

REVISTA DE

# Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**F. A. CASTILLO BLANCO**

Público y privado en la defensa del espacio urbano: hacia una necesaria revisión del sistema reaccional vigente

**J. ORTEGA BERNARDO**

Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios

**G. G. RUIZ ZAPATERO**

Los efectos de las leyes tributarias inconstitucionales

# 169

Madrid

Enero/Abril

## 2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



DOCUMENTOS  
Y DICTÁMENES



*Revista de Administración Pública*  
ISSN: 0034-7639, núm. 169,  
Madrid, enero-abril (2006)

# Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*  
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*  
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*  
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Luis Cosculluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*  
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*  
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*  
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*  
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*  
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

## Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

# LA INDETERMINACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN LA LEY DE COSTAS DE 1988. A PROPÓSITO DEL DESLINDE DE ACANTILADOS

MARTA GARCÍA PÉREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de A Coruña

1. INTRODUCCIÓN.—2. LOS HECHOS.—3. LA CUESTIÓN LITIGIOSA.—4. LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS: A) *Los acantilados, ¿son ribera del mar?: a) La verticalidad. b) La unidad morfológica. c) El contacto con espacios de dominio público.* B) *Con otra interpretación, ¿resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y de protección?* C) *¿Puede ser un mismo terreno a la vez de dominio público y zona de servidumbre de protección?*—5. EL VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO PONENTE, DON JESÚS ERNESTO PECES MORATE, EN LA SENTENCIA DE 20 DE ENERO DE 2004.—6. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## RESUMEN

El estudio de dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, una de ellas con el Voto Particular de su ponente, es el hilo conductor de una exposición que se inicia con una cuestión muy concreta —«*qué es la ribera del mar y cuál debe ser su línea interior en un tramo de costa que se configura como acantilado*»—, de la que surgen, progresivamente, otras muchas cuestiones. El deslinde de los acantilados sirve de pretexto para valorar la determinación del dominio público-marítimo terrestre realizada por el legislador de Costas de 1988 y profundizar en el contenido y la funcionalidad de algunos elementos esenciales del régimen jurídico del litoral, como el concepto mismo de «*ribera del mar*» o la técnica de las servidumbres.

*Palabras clave:* dominio público marítimo-terrestre; acantilado; servidumbres.

## ABSTRACT

The study of two recent decisions of the Supreme Court, one of them with a relevant dissenting opinion, is the principal theme of this paper, which begins with a very specific question: what does «*riverside*» means and which is the limit of the riverside in a rocky coast. From this initial question arise other very interesting points of discussion. Under the pretext of demarcating the boundaries of the cliffs, the author expresses her opinions about the legal definition of the littoral made by the legislator in 1988 and the functionality of some main elements of the legal regulation of the coast, like the concept of «*riverside*» or the right of easement law.

*Key words:* littoral; public domain; cliffs; riverside; easement law.

## 1. INTRODUCCIÓN

Mediante *sentencia de 29 de octubre de 2003*, la Sección 5.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo resolvía un recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 1999, relativa al deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa «Ses Penyes Rotges», en el término municipal de Calviá-Mallorca (Balears). La lectura de cualquