , y que confirma el deslinde que afecta a esta zona y aprobado por OM de 1 de Agosto de 1996.

La sentencia del Tribunal Supremo que confirma la dictada por esta Sala y que, también confirmaba la Orden aprobatoria del deslinde, recoge dos pronunciamientos esenciales:

Por un lado, destaca la consideración de la zona como claramente incluíble en el DPMT: "el previo deslinde practicado en el año 1965, la desafectación del terreno y la venta por la Administración a los causantes de la entidad actora en el año 1971 no demuestran que el terreno no tuviese las características previstas en el artículo 3.1 b de la vigente Ley de Costas , sino más bien todo lo contrario, pues, como declara probado la Sala de instancia, en el aludido deslinde previo se describía el terreno como "lengua de terreno arenoso, sita en la desembocadura del río Miñor", y en la memoria como "barra de arena", para calificarlo en la escritura de venta "como de tipo arenoso, en la playa de Ramallosa o Ladeira, sometido a la acción de las mareas". (...)

Las características de la finca, que la Sala de instancia declara probadas, no son objeto de impugnación por la única vía posible en casación, cual es la concreta vulneración de preceptos o de doctrina jurisprudencial sobre la valoración de la prueba, o bien que la efectuada por el Tribunal "a quo" resulte arbitraria, irracional o conculque principios generales del derecho a las reglas de la prueba tasada ( Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2001 , 6 de julio y 5 de octubre de 2002 y 4 de noviembre de 2003 , entre otras), razón por la que hemos de aceptarlas como ciertas, de manera que el terreno deslindado está comprendido en el dominio público marítimo terrestre conforme a lo establecido en el citado artículo 3.1 b de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio , y en el correlativo artículo 3.1 b de su Reglamento".

Por otro lado, se refiere a la misma cuestión que ahora se plantea por la parte recurrente y que hace referencia a que el terreno deslindado y delimitado como dominio público



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

marítimo-terrestre en los actos impugnados fue enajenado por la Administración del Estado a la recurrente como bienes sobrantes de la zona marítimo terrestre.

Sobre esta cuestión responde el Tribunal Supremo que "La invocada transmisión no puede ser obstáculo a que, conforme a lo establecido en una Ley posterior a la fecha de aquélla, se practique un nuevo deslinde para definir y concretar si el terreno excluido de una delimitación anterior, por no constituir zona marítimo- terrestre, reúne las características físicas relacionadas en la nueva Ley para su inclusión como dominio público marítimo terrestre, pues la buena fe o la confianza legítima son principios, recogidos en el citado precepto, que ciertamente han de inspirar la actuación administrativa, pero que no pueden impedir los cambios legislativos y su consiguiente aplicación, sin perjuicio de que los titulares de derechos adquiridos puedan hacerlos valer en la forma establecida en la propia Ley, según prevén en este caso las Disposiciones Transitorias de la vigente Ley de Costas".

C) En el Fundamento Tercero la sentencia impugnada profundiza sobre la relación de las sentencias de ambas jurisdicciones:

"En el orden jurisdiccional civil, la misma parte ahora recurrente inició, antes de la firmeza en la vía contenciosa del deslinde, una acción declarativa que concluyó con la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Pontevedra que dictó Sentencia con fecha 11 de febrero de 2002 , cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLO: Que ESTIMANDO la demanda interpuesta por el procurador D. José Portela Leiros, en nombre de Camping Baiona Playa S.A., contra la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado; debo declarar y declaro que los terrenos, de superficie de 40.000 m<sup>2</sup>, que fueron vendidos por el Estado Español en escritura pública de 6 de mayo de 1971, hoy finca nº NUM000 inscrita a favor de la actora "Camping de Bayona Playa S.A" en el Registro de la Propiedad nº 4 de Vigo, es de exclusiva propiedad de la titular registral, y debo condenar y condeno a la demandada a estar y pasar por dicha declaración; imponiéndole a la demandada las costas procesales".

Dicha sentencia fue confirmada por la correspondiente Audiencia Provincial y por el Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) quien afirmó que

"La Audiencia afirma (FJ segundo, párrafo último) que "la parcela de litis ni se encontraba dentro de la zona marítimo-terrestre en el deslinde efectuado por la OM del 10 de diciembre de 1965, ni tan siquiera presenta ninguna de las características aludidas en los artículos 3 , 4 y 5 de la Ley 22/1988, del 28 de julio, de Costas , a juzgar (además de la evidencia que se deduce de la simple contemplación de las fotografías obrantes en autos) por el informe adjunto a la demanda y el posterior informe pericial practicado sin intervención voluntaria alguna por parte de la demandada"; todo ello tras haber razonado en el sentido de que, aun cuando no fuera así, tampoco asistiría razón al Estado para ocupar la parcela como perteneciente al dominio público de la zona marítimo-terrestre cuando fue el propio Estado quien vendió la referida parcela a particulares mediante escritura pública de 6 de mayo de 1971 -los que a su vez transmitieron la propiedad a la hoy actora- tras segregarla y declararla alienable por constituir terreno sobrante del deslinde de la zona marítimo- terrestre de la Ría de Vigo, en la playa de la Ramallosa o Ladeira de Bayona, razonamiento apoyado en la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en su sentencia de pleno dictada con fecha 4 de julio de 1991 . (...)

La aplicación de dicha norma (DT Primera de la ley de costas), como ya se adelantó, requeriría la previa modificación, por estimarse contrario a la ley, de aquél pronunciamiento en cuya virtud la Audiencia consideraba que la finca registral nº NUM000 estaba excluida



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

actualmente del dominio público correspondiente a la zona marítimo-terrestre. Al no procederse así se incurre en el defecto casacional de hacer supuesto de la cuestión, que hace perecer el motivo según reiterados pronunciamientos de esta Sala -como señala la sentencia de 6 junio 2008 que , con cita de las de 22 mayo y 12 junio 2002 , 16 marzo , 8 abril y 12 mayo 2005 - al partir de secuencias valorativas que contradicen las efectuadas por la Sala de instancia sin obtener previamente su modificación o integración por parte del Tribunal de casación".

Es importante señalar que aunque esta Sentencia de la Sala de lo civil del Tribunal Supremo confirma la dictada por la Audiencia Provincial que, a su vez, confirmaba la del Juzgado de Pontevedra que declaraba que los terrenos en cuestión eran propiedad de la entidad ahora recurrente, sin embargo, se refería a la posible aplicación de la Disposición Transitoria Primera (apartado primero) de la Ley de Costas , que contempla los supuestos de otorgamiento de concesión por existir sentencia judicial firme anterior a la ley de costas pero en el caso presente, la resolución recurrida, que otorga la concesión y frente a la que se recurre, aplica el apartado cuarto de la misma Disposición Transitoria Primera de la Ley de costas y que se refiere a los terrenos que hayan sido incluidos en el Dominio Público por una Orden de deslinde posterior a la ley de costas de 1988".

D) En el Fundamento Cuarto la sentencia razona la compatibilidad de la propiedad privada con la existencia de concesiones administrativas sobre esos terrenos: "De lo expuesto hasta ahora se aprecia que se produce una contradicción grave entre las sentencias dictadas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo y lo dicho por la Sala Primera que, en relación a idéntica finca, llegan a conclusiones contrarias sobre si la finca se encontraba dentro de la zona de dominio público marítimo terrestre y sobre si sus condiciones físicas permiten la aplicación de lo previsto por los artículos 3 , 4 y 5 de la Ley de Costas .

La determinación de los bienes que integran el dominio público marítimo terrestre procede de los que señala el artículo 132.2 de la Constitución y los artículos 3 , 4 y 5 de la Ley 22/1988, de Costas , cuyo régimen jurídico, con la descripción completa, cumpliendo el mandato contenido en el expresado artículo 132.1 y 2 de la Constitución , se contiene en dichos preceptos.

Y hemos reiterado también en múltiples ocasiones que la descripción de los expresados bienes demaniales significa que su pertenencia al dominio público no se produce como consecuencia de su inclusión en el acto administrativo de deslinde, sino por disposición de la Constitución o la Ley, de manera que el deslinde se limita a establecer "la determinación del dominio público marítimo-terrestre (...) ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículo 3 , 4 y 5 de la presente Ley " ( artículo 11 de la Ley de Costas ). Por lo tanto, el acto administrativo de aprobación del deslinde tiene simple naturaleza declarativa y no puede, por sí mismo, generar daño alguno. En cualquier caso, los daños o perjuicios que se derivan de la aplicación de la Ley de Costas (que puede conllevar determinadas restricciones respecto de la posición jurídica ostentada antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas) encuentran su respuesta en las Disposiciones de la propia ley de costas que reconoce el otorgamiento de concesiones como forma de reparar los daños producidos. Será por la vía del otorgamiento de las concesiones como la propia Ley de Costas repara los daños que se puedan derivar de la aplicación de la ley.

Cabe recordar, como señala la STS de 10 de diciembre de 2009 (Rec. 634/2008 ) que la STC 149/1991, de 4 de julio , al examinar la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas expresa "Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación determinada "ope legis" por la privación del título dominical.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Siendo innegable que la conversión del título que faculta para la ocupación y aprovechamiento del dominio público es, simultáneamente un acto de privación de derechos y una compensación de tal privación la vulneración del primero de los artículos mencionados ( artículo 33.3 de la Constitución ) sólo puede entenderse producida por la insuficiencia de la indemnización concedida, no por su inexistencia.

Es evidente, sin embargo, que para que esa postulada insuficiencia comporte la inconstitucionalidad de la norma que fija la indemnización para la expropiación de un conjunto de bienes, se ha de atender no a las circunstancias precisas que en cada supuesto concreto puedan darse, sino a la existencia de un "proporcionado equilibrio" ( STC 166/1986 , f.j.13ª.b) entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone sólo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable".

El Tribunal Supremo en su sentencia de 4 febrero 2009 (Recurso de Casación núm. 8373/2004 ) reiterado la doctrina sentada, entre otras, en la STS de 18 de octubre de 2004 señala: "Con esta precisión ha de subrayarse que después de la Constitución no resultan ya viables en ningún caso las parcelas de propiedad privada en el ámbito de la zona marítimo-terrestre. Así deriva terminantemente de su art. 132,2 : este precepto después de "remitirse" a la ley para la concreción de qué bienes integran el dominio público estatal, abandona ese criterio para asumir el directo protagonismo en la definición del dominio público marítimo incluyendo dentro de éste "en todo caso" la zona marítimo-terrestre (...) Naturalmente el citado art. 132,2 "convive" con el art. 33,3 también de la Constitución , convivencia o contexto éstos que exigen una interpretación sistemática que se resuelve entendiendo que en tanto se dictara la normativa al respecto ---hoy Ley de Costas, 22/1988, de 28 de julio con su Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 .º de diciembre---, el particular gozaría de una posesión análoga a la que ostenta el concesionario: esta situación es perfectamente compatible con la afirmación de dominio público" (...) también la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 , que dice, entre otras cosas, que el legislador puede establecer "regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos, como es, en el caso que ahora nos ocupa, la de contigüidad o proximidad respecto del dominio público marítimo- terrestre".

Por otro lado, señala que la "eliminación de las titularidades privadas sobre terrenos incluidos en el dominio público sobre la ribera del mar no puede ser considerada, desde el punto de vista constitucional, como una decisión arbitraria o carente de justificación, pues es, cuando menos, la forma más simple y directa de poner en práctica una decisión ya adoptada por la Constitución misma, de manera que si de expropiación ha de hablarse, es aquella la que establece la causa expropiandi" (...) por otra parte esta Sala, en sentencias de 10 , 12 y 17 de febrero de 2004 ha declarado que "la finalidad de la Ley de Costas 22/88, de 28 de julio no fue sólo la de conformar hacia el futuro una regulación eficaz para la protección de dominio público marítimo-terrestre sino la de imponer un remedio activo frente a las situaciones consumadas del pasado, en defensa de unos bienes constitucionalmente protegidos ( artículo 132 C. E ). Todo el sistema transitorio de la Ley 22/88 demuestra lo dicho: la Ley impone su regulación también hacia el pasado, pues se sobrepone incluso a anteriores declaraciones de propiedad particular por sentencias firmes ( Disposición Transitoria 1ª-1) y también a títulos anteriores amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria (Disposición Transitoria 1ª-2)" .

Los expresados argumentos del Tribunal Supremo son de plena aplicación al caso de autos, de forma que la propiedad privada ostentada sobre los terrenos del pleito no es óbice para su inclusión en el dominio público marítimo terrestre, y, en consecuencia, para el



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

otorgamiento de la oportuna concesión administrativa tal como ha hecho la resolución objeto de recurso.

Por su parte el artículo 13.2 de la Ley de Costas establece que la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorios con el deslinde, sin perjuicio de que los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, entre otras las acciones civiles (artículo 14) ante la correspondiente jurisdicción civil.

Efectivamente, el citado artículo 14 de la Ley de Costas contempla la posibilidad del ejercicio de acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado (y ello pues establece que prescriben a los cinco años, computados a partir de la fecha de la aprobación del deslinde); pero tal circunstancia no impide que el deslinde aprobado en relación a los terrenos sobre los que ahora se establece la concesión sea un deslinde firme.

En definitiva, los argumentos esgrimidos por la parte recurrente sobre la base de su derecho de propiedad sobre los terrenos a los que se refiere la concesión, no pueden prosperar ni justificar la anulación pretendida".

E) En su Fundamento Quinto la sentencia analiza la normativa de la Ley de Costas de 1988 aplicada por la Orden de otorgamiento de concesión, en los siguientes términos:

"Sobre la base del reconocimiento de que el hecho de que un determinado terreno sea propiedad particular no es inconveniente para que, sobre ese mismo terreno, se pueda otorgar una concesión administrativa como forma de compensación por la inclusión en el Dominio Público marítimo Terrestre derivado de la aprobación de una Orden de deslinde, es necesario referirse a la concreta disposición que ha servido para la determinación de los términos de la concesión otorgada.

En el caso presente la resolución que otorga la concesión lo hace en aplicación de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera, apartado cuarto, de la Ley de Costas cuando afirma que: "En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquéllas para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición, computándose el plazo de un año para la solicitud de la concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde".

En igual sentido se pronuncia la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Costas cuando añade que "La concesión se otorgará con arreglo a lo previsto en la Ley de Costas, aunque limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre".

Esto es lo que ha sucedido, exactamente, en el caso presente y ello puesto que los terrenos a los que se refiere la concesión frente a la que se recurre resultaron excluidos en el deslinde realizado en el año 1965 pero, sin embargo, se incluyeron en el deslinde realizado en 1996 y ello puesto que este se realizó siguiendo las indicaciones de la Ley de Costas de 1988.

Ya hemos visto como la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictada en el Recurso de Casación 4925/1999 reconocía expresamente que el terreno deslindado estaba comprendido en el dominio público marítimo terrestre por aplicación del artículo 3.1.b) de la Ley de Costas que considera incluido en el dominio público marítimo terrestre: Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La Orden aprobatoria del deslinde, por lo tanto, es firme y fue confirmada por la Sentencia de esta Sala y por la dictada por el Tribunal Supremo en el correspondiente recurso de casación; sobre la base de esta circunstancia, no procede sino confirmar la resolución que, en aplicación de lo dispuesto por las propias Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas, ha acordado el otorgamiento de la concesión frente a la que se recurre.

No puede admitirse, como sostiene reiteradamente la parte recurrente a lo largo de su escrito de demanda, que se haya producido ninguna infracción del artículo 13 de la Ley de Costas, que afirma en sus dos primeros párrafos que:

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

2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar la acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial.

Tal como hemos visto en el Fundamento Jurídico cuarto de esta Sentencia, resulta que la aprobación del deslinde tiene solo un efecto declarativo sobre el dominio público marítimo terrestre y dicho efecto solo declarativo ha sido reconocido por la Jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de modo reiterado. Procede, en relación a esta cuestión, citar la reciente sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (de fecha 22 de Enero de 2015; Rec. 564/2013) que, sin perjuicio de otras consideraciones a las que nos referiremos en el Fundamento Jurídico siguiente, y en relación a esta cuestión, ha afirmado la compatibilidad de la distribución jurisdiccional entre las jurisdicciones civil y contenciosa con la aplicación del artículo 13.2 de la Ley de Costas en relación a que el deslinde realizado no obsta el posible ejercicio de acciones civiles en reclamación relativa a la propiedad de los terrenos incluidos en el DPMT.

Dice esta Sentencia lo siguiente: "Esta delimitación del alcance de la eficacia declarativa del deslinde y, consiguientemente, de la revisión jurisdiccional en sede contencioso-administrativa, pacífica bajo el imperio de la Ley de Costas de 1969, habida cuenta de la mayor protección que dispensaba a los titulares de derechos afectados por el deslinde, es la que cabe predicar también bajo la vigencia de la Ley de 1988, no obstante la titularidad ya no meramente provisional del demanio que proclama, pues es la que naturalmente se desprende de la lectura conjunta del último inciso del artículo 13.2, del artículo 14, y de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988, así como del artículo 29.2 de su Reglamento, y de la interpretación constitucional del primero de los preceptos citados establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991. Es, además, un criterio que es coherente con el que cabe inferir de anteriores resoluciones de esta Sala, como la de 5 de marzo de 2004, en la que se declaró que la impugnación, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, del acto de deslinde no producía los efectos de la litispendencia respecto del pleito civil en el que, como pedimento principal, se solicitaba la declaración de que el actor era propietario, a título de dueño, de la finca afectada por dicha actuación administrativa, y que dicha finca era de propiedad privada, y no de dominio público marítimo-terrestre, solicitándose asimismo la cancelación de la anotación preventiva del dominio público sobre la finca litigiosa".



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

F) En su Fundamento Sexto la sentencia deja constancia de como la STS de 22 de Enero de 2015, en el RC 564/2013 , antes citada, plantea la cuestión que se somete a la consideración de la Sala y que se concreta en determinar "si la jurisdicción civil es o no la competente para conocer de una acción que tiene por objeto la declaración de que, por no tener las características configuradoras de los bienes del dominio público marítimo-terrestre, la finca de las demandantes es de dominio privado, y que es propiedad de éstas, de conformidad con cuanto resulta de los títulos de dominio esgrimidos como fundamento de tal pretensión".

"Dicha sentencia conocía del recurso de casación planteado frente a una sentencia de esta Sala en la que se confirmaba la Orden aprobatoria de un deslinde en la que la parte había recurrido contra un inicial deslinde del año 1990 ante la jurisdicción civil que había ordenado practicar un nuevo deslinde y en el que había un pronunciamiento de la jurisdicción civil declarando que unas determinadas lagunas formaban parte de la zona marítimo terrestre y que la correspondiente finca registral era de dominio público y pertenecía al Estado.

La sentencia de la Sala Tercera en cuestión (Rec. 564/2013 ) confirma la dictada por esta Sala que, a su vez, confirmaba el deslinde realizado en ejecución de aquel pronunciamiento de la Jurisdicción civil pero, a pesar de tal pronunciamiento en el Fallo de la sentencia, realiza determinadas consideraciones en su Fundamento Jurídico Decimoquinto que no parecen corresponder con lo finalmente resuelto: "En definitiva, los órganos de la Jurisdicción civil son los competentes para declarar quién es el propietario de los bienes incluso con posterioridad al acto del deslinde, y por ello considerar que a la luz de los datos fácticos y jurídicos aportados al proceso tales terrenos no son dominio público. En efecto, ello es así porque los Tribunales Civiles son los competentes para fiscalizar las cuestiones de fondo de los deslindes administrativos, determinando la existencia de un título de propiedad oponible frente a la declaración de demanialidad del bien, mientras que los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo son competente únicamente para conocer de las cuestiones de forma, procedimiento o legalidad extrínseca del deslinde.

Partiendo, en consecuencia, de este doble orden de competencias puede concluirse que no existe el efecto de la cosa juzgada de la sentencia civil, sobre la cuestión planteada en este procedimiento, sino que la cuestión se centraría en determinar la influencia entre las sentencias dictadas en diferentes jurisdicciones".

En cualquier caso, y visto que el fallo de esta muy reciente sentencia del Tribunal Supremo en un asunto de análoga significación al presente, ha sido también confirmatorio de la Sentencia dictada por esta Sala y del que resultaba que se atribuía la competencia para la impugnación de las Ordenes aprobatorias de deslinde al orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo, debemos concluir que se sigue residenciando en este Orden Jurisdiccional la competencia para la impugnación de las ordenes aprobatorias de concesiones derivadas de la aplicación de las Disposiciones Transitorias de la ley de costas".

G) En el Fundamento Séptimo la sentencia de instancia analiza la cuestión de las posibles colisiones entre sentencias dictadas por dos órganos jurisdiccionales diferentes integrados en dos jurisdicciones diferentes, así como la posible solución de los conflictos de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 158/1985 (Recurso 676/1984 , FJ Cuarto) en la se afirmaba que "si el respeto a la independencia de cada órgano judicial es principio básico de nuestro ordenamiento jurídico, no es menos cierto que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado ( STC 77/1983 de 3 octubre ), y que esta negación del principio de contradicción vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE . Con gran claridad lo ha expresado la STC 62/1984 de 21 mayo , que hace superfluos más comentarios sobre el tema:





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

"(...) a los más elementales criterios de la razón jurídica repugna aceptar la firmeza de distintas resoluciones judiciales en virtud de las cuales resulte que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, o que una misma persona fue su autor y no lo fue. Ello vulneraría, en efecto, el principio de seguridad jurídica que, como una exigencia objetiva del ordenamiento, se impone al funcionamiento de todos los órganos del Estado en el art. 9.3 CE . Pero, en cuanto dicho principio integra también la expectativa legítima de quienes son justiciables a obtener para una misma cuestión una respuesta inequívoca de los órganos encargados de impartir justicia, ha de considerarse que ello vulneraría, asimismo, el derecho subjetivo a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocido por el art. 24.1 CE , pues no resulta compatible la efectividad de dicha tutela y la firmeza de pronunciamientos judiciales contradictorios. Frente a éstos, por tanto, ha de reconocerse la posibilidad de emprender la vía de amparo constitucional, en el supuesto de que ningún otro instrumento procesal ante la jurisdicción ordinaria hubiera servido para reparar la contradicción." (...)

Sería, sin duda, de desear que el legislador previese este tipo de conflictos, estableciendo mecanismos para su solución dentro de la justicia ordinaria. Pero mientras esto no ocurra, y no haya otra vía más que la del recurso de amparo para garantizar el derecho vulnerado, este Tribunal ha de buscar los medios de asegurar ese derecho, que, de otro modo, quedaría sin protección".

Termina esta sentencia imponiendo la necesidad del órgano jurisdiccional que dicta la "segunda resolución", es decir, aquella que es contradictoria con la primeramente dictada, de que se justifique que tal contradicción no existe.

Se afirma por el TC en la referida sentencia 158/1985 que "No se trata, pues, de que una jurisdicción haya de aceptar siempre de forma mecánica lo declarado por otra jurisdicción, sino que una distinta apreciación de los hechos debe ser motivada, de acuerdo por otra parte con la reiteradísima doctrina de este Tribunal Constitucional, según la cual el derecho a la tutela judicial efectiva comprende, entre otros, el de obtener una resolución fundada en Derecho. Cuando resulta que, en principio, la resolución que un órgano judicial va a dictar puede ser contradictoria con la ya dictada por otro órgano, el que pronuncia la segunda debe exponer las razones por las cuales, a pesar de las apariencias, tal contradicción no existe a su juicio".

En el caso presente, la sentencia dictada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de fecha 17 de Diciembre de 2008 ningún pronunciamiento hizo en relación a la existencia de una sentencia anterior dictada por la Sala de lo Contencioso del mismo Tribunal Supremo que había llegado a conclusiones contrarias en relación a la naturaleza de los terrenos donde ahora se otorga ahora la concesión.

Esta circunstancia (la falta de expresión por la Sentencia de la Sala de lo Civil del TS de los criterios de "armonización" con la anterior sentencia de la Sala de lo Contencioso) y el hecho de que la jurisprudencia que hemos citado en el Fundamento Jurídico Quinto de esta Sentencia, permiten entender que la propiedad privada de un inmueble no es incompatible con la fijación de una concesión sobre terrenos afectados por la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas , obliga a la confirmación de la resolución recurrida. No se olvide que la concesión ahora otorgada a la recurrente es la referida en el apartado 4 de la Transitoria Primera y se refiere a "tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquéllas para los distintos bienes" y que se diferencia de aquellas otras concesiones en las que lo relevante es que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la ley de Costas de 1988.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

A esta misma conclusión llegamos con la cita de la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 25 de Octubre de 1999 (nº 190/1999 ), que recoge una completa doctrina sobre las posibles contradicciones entre sentencias de distintos órdenes jurisdiccionales y lo resuelve sobre la base de la eficacia de la cosa juzgada: "Este efecto no sólo puede producirse con el desconocimiento por un órgano judicial de lo resuelto por otro órgano en supuestos en que concurren las identidades propias de la cosa juzgada ( art. 1252 C.C .). También se produce cuando se desconoce lo resuelto por sentencia firme, en el marco de procesos que examinan cuestiones que guardan con aquélla una relación de estricta dependencia, aunque no sea posible apreciar el efecto mencionado en el referido art. 1252 C.C . [ SSTC 171/1991 , 58/1988 o 207/1989 ]. No se trata sólo de una cuestión que afecte a la libertad interpretativa de los órganos jurisdiccionales, sino de salvaguardar la eficacia de una resolución judicial que, habiendo adquirido firmeza, ha conformado la realidad jurídica de una forma cualificada que no puede desconocerse por otros órganos juzgadores sin reducir a la nada la propia eficacia de aquélla. La intangibilidad de lo decidido en resolución judicial firme, fuera de los casos legalmente establecidos, es, pues, un efecto íntimamente conectado con la efectividad de la tutela judicial tal como se consagra en el art. 24.1 C.E ., de tal suerte que éste es también desconocido cuando aquélla lo es, siempre y cuando el órgano jurisdiccional conociese la existencia de la resolución firme que tan profundamente afecta a lo que haya de ser resuelto (lo que indudablemente sucederá cuando la parte a quien interesa lo aporte a los autos)".

Esta sentencia concede el amparo solicitado por el reclamante por entender que una Sentencia dictada por una Sala de lo Contencioso de un TSJ, al entrar a conocer de determinada cuestión, pronunciándose respecto a ella en sentido contradictorio con lo previamente resuelto en las Sentencias firmes del orden social, había vulnerado el art. 24.1 C.E ., al desconocer la efectividad de la Sentencia firme precedente, y proceder en contra de la intangibilidad de la situación constituida en dicha Sentencia".

G) Por último la sentencia impugnada hace una referencia final, forzosamente breve, en cuanto que la parte recurrente no los incluyó en el suplico de su demanda:

"En cuanto al otorgamiento de la concesión sobre los bungalow, resulta que Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Costas cuando añade que "La concesión se otorgará con arreglo a lo previsto en la Ley de Costas, aunque limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre". La parte recurrente no se ha practicado prueba sobre que dicho uso fuera anterior a la entrada en vigor de la ley de costas por lo que, tal y como afirma la resolución recurrida, no existe prueba alguna de que las edificaciones excluidas de la concesión hubieran sido levantadas antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 y se justifica que no se otorgue concesión sobre los mismos.

En cuanto al plazo de otorgamiento de la concesión, sostiene la demandante que la concesión debe computarse desde la fecha de su otorgamiento.

Deberemos en este punto aplicar el criterio de la sentencia dictada en el recurso 513/2012 según el cual, la resolución administrativa impugnada retrotrae el momento inicial del cómputo de la concesión a la fecha de la Orden de aprobación del deslinde, solución que no es enteramente acertada pues no puede desconocerse que el plazo del año que el régimen normativo transitorio examinado otorga al interesado para solicitar la concesión. De ahí que nuestra jurisprudencia declare que en supuestos como el que nos ocupa el cómputo del plazo de la concesión debe iniciarse al año siguiente de la Orden aprobatoria del deslinde (en este sentido, STS de 12 de septiembre de 2014, Rec. 912/2012 ).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Por todo ello, si esta pretensión se hubiera incluido en el suplico de la demanda, procedería rechazar parcialmente esta pretensión, debiendo computarse el periodo de la concesión desde el año siguiente a la fecha del deslinde".

### **Tercero.**

Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime seis motivos de impugnación, a saber:

1º. Al amparo del artículo 88.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) ---por abuso y exceso en el ejercicio de la jurisdicción--- considerando que se había producido la infracción de los artículos 1 y 3.a) de la citada LRJCA ; 9.2 , 22 y 24 Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial (LOPJ ) y 13 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), por cuanto el fallo de la sentencia impugnada parte del enjuiciamiento de una cuestión cuyo conocimiento corresponde en exclusiva a la jurisdicción civil. En concreto, se señala que la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN) para proceder a confirmar la Orden Ministerial impugnada realiza una serie de afirmaciones que exceden de las competencias que corresponden al citado orden jurisdiccional civil, desconociendo la existencia de las sentencias de este orden jurisdiccional ( Juzgado y Audiencia Provincial de Pontevedra) confirmadas por la STS, Sala Primera, de 17 de diciembre de 2008 , y, por el contrario, teniendo en cuenta, la citada SAN, exclusivamente la STS, Sala Tercera, de 25 de noviembre de 2003 (RC 4925/99 ). A tal efecto reproduce la doctrina establecida por esta Sala en la STS de 22 de enero de 2015 (RC 564/2013 ).

2º. Al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA ---por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate--- entendiéndose producida la infracción del artículo 1.3 de la LC y 29 del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (RC), así como la jurisprudencia dictada en aplicación de dichas normas. En concreto, se señala que la SAN impugnada considera que la finca de la entidad recurrente es dominio público marítimo terrestre, y, por ello, la concesión administrativa otorgada es ajustada a derecho, de conformidad con lo previamente establecido por la STS de esta Sala de STS de 25 de noviembre de 2003 , confirmatoria del deslinde administrativo practicado y desconociendo los pronunciamientos de la jurisdicción civil, que reconoció la titularidad privada de los terrenos y que, además, recoge expresamente que el inmueble no reúne las características recogidas en los artículos 3 , 4 y 5 de la LC para ser considerado dominio público marítimo terrestre. Rechaza la exigencia por parte de la SAN impugnada, a la Sala Primera del Tribunal Supremo, de haber tenido que justificar el no haber seguido el criterio establecido en la anterior STS de la Sala Tercera de 25 de noviembre de 2003 , considerando, por ello, vulnerada la doctrina legal y jurisprudencial existente y que ---según expresa--- reconoce a la jurisdicción civil la competencia relativa a la propiedad de los terrenos y la posibilidad de examinar las condiciones físicas de los mismos, con prelación sobre esta jurisdicción.

3º. Igualmente formulado al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA , por infracción del artículo 24 CE en su manifestación del derecho a la inmutabilidad de las resoluciones judiciales firmes y a la intangibilidad de las situaciones en ellas declaradas, así como del principio de seguridad jurídica ( artículo 9.3 CE ) con infracción también de la jurisprudencia que cita. En este sentido se expone que la sentencia recurrida modifica el contenido de la resolución judicial firme de la Sala Primera del TS ya reseñada, con infracción del artículo 222 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC ).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

4º. Por la misma vía procesal ( artículo 88.1.d de la LRJCA ) en el cuarto motivo se considera producida la infracción de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas y jurisprudencia dictada en aplicación de la misma. Se expone que la sentencia confirma la resolución recurrida al entender que el hecho de que los terrenos sean titularidad de la actora no es obstáculo para que la Administración pueda otorgar una concesión, añadiéndose que ninguna objeción pondría la recurrente a lo declarado por la sentencia si la finca propiedad de la actora estuviera en el demanio público, pero dicha circunstancia no concurre en el caso de autos, puesto que los terrenos no reúnen los requisitos de la Ley de Costas para ser considerados dominio público marítimo terrestre, lo que impide el otorgamiento de concesión alguna para su aprovechamiento.

5º. Este motivo se encauza, a diferencia de los anteriores, por la vía del artículo 88.1.c) de la LRJCA ---esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión--- considerando la entidad recurrente que en la SAN impugnada se ha producido la infracción de los artículos 24.1 CE y 67 de la LRJCA , y la jurisprudencia que resulta de aplicación, al incurrir la sentencia en un defecto de motivación al apartarse de anteriores precedentes sin justificación alguna, e infringir, por otra parte, el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad que impide que un órgano pueda cambiar de criterio sin motivación alguna, reiterando sus argumentos sobre la STS Sala Primera firme antes mencionada.

6º. Por último ---e igualmente al amparo del artículo 88.1.c) de la LRJCA --- se considera producida la infracción de los artículos 24 y 120 de la CE , 218 y 348 de la LEC , así como 33 y 67 de la misma LRJCA por incurrir la sentencia en incongruencia omisiva, al no haberse pronunciado sobre todas las cuestiones controvertidas en el proceso ni haber valorado las pruebas relacionadas con dichas cuestiones (en concreto, en el Fundamento Jurídico Cuarto demanda se denunciaba la nulidad de pleno derecho de la Orden de 18 de mayo de 2011 al haber sido otorgada por órgano manifiestamente incompetente; y, en el Fundamento Jurídico Quinto de la misma demanda, la caducidad del expediente tramitado para el otorgamiento de la concesión).

#### **Cuarto.**

Hemos de comenzar respondiendo, en primer lugar, a estos dos últimos motivos de impugnación de la sentencia, dado que los mismos van dirigidos ---por la vía del artículo 88.1.c) de la LRJCA --- contra aspectos que afectan a la legalidad de la misma sentencia.

En el quinto motivo se denuncian dos aspectos diferentes que, respectivamente, se fundamentan en un defecto de motivación de la sentencia ---al apartarse de anteriores precedentes sin justificación alguna---, y, por otra parte, en la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad que impide que un órgano pueda cambiar de criterio sin motivación alguna.

Desde ninguna de las dos perspectivas el motivo puede prosperar:

A) Como se expone en los motivos de fondo que luego examinaremos, la tesis que se mantiene por la entidad recurrente es que la SAN impugnada estaba obligada a seguir el criterio seguido por las anteriores sentencias de la jurisdicción civil (Juzgado de Primera Instancia de Pontevedra, de 11 de febrero de 2002 ; Audiencia Provincial de Pontevedra, de 23 de mayo de 2002; y de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 17 de diciembre de 2008 ) respecto de la propiedad de los terrenos afectados por la Resolución impugnada en la





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

instancia; y, como quiera que la SAN se aparta de dicho criterio ---y además, según la recurrente, lo hace sin motivar--- la misma incide en el defecto expuesto.

Ello, en modo alguno, es así. Obviamente no nos vamos ahora a anticipar respondiendo a la citada cuestión de fondo, dado el ámbito casacional en el que ahora nos situamos, debiendo ahora, simplemente, constatar que la sentencia llega a la conclusión desestimatoria conocida realizando todo un largo y prolijo razonamiento del porqué no se sigue la decisión adoptada por la jurisdicción civil respecto de la naturaleza privada de los terrenos concernidos no considerando a los mismos incluidos en el dominio público marítimo terrestre. Luego nos pronunciaremos respecto de dicha pretendida obligación que reclama la recurrente en sus motivos de fondo, pero lo que, en modo alguno, se puede negar, es que la SAN impugnada razona, motiva y explica, hasta la saciedad, el porqué no sigue la pretensión de la recurrente. Lógico es que se discrepe de tales razones ---como con profusión realiza la recurrente---, pero lo que no deja lugar a dudas es que las razones, y la motivación, han existido, como, por otra parte, acredita el recurso de la recurrente impugnando tales razones desde las más diversas perspectivas.

Como sabemos, el Tribunal Constitucional --- STC 6/2002, de 14 de enero --- ha expuesto que "la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el artículo 120.3 CE, sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24.1 CE, que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión. Es por lo tanto ---y sobre todo--- una garantía esencial para el justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad. En conclusión, una Sentencia que no dé respuesta a las cuestiones planteadas en el proceso, o de cuyo contenido no puedan extraerse cuáles son las razones próximas o remotas que justifican aquélla, es una decisión judicial que no sólo viola la Ley, sino que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 13/1987, de 5 de febrero, F. 3 ; 56/1987, de 14 de mayo, F. 3 ; 14/1991, de 28 de enero, F. 2 ; 122/1991, de 3 de junio, F. 2 ; 165/1993, de 18 de mayo, F. 4 ; 122/1994, de 25 de abril, F. 5 ; 5/1995, de 10 de enero, F. 3 ; 115/1996, de 25 de junio, F. 2, 79/1996, de 20 de mayo, F. 3 ; 50/1997, de 18 de marzo, F. 4 y 139/2000, de 29 de mayo, F. 4)".

Basta la observación del amplio contenido del recurso de casación de la recurrente para comprobar, como hemos expuesto, que en modo alguno ha faltado información a la recurrente ---derivada de la sentencia de instancia--- para articular sus motivos casacionales, que, por otra parte, como veremos, giran en torno a los mismos argumentos utilizados al recurrir en reposición la primera de las resoluciones administrativas impugnadas y al formular la demanda en el recurso contencioso administrativo.

B) Algo parecido acontece en relación con la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que también conecta con lo que la recurrente considera una ausencia de seguimiento del criterio establecido por la jurisdicción civil.

Sobradamente conocido es que ---por todas, STC 90/1989, de 11 de mayo --- "el artículo 14 de la Constitución Española prohíbe, por una parte, que se dé? un tratamiento desigual tanto en las previsiones normativas, como en su aplicación concreta, por un poder público, a quienes se encuentren en situaciones esencialmente similares, y, por otra, que si se introducen elementos de diferenciación para justificar tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables y no constituir una excusa o pretexto para producir, de hecho, un tratamiento arbitrariamente desigual, y, por tanto, discriminatorio".



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La igualdad en la aplicación de la ley tiene un carácter formal y persigue que no se realicen pronunciamientos arbitrarios y que se interprete la ley de forma igual para todos; principio de igualdad en la aplicación de la ley que no sólo es exigible a los órganos jurisdiccionales (siempre que exista identidad de órgano jurisdiccional: STC 126/1988, de 24 junio ; 161/1989, de 16 de octubre ; 1/1990, de 15 de enero ), sino también a los administrativos, pues, también estos, al resolver, aplican la ley ( STC 49/1982, de 14 de julio , y STS 20 de noviembre de 1985 ).

Pues bien, respecto de tal principio de igualdad en la aplicación de la ley, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Constitucional han precisado perfectamente sus características y han establecido su delimitación, señalando al efecto que el mismo encierra y presta contenido a una prohibición o discriminación de tal manera que ante situaciones iguales deban darse tratamientos iguales, por lo que sólo podrá aducirse ese principio de igualdad como violado cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los objetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado de los mismos en virtud de una conducta arbitraria no justificada de los poderes públicos quedando "enmarcados con rigurosa precisión los perfiles dentro de los cuales ha de desenvolverse la acción promovida en defensa de ese derecho fundamental de igualdad, que ha de entenderse entre iguales, es decir, entre aquellos que tiene circunstancias de todo tipo iguales ..." ( STS 23 de junio de 1989 ). Pues, "[n]o toda disparidad de trato significa discriminación, sino que es necesario que la disparidad de soluciones sea ante situaciones absolutamente iguales" ( STS 15 de octubre de 1986 ) . Esto es, que "[t]al principio ha de requerir ... una identidad absoluta de presupuestos fácticos ..." ( STS 28 de marzo de 1989 ) .

En consecuencia, que tal principio "requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos absolutamente idénticos ya que es presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución Española , que las situaciones que quieran traerse a la comparación sean efectivamente equiparables y ello entraña la necesidad de un término de comparación ni arbitrario ni caprichoso ..." ( STS 6 de febrero de 1989 ). Esto es, que lo "que el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es tanto que la ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que dos sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal" ( STC 49/1985, de 28 de marzo y 1/1990, de 15 de enero ).

Por ello, no podemos aceptar que la SAN impugnada haya vulnerado tal principio de igualdad, ni tampoco el de interdicción de la arbitrariedad, pues, sin perjuicio de lo que luego podamos decir desde otras perspectivas, es obvio que aquí el conflicto se suscita en relación con dos pronunciamientos de dos órganos judiciales distintos, pertenecientes a dos órdenes jurisdiccionales diferentes, y con dos ámbitos de enjuiciamiento en modo alguno similares. Más lejana y dispar, aun, resultaba el intento comparativo con los informes que se citan de la Abogacía del Estado.

#### **Quinto.**

En este mismo aspecto formal de la sentencia, en el desarrollo del sexto motivo se imputa a la sentencia de instancia el vicio de la incongruencia omisiva, por cuanto, según expone a entidad recurrente, algunas de las "cuestiones controvertidas" en el proceso no han tenido pronunciamiento alguno por parte de la sentencia de instancia, y, por otra parte, tampoco han sido valoradas las pruebas relacionadas con las mismas; en concreto se señala la ausencia de respuesta respecto (1) de la planteada nulidad de pleno derecho de la Orden de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

18 de mayo de 2011, al haber sido otorgada por órgano manifiestamente incompetente (Fundamento Jurídico Cuarto demanda), y (2) respecto de la relativa a la caducidad del expediente tramitado para el otorgamiento de la concesión (Fundamento Jurídico Quinto de la misma demanda).

Tampoco este motivo puede prosperar.

Hemos expuesto con reiteración ---por todas SSTs 10 de febrero y 12 de diciembre de 2013 (RRCC 1521/2014 y 424/2011 ) y 3 de septiembre de 2015 ( RC 313/2014 )--- en relación con el vicio de incongruencia que la misma "sólo tiene relevancia constitucional cuando, por dejar imprejuzgada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia" , añadiéndose que existen mecanismos de análisis para llevar a cabo la comprobación de la expresada denegación, ya que la misma "se comprueba examinando si existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes, sin que quepa la verificación de la lógica de los argumentos empleados por el Juzgador para fundamentar su fallo ( SSTC 118/1989, de 3 de julio, FJ 3 ; 82/2001, de 26 de marzo , FJ 4)". También hemos expuesto en numerosas sentencias --- extractado la STC 8/2004, de 9 de febrero --- que, para llevar a cabo la citada comprobación de que "existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes", debe, no obstante, tenerse en cuenta "que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva", pues resulta "preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno ... y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el art. 24.1 CE o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva". En consecuencia, hemos insistido en que "debe distinguirse entre lo que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones", sin que las primeras requieran "una respuesta explícita y pormenorizada", mientras que, por el contrario, las pretensiones si exigen . "de respuesta congruente ... sin más excepción que la de una desestimación tácita de la pretensión, de modo que del conjunto de razonamientos de la decisión pueda deducirse" . Y, a todo lo anterior, habremos de añadir que "la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE si provoca la indefensión de alguno de los justiciables".

1. La primera de las resoluciones impugnadas es suscrita por el Director General de la Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en fecha de 18 de mayo de 2011, en virtud de delegación de la Ministra en la Orden Ministerial ARM/1603/2010, de 8 de julio (BOE de 17 de julio siguiente), y, si bien se observa, la extralimitación competencial a la que el motivo se refiere no se centra en los aspectos formales de la delegación de referencia, sino respecto del contenido de la misma resolución, al entender que la Dirección General era "incompetente para considerar como bien de dominio público marítimo terrestre un inmueble que judicialmente ha sido declarado de exclusiva propiedad privada". Esto es, examinando la demanda, bien puede comprobarse que la queja de la recurrente se centra en las consideraciones que se realizan en la resolución impugnada entendiendo que resulta acreditada la condición de los bienes concernidos, como pertenecientes al dominio público marítimo terrestre, de donde deduce el derecho de preferencia de cara a futuras concesiones para nuevos usos y aprovechamientos. La extralimitación, pues, se centra en no haber considerado los bienes como de propiedad privada irrogándose la Dirección General unilateralmente ---y en una actuación iniciada de oficio--- la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

facultad de interpretar el juego de dos SSTs, ambas dictadas en relación con la finca de referencia.

No nos corresponde ahora ---desde la perspectiva casacional en la que nos encontramos--- pronunciarnos sobre la viabilidad jurídica del criterio adoptado por la Administración ---y confirmado por la SAN impugnada--- debiendo limitarnos a decir que, examinada la SAN de instancia, obvio es que la respuesta jurisdiccional, sin duda alguna ha existido. Ya hemos expuesto que la citada sentencia constituye toda una demostración de motivación, argumentación y contraste jurisprudencial que, posiblemente, no resulta del agrado de la recurrente, pero que integra el grueso de la fundamentación de la sentencia. El contenido y sentido de la respuesta mencionada podrá ser tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada a la pretensión formulada. Baste, pues, para concluir con el vicio de incongruencia con señalar que la ratio decendi de la sentencia se percibe con nitidez de la lectura de la misma y que la recurrente ni siquiera ha expuesto en el desarrollo del motivo la existencia de indefensión alguna, jurisprudencialmente exigible para la viabilidad del citado vicio procesal.

2. Algo parecido hemos de decir sobre la cuestión relativa a la caducidad del expediente tramitado para el otorgamiento de la concesión (que la recurrente desarrollaba en el Fundamento Jurídico Quinto de la demanda), teniendo en cuenta que el tramitado ha sido un expediente iniciado de oficio por la Administración que, según se expresa, se trata de una posibilidad sin fundamento legal en la norma aplicable, en el que no se han emitido los correspondientes informes y en cuya tramitación se ha excedido el plazo máximo para resolver (ocho meses).

Es cierto que la Disposición Transitoria Primera de la LC se limita a establecer el plazo de un año para la solicitud de la concesión del derecho de ocupación y aprovechamiento del que devienen titulares, pero no se repara en que la Disposición Transitoria Primera del RC introduce ---respecto de lo dicho en la LC --- un apartado 2 en el que se dice que "[t]ranscurrido el plazo previsto en el apartado anterior sin que se haya solicitado la concesión, la misma se otorgará de oficio por el Ministerio ...salvo renuncia expresa del interesado". Se está, pues, ante un procedimiento iniciado de oficio por la Administración que, en modo alguno, puede considerarse que vaya a producir efectos desfavorables para el interesado, por cuanto va dirigido a materializar el derecho de concesión.

Por lo que aquí interesa, no podemos afirmar que la "cuestión" planteada por la recurrente ---que no pretensión--- no haya sido tratada y resuelta por la SAN impugnada. Ya en el Fundamento Jurídico Quinto de la misma se centra la cuestión desde la perspectiva de las disposiciones transitorias primeras de la LC y del RC, y, en el Octavo, se responde a la cuestión relativa al inicio del cómputo del plazo de la concesión, por lo que, de forma implícita, se está respondiendo a la inviabilidad de la caducidad procedimental de un procedimiento que, si bien se inicia de oficio, se dirige, como hemos expuesto, a la concreción de los términos de la concesión que, sin duda, no es un efecto desfavorable para la recurrente, en los términos establecidos en el artículo 44 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA ).

#### **Sexto.**

A los cuatro primeros motivos podemos darle un tratamiento conjunto, a pesar de que el primero se encauza por la vía del apartado a) del artículo 88.1 de la LRJCA , y, los tres siguientes, por la de su apartado d). Pero todos ---desde sus respectivas perspectivas--- giran en torno a una misma cuestión.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En síntesis, la queja de la recurrente se centra en que la SAN impugnada (de 17 de marzo de 2015 ) no ha seguido el criterio mantenido y la decisión adoptada por la STS, Sala Primera, de 17 de diciembre de 2008 (confirmando las anteriores, de la misma jurisdicción civil: Juzgado de Primera Instancia de Pontevedra, de 11 de febrero de 2002 y Audiencia Provincial de Pontevedra, de 23 de mayo de 2002 ) ---que consideraban como de propiedad privada los terrenos concernidos en el presente litigio---, y, sin embargo, da prevalencia a la decisión adoptada por la misma Sala de la Audiencia Nacional en su SAN de 18 de diciembre de 1998 -- - con anterioridad, pues, a las tres anteriores--- así como por esta Sala Tercera , en su STS de 25 de noviembre de 2003 ---posterior a las de instancia civiles, pero anterior a la de la Sala Primera ---, al rechazar el recurso de casación formulado contra la anterior; estas dos sentencias de la jurisdicción contenciosa administrativa confirmaban la legalidad del deslinde marítimo terrestre aprobado por Orden Ministerial de 1º de agosto de 1996, que consideraba los terrenos --- hasta entonces--- de la recurrente como integrantes del dominio público marítimo terrestre.

Pues bien, esta SAN es objeto de una variada crítica por parte de la recurrente que ha sido articulada en los cuatro primeros motivos del recurso, cuyo contenido ya hemos expuesto; en resumen, considera la recurrente que la SAN impugnada, con vulneración de los preceptos que en los motivos se invocan, (1) ha incidido en abuso y exceso en el ejercicio de la jurisdicción, por cuanto el fallo de la sentencia impugnada parte del enjuiciamiento de una cuestión cuyo conocimiento corresponde en exclusiva a la jurisdicción civil (como hicieron un Juzgado y la Audiencia Provincial de Pontevedra, así como la Sala Primera del Tribunal Supremo), teniendo en cuenta, por el contrario, exclusivamente la STS, Sala Tercera, de 25 de noviembre de 2003 ; (2) rechaza que la SAN impugnada siga lo previamente establecido por la citada STS de esta Sala de STS de 25 de noviembre de 2003 , confirmatoria del deslinde administrativo practicado por la Administración tras la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, desconociendo los pronunciamientos de la jurisdicción civil, que reconoció la titularidad privada de los terrenos; (3) considera que, por ello mismo, se infringe el artículo 24 CE , en su manifestación del derecho a la inmutabilidad de las resoluciones judiciales firmes y a la intangibilidad de las situaciones en ellas declaradas, así como el principio de seguridad jurídica ( artículo 9.3 CE ), al modificar el contenido de la resolución judicial firme de la Sala Primera del Tribunal Supremo; (4) e insiste, en la inviabilidad de la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la LC , puesto que los terrenos no reúnen los requisitos de la Ley de Costas para ser considerados dominio público marítimo terrestre, lo que impide el otorgamiento de concesión alguna para su aprovechamiento.

No podemos acoger estos razonamientos.

Aunque conocemos lo acontecido, debemos dejar constancia de los fundamentos de las diversas resoluciones adoptadas con anterioridad a la SAN impugnada:

1º. El deslinde del tramo de costa de la Playa Ladeira en el término municipal de Bayona se aprobó por Orden Ministerial de 1 de Agosto de 1996, que incluyó en el dominio público marítimo terrestre los 40.000 m2 de terreno a que se refiere la finca en cuestión; en concreto, mediante la citada Orden Ministerial se aprueban las actas de 10 de marzo de 1994 y de 27 de febrero de 1996 así como Planos de enero de 1995, del deslinde del dominio público marítimo-terrestre en el tramo de 3.115 metros de playa de Ladeira, desde el hito 57 del deslinde aprobado por OM de 11 de mayo de 1967, al hito 60 del deslinde aprobado por OM de 2 de marzo de 1976 (Bayona, Pontevedra); es cierto, no obstante, que dichos terrenos no habían sido incluidos en el dominio público marítimo terrestre en anterior el anterior deslinde, que había sido aprobado mediante Orden Ministerial de 10 de Diciembre de 1965, anterior, pues, a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como a la 28/1969, de 26 de abril,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

igualmente de Costas, y realizado, por ende, de conformidad con lo establecido en la Ley de Puertos de 1928 --- Real Decreto Ley de 19 de enero de 1928--- (que en su artículo 1.1 se refería sólo a la zona marítimo-terrestre, y no a la playa).

2º. La citada Orden Ministerial aprobatoria del deslinde fue impugnada ante la Sala de la Audiencia Nacional (RCA 2866/1996 ) que dictó SAN de 18 de diciembre de 1998 , desestimatoria del recurso contencioso administrativo; sentencia, que fue ratificada por el Tribunal Supremo mediante STS de 25 de Noviembre de 2003 (RC 4925/1999 ).

De la SAN de precedente cita debemos destacar los siguientes aspectos:

a) La finca procede de la ocupación nacida de un título concesional otorgado por Real Orden de 30 de abril de 1925 a favor de unos concesionarios "con destino a explotación de pinos". Estos concesionarios interesaron la práctica de un deslinde, que sería el aprobado por la citada Orden Ministerial de 10 de diciembre de 1965, consecuencia del cual se excluyó del dominio público el terreno a ellos concedido; deslinde, según la SAN, "que se hizo atendiendo a la zona marítimo- terrestre y no a playa". La parte sobrante es cedida por el antiguo Ministerio de Obras Públicas al de Hacienda, que lo incorpora al Patrimonio del Estado quedando desafectado por no ser ese terreno ya necesario para servicios marítimos ni uso público, al tiempo que se divide en dos partes de 40.000 m2, por un lado, y 17.510 m2, por otro. La porción mayor de la finca es enajenada a quienes luego se integrarían en la sociedad recurrente, formalizándose tal venta mediante Escritura pública otorgada en fecha de 6 de mayo de 1971.

b) Una vez se produjo la entrada en vigor de la Ley 22/1988, fue promovida, en fecha de 24 de noviembre de 1992, la práctica de un nuevo deslinde de la zona, ante necesidad de incorporar al dominio público marítimo-terrestre las zonas sobrantes de los deslindes anteriores por gozar de las características de las pertenencias demaniales; este nuevo deslinde ---a diferencia del de 1965, que se refería sólo a la zona marítimo-terrestre, de conformidad con la Ley de Puertos de 1928--- atiende, ya, al concepto de "playa" establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 22/1988 , en relación con el artículo 4 del Reglamento ejecutivo de la misma, de 1989, estando la Administración habilitada para el nuevo deslinde por cuanto el de 1965 ---de conformidad con la Disposición Transitoria Tercera, 2º del Reglamento citado, en relación con el artículo 1.2 de la Ley 28/1969 (que ya incluía a las playas)--- había sido un deslinde de carácter parcial.

c) Pues bien, desde esta perspectiva la SAN recoge determinados pronunciamientos que debemos reseñar, en relación con la realidad física de los terrenos a deslindar:

"... el camping de la entidad actora ocupa la finca descrita en la escritura de venta del 6 de mayo de 1971 como de tipo arenoso, en la playa de Ramallosa o Ladeira, sometida a la acción de las mareas, destinada a pinar o escorial. A su vez en la Memoria del deslinde se la tiene como "barra de arena" y en las Actas de 15 y 17 de mayo de 1965, referidas al deslinde aprobado por OM de 10 de diciembre de 1965, se la describe como "lengua de terreno arenoso", sita en la desembocadura del río Miñor, sometido a la acción de las mareas. A su vez, basta observar las fotografías aéreas obrantes en el expediente para captar que en la desembocadura del río Miñor forma un estuario, la línea de playa se extiende en esa lengua de arena, lo que provoca que los aportes sólidos del río queden retenidos, formando una zona marismosa".

Igualmente responde a la alegación relativa a la desafectación de la finca y a la adquisición del Patrimonio del Estado:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

"Hay que recordar que en un proceso contencioso-administrativo se juzga la legalidad de un acto sujeto a Derecho Administrativo, debiendo estarse exclusivamente al alcance y finalidad del acto. Así, ese acto de deslinde implica el ejercicio de una potestad de definición o determinación de bienes demaniales [ artículo 2.a) de la Ley 22/88 en relación con el artículo 11], de forma y manera que, como se ha dicho ya, no se discuten en este litigio cuestiones de propiedad sino del acierto o no en la determinación sobre el terreno de un tramo de costa a la luz de su definición legal, extremo en el que el acto debe confirmarse al no haber prueba en contrario".

Alcanzándose unas claras conclusiones:

"... la consecuencia del acto de deslinde es esa definición (artículo 28,1 del Reglamento) y que se declare la titularidad dominical a favor del Estado".

3º. Por su parte, esta Sala del Tribunal Supremo, mediante STS de 25 de Noviembre de 2003 (RC 4925/1999 ) rechazó el recurso de casación formulado contra la anterior SAN, en el que se consideraban infringidos los artículos 3.1.b ) y 4.5 de la LC y 4 de su RC (deduciendo de la previa desafectación de la finca y de su ulterior venta la ausencia de las condiciones establecidas en dichos preceptos para su inclusión en el dominio público marítimo terrestre); la respuesta del Tribunal Supremo fue la siguiente, rechazando los motivos esgrimidos:

"... el previo deslinde practicado en el año 1965, la desafectación del terreno y la venta por la Administración a los causantes de la entidad actora en el año 1971 no demuestran que el terreno no tuviese las características previstas en el artículo 3.1 b de la vigente Ley de Costas , sino más bien todo lo contrario, pues, como declara probado la Sala de instancia, en el aludido deslinde previo se describía el terreno como "lengua de terreno arenoso, sita en la desembocadura del río Miñor", y en la memoria como "barra de arena", para calificarlo en la escritura de venta "como de tipo arenoso, en la playa de Ramallosa o Ladeira, sometido a la acción de las mareas".

La Sala sentenciadora no se limita a transcribir lo expresado en el anterior deslinde o en la escritura de venta, sino que afirma que «basta observar las fotografías aéreas obrantes en el expediente para captar que en la desembocadura del río Miñor forma un estuario, la línea de playa se extiende en esa lengua de arena, provoca que los aportes sólidos del río queden retenidos, formando una zona marismosa».

Es decir, el Tribunal "a quo" , después de valorar o apreciar toda la prueba (también la aportada por la demandante), llega a la conclusión de que la finca en cuestión presenta las características de una zona de arenas y, por consiguiente, contemplada por el referido artículo 3.1 b) de la Ley de Costas 22/1988 , como dominio público marítimo terrestre, de modo que no ha infringido lo dispuesto en este precepto ni el artículo 4 d) de su Reglamento, resultando inaplicable lo establecido por el artículo 4.5 de la mencionada Ley de Costas , ya que la desafectación, llevada a cabo en su día, sólo tuvo en cuenta que no se trataba de zona marítimo-terrestre, comprendida ahora en el apartado a) del artículo 3.1 de la vigente Ley de Costas , sin aludir a la zona de playa, que es como ahora viene a definirlo el nuevo deslinde aprobado".

4º. No obstante los anteriores pronunciamientos, declarando la legalidad del deslinde marítimo terrestre y la pertenencia de los terrenos al dominio público marítimo terrestre, la jurisdicción civil, a instancias de la misma recurrente ---y con posterioridad--- llevó a cabo unos pronunciamientos contradictorios con los anteriores en relación con las anteriores cuestiones:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

a) El Juzgado de Primera Instancia de Pontevedra (posterior a la anterior SAN), en sentencia de 11 de febrero de 2002 , entre otros extremos señaló:

" ... que los terrenos de superficie de 40.000 m2, que fueron vendidos por el Estado Español en escritura pública de 6 de mayo de 1971, hoy finca nº NUM000 inscrita a favor de la actora ... en el registro de la Propiedad nº 4 de Vigo, es de exclusiva propiedad de su titular registral".

Argumentaba, a tal efecto señalando en relación con los terrenos de referencia:

" ... no pertenecen a la zona marítimo-terrestre por lo que ha sido incluida, de forma indebida, en el deslinde aprobado por la OM de 1 - agosto - 1996. En efecto, dicha parcela no se encontraba dentro de la zona de dominio público marítimo-terrestre efectuado por OM ni presenta ninguna de las características contempladas en los arts. 3 , 4 y 5 de la Ley 22/1988 , para que pueda ser incluida en dicha zona".

b) Por su parte, la Audiencia Provincial de Pontevedra, en sentencia de 23 de mayo de 2002 (conociendo, pues igualmente la SAN, que pendía de recurso de casación ante el Tribunal Supremo) desestimó el recurso de apelación del Abogado del Estado, ratificando, en síntesis, las argumentaciones del Juzgado de primera Instancia:

"Deste xeito, e coa coñecida S do Pleno do TC do 4 xullo 1991 cando sostén que "El cambio de criterio que, respecto de la Ley de Costas de 1969 (art. 5.2) ha introducido el art. 4.5 de la vigente Ley, al conceptualizar ahora como dominio público marítimo-terrestre estatal los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilados, o zona marítimo-terrestre, salvo que proceda a su desafectación de acuerdo con el procedimiento previsto por el art. 18 de la Ley, justifica que transitoriamente se establezca la regla de que los terrenos sobrantes y desafectados del dominio público marítimo conforme a lo previsto en el art. 5.2 Ley de 1969 que a la entrada en vigor de la Ley estén en el patrimonio del Estado y no hayan sido, en su caso, recuperados por sus antiguos propietarios, no serán ya enajenados ni afectados a otras finalidades de uso o servicio público mientras que procede a la actualización del deslinde para su afectación al dominio público marítimo-terrestre", semella que, a sensu contrario, non estando xa dentro do patrimonio do Estado a parcela en litixio á data de entrada en vigor da Lei de Costas, certamente que non se poida practicar daquela o seu carácter de zona marítimo-terrestre.

E tampouco lle falta razón ó Xuíz da instancia cando, apuntillando o tema, reflicte que a parcela de litis nin se atopaba dentro da zona marítimo-terrestre no deslinde efectuado pola OM do 10 decembro 1965, nin tan sequera presenta ningunha das características aludidas nos artigos 3, 4 e 5 da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de Costas, a xulgar (amais pola evidencia que se colixe da sinxela contemplación das fotografías obrantes en autos) polo informe achegado coa demanda e o posterior informe pericial practicado sen intervención voluntaria algunha por parte da demandada".

c) Pues bien, el Tribunal Supremo (Sala Primera), en STS de 17 de diciembre de 2008 confirma los anteriores pronunciamientos, no obstante tratarse ya el de la jurisdicción contencioso administrativa de un pronunciamiento definitivo al haber sido dictada por esta Sala Tercera la STS de 25 de noviembre de 2003 rechazando el recurso de casación formulado --- por la misma entidad recurrente--- contra la anterior SAN de 187 de diciembre de 1998:





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

" ... ha de ser rechazado el único motivo del recurso formulado por el Abogado del Estado en cuanto denuncia la infracción de una norma -la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas - cuya aplicación exige la previa determinación de que la parcela litigiosa se encuentra incluida actualmente en la zona marítimo-terrestre, lo que expresamente niega la sentencia impugnada que, por tanto, no podía según sus propios razonamientos proceder a su aplicación.

Efectivamente la citada disposición transitoria se refiere a «los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial» que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la nueva Ley de Costas, atribuyéndoles un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre por treinta años, prorrogables por otros treinta, previa solicitud de la correspondiente concesión. Pues bien, la aplicación de dicha norma, como ya se adelantó, requeriría la previa modificación, por estimarse contrario a la ley, de aquél pronunciamiento en cuya virtud la Audiencia consideraba que la finca registral nº NUM000 estaba excluida actualmente del dominio público correspondiente a la zona marítimo-terrestre. Al no procederse así se incurre en el defecto casacional de hacer supuesto de la cuestión, que hace perecer el motivo según reiterados pronunciamientos de esta Sala -como señala la sentencia de 6 junio 2008 que , con cita de las de 22 mayo y 12 junio 2002 , 16 marzo , 8 abril y 12 mayo 2005 - al partir de secuencias valorativas que contradicen las efectuadas por la Sala de instancia sin obtener previamente su modificación o integración por parte del Tribunal de casación".

#### **Séptimo.**

Como hemos adelantado, hemos de proceder a rechazar los cuatro primeros motivos del recurso de conformidad con las argumentaciones que a continuación exponemos:

1º. No existe en el pronunciamiento de la SAN impugnada abuso o exceso de jurisdicción por cuanto corresponde a esta jurisdicción el enjuiciamiento de la legalidad de la actuación administrativa consistente en la realización ---por la Administración competente--- de los deslindes del dominio público marítimo terrestre, de conformidad con la legislación sectorial en vigor, que, en el realizado por la Orden Ministerial de 1 de agosto de 1996, era la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (y su Reglamento del año siguiente), como ahora lo es la misma Ley ---una vez modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ( Disposición Adicional Segunda), y el nuevo Reglamento General de Costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (Disposición Adicional Cuarta que, en cuanto a los criterios a seguir, se remite al artículo 27 del mismo)---; actuación administrativa que, por otra parte, abarca y se extiende a la aplicación ---susceptible de ser llevada a cabo de oficio--- de la Disposición Transitoria de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas al objeto de la determinación, por vía concesional, de la indemnización correspondiente en los supuestos que en los distintos apartados de la Disposición se contemplan.

La habilitación, pues, para la actuación administrativa del deslinde no ofrece duda, incluso en el supuesto de deslindes anteriores ---más aun cuando el efectuado en 1965 había sido de carácter parcial--- habiéndose señalado con reiteración y continuidad, que el deslinde administrativo, ya en la Ley 22/1988, de 28 de julio (también tras su modificación), ya en la Ley 28/1969, de 26 de abril, como, incluso, antes en el Real Decreto Ley de 19 de enero de 1928, o, en la Ley de 7 de mayo de 1880, que estamos en presencia de "una actuación administrativa que materializa la extensión física del dominio público. Se trata de determinar y configurar



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal. Desde este punto de vista, es un acto de imperio de defensa del dominio público que no implica el ejercicio de una potestad discrecional, ni a secas ni con el calificativo de "técnica", antes al contrario es una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo".

En consecuencia, "el desacuerdo con lo hecho por la Administración en el ejercicio de esta potestad de defensa del dominio público, no debe parapetarse en fuertes imputaciones retóricas o en la mera invocación de derechos dominicales, ni en contraponer el mero desacuerdo o, por principio, la oposición entre la potestad demanial y la deducida de otras competencias concurrentes como es la ordenación del suelo y el urbanismo; por contra, la oposición al acto de deslinde requiere una diligente actividad probatoria que evidencie la errónea actuación administrativa y así lleve cumplidamente al ánimo de la Sala el convencimiento de que la concreta porción de terreno ribereño ocupado no es pertenencia demanial conforme a la Ley 22/88. Por último no puede olvidarse que si no es admisible discutir a propósito de dichos actos cuestiones de índole dominical, lo propio será aparte del aspecto jurídico-técnico antes expuesto, enjuiciar la bondad del procedimiento seguido por la Administración".

De conformidad con lo anterior, debemos insistir en las conclusiones alcanzadas en una reiteradísima jurisprudencia sobre la naturaleza y viabilidad de los deslindes, y su posible reiteración (por todas STS de 11 de diciembre de 2003 ):

"El procedimiento de deslinde, como ya hemos señalado, contemplado en el capítulo III del título I de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio, tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos contemplado en el capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999, pues con el deslinde no se persigue la revisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico sino la determinación del dominio público marítimo-terrestre a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas , y ello cuantas veces fuese necesario, bien de oficio o a petición de cualquier interesado, por lo que no cabe argüir, para impedir el deslinde, la existencia de otro practicado anteriormente y, si, como al parecer sucedió en este caso, el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 22 de septiembre de 1970 no incluyó algunos suelos que reunían las características físicas contempladas en el apartado b) del artículo 3.1º de la vigente Ley de Costas , no existe obstáculo legal alguno para practicar otro que, comprobando esa realidad, así lo declare, con lo que ni la Administración del Estado ni la Sala de instancia, al confirmar la decisión de aquélla, han conculcado lo establecido en los artículos mencionados".

2º. La Sala de la Audiencia Nacional ---en la SAN de instancia impugnada--- actuó con absoluta corrección, siguiendo el criterio previamente establecido por la STS de esta Sala de 25 de noviembre de 2003 ---confirmatoria del deslinde administrativo practicado por la Administración tras la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas---, habiendo sido la jurisdicción civil la que, con anterioridad, no había seguido las previas valoraciones y conclusiones alcanzadas por este orden jurisdiccional. Y, como consecuencia del criterio establecido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el deslinde de la zona, procedió a actuar el contenido de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, apartado



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

4, insistiéndose de que se trata de este apartado 4 ---y no del 1º--- el que sirve de fundamento a la actuación administrativa enjuiciada, como, de forma expresa, se señala en la 1) de las Consideraciones Jurídicas de la primera de las resoluciones impugnadas; esto es, que lo acontecido en el supuesto es el de la realización de un nuevo deslinde (1996) al ser incompleto y parcial el anterior de 1965, que, como se ha expresado, realizado de conformidad con la Ley de Puertos de 1928 no contemplaba el concepto de "playa", introducido en la posterior Ley de Costas de 1969 y que continuara en la posterior de 1988. Se trataba, pues, de unos terrenos (Disposición Transitoria Primera.4 ), que, como resultaba del nuevo deslinde ---de obligada realización--- quedaban "comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación", remitiéndose, a continuación, la misma Disposición, a los efectos de su compensación indemnizatoria, "al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición".

No se está, pues ---y aquí pudiera estar la razón de la afirmación que se realiza por la Sala Primera--- ante un supuesto de "titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubiesen sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley" de 1988; ni podía serlo, porque la propia resolución administrativa tiene su fundamento, expresamente, en el apartado 4 de la Disposición Transitoria Primera, ni, por otra parte, podría estarse ante el supuesto del apartado 1 de la misma Disposición Transitoria por la sencilla razón de que la primera de las sentencias de la jurisdicción civil fue dictada el 11 de febrero de 2002 , posterior, pues, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

3º. Tampoco puede aceptarse la existencia de la infracción del artículo 24 CE ---en su manifestación del derecho a la inmutabilidad de las resoluciones judiciales firmes y a la intangibilidad de las situaciones en ellas declaradas---, ni del principio de seguridad jurídica ( artículo 9.3 CE ), por cuanto el planteamiento de la Sala Primera del Tribunal Supremo lo es desde la perspectiva de un supuesto que no es el que fundamenta la actuación administrativa enjuiciada ---de otorgamiento de derechos concesionales--- ya que esta actuación derivaba de lo establecido en el apartado 4 de la Disposición Transitoria Primera de la LC , al venir impuesto un nuevo deslinde, de conformidad con lo previsto en el apartado 3 de la misma Disposición: "se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por otras".

Ha sido la propia jurisprudencia de la Sala Primera la que ha ratificado esta decisión, habiendo, esta Sala, reproducido lo por aquella señalado. Así en nuestra STS de 28 de julio de 2009 , dijimos:

"Recientemente la STS de la Sala 1ª de este Tribunal Supremo, de 8 de mayo de 2008, ha reiterado dicha línea argumental, señalando al efecto que "toda la razón asiste al recurrente cuando argumenta que a la jurisdicción civil corresponde determinar las cuestiones litigiosas relativas al derecho de propiedad, incluso frente a bienes declarados demaniales. Y no otra cosa resuelve la sentencia apelada, cuando rechaza la excepción de incompetencia de jurisdicción que formulaba la contestación a la demanda. Y la sentencia, sobre la base de un conjunto de consideraciones que la Sala comparte y hace suyas, resuelve la cuestión asumiendo su propia competencia, y lo hace en sentido favorable a la Administración demandada, porque llega a la conclusión de que la finca actora está en zona de dominio público marítimo-terrestre. Y no es cierto, en contra de lo que el Sr. Letrado apelante invoca, que la sentencia apelada haga descansar esta conclusión en el simple hecho de que así es porque así lo dice el deslinde a que se refiere la OM de 1994.

La finca tiene esa naturaleza porque así lo quiere el art. 132.2 de la Constitución . Este precepto ha merecido la atención del Tribunal Constitucional a propósito de la Ley de Aguas de



**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

2 de agosto de 1985: En la sentencia de 29 de noviembre de 1988 (núm. 227) se nos dice que "(...) no es casual, como lo demuestran también los antecedentes parlamentarios, que la Constitución haya incorporado directamente al dominio público estatal, en el art. 132.2 determinados tipos de bienes que, como la zona marítima terrestre, las playas, el mar territorial, etc., constituye categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas".

De esta reflexión, a propósito del alcance del art. 132.2 de la Constitución se desprende que la finca objeto de este proceso pertenece al dominio público marítimo-terrestre. Puede decirse, desde el punto de vista de la Administración, que el precepto en cuestión primero, y la Ley de Costas de 1988 después, han puesto las cosas en su sitio, valga lo coloquial de la expresión, obedeciendo a criterios prácticamente inalterables en nuestro Derecho histórico, que hunde sus raíces más profundas en el sistema dominical que construyó el Derecho Romano, si bien sea cierto que desde el punto de vista del derecho a la propiedad privada, y a su protección recogida en el Código Civil, la cuestión resulta difícilmente asimilable, en la misma medida en que así le resulta a los cientos de propietarios afectados, en nuestro litoral onubense, por la normativa y actos de ejecución que son consecuencia de la norma constitucional".

Por su parte, la misma Sala Primera de este Tribunal Supremo, en la también reciente STS de 21 de mayo de 2008, señala que "como ha destacado la más reciente jurisprudencia de esta Sala, el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre realizado al amparo de la más reciente jurisprudencia tiene eficacia declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él; es equivalente a un título de dominio; comporta la incorporación de los expresados bienes al dominio público marítimo-terrestre ( art. 13.1 LC y 28.1 de su Reglamento); es título hábil para solicitar la anotación preventiva del dominio público; permite la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes y la rectificación de los asientos contradictorios ( art. 13.2 LC y 29.1 de su Reglamento); afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanza a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 LH (desaparece la conservación de sus derechos que les confería la Ley de Costas de 1969, art. 6.3 ); y se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada ( DT 1ª LC ). Este sistema de protección no desconoce que el deslinde puede afectar a titularidades dominicales, y no impide que los titulares inscritos afectados puedan ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. Como ha declarado la STS 149/1991, se reconoce el derecho de los afectados por el deslinde a ejercer las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, tanto en la vía Contencioso- Administrativa ( art. 13 LC ), como en la vía civil ( art. 14 LC y 29 del Reglamento).

Por último, la misma STS rechaza la argumentación relativa al carácter retroactivo de la nueva Ley de Costas, en relación con la anterior normativa y con las inscripciones registrales realizadas con base en ella, señalando a tal efecto que "en aras del agotamiento de la efectividad del derecho a la tutela judicial, puede, no obstante, argumentarse que la doctrina de los actos propios no es aplicable al supuesto examinado desde el momento en que la calificación de dominio público de los bienes se apoya en una disposición legislativa de carácter imperativo. El principio de irretroactividad de las normas restrictivas de los derechos individuales admite, según la jurisprudencia constitucional, excepciones justificadas, entre las que figura la privación de derechos por razones de interés general o utilidad pública con la correspondiente indemnización. A este principio responden las disposiciones transitorias de la LC que la sentencia recurrida considera aplicables, según la jurisprudencia constitucional que





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

ha sido citada. Establecida esta justificación, tampoco pueden invocarse los restantes principios de seguridad jurídica y prohibición de la arbitrariedad en que se funda el motivo".

4º. Por todo ello debemos concluir reconociendo la viabilidad de la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la LC , como consecuencia de encontrarnos ante el supuesto previsto en el apartado 4 de la misma, derivado de la realización de un nuevo deslinde que resultaba obligatorio de conformidad con lo previsto en el apartado 3 de la propia Disposición, y, por todo ello, con las consecuencias concesionales ---actuables de oficio por la Administración--- previstas en el apartado 1 de la misma Disposición Transitoria.

Por otra parte ---al margen de las limitaciones competenciales, y de ello derivado--- la sentencia del órgano civil de primera instancia no debió llevar a cabo dos actuaciones en su enjuiciamiento, que tampoco debieron ser validadas por las otras instancias:

a) Ni debió efectuar una valoración fáctica de la realidad física de la zona para afirmar que las características de la misma no permitían la inclusión de los terrenos concernidos en los descritos en los artículos 3 , 4 y 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas , así como resolver que la Orden Ministerial de 1996, aprobatoria del deslinde las había incluido en el mismo de forma indebida, pues la revisión de tal actuación administrativa ---y la declaración de la legalidad, o no, de la Orden Ministerial--- corresponde en exclusiva a esta jurisdicción;

b) Ni, a mayor abundamiento, debió hacerlo con el escaso material probatorio que le había sido proporcionado, cuando, con anterioridad, la Sala de la Audiencia Nacional, había procedido a efectuar tal valoración fáctica tomando en consideración la propia descripción de la finca en la escritura de compraventa de 1971, las fotografías de la zona, la prueba practicada en autos, y, sobre todo, el contenido del expediente administrativo de deslinde, en el que se contiene todo lo actuado para la decisión administrativa sobre el deslinde.

#### **Octavo.**

Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional ).

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos causados por la parte recurrida, a la cantidad máxima de 4.000 euros, más el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de oposición.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el Recurso de Casación 2019/2015, interpuesto por la sociedad Camping Bayona Playa, S. A. contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de fecha 17 de marzo de 2015, en su Recurso Contencioso Administrativo 439/2012 . 2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.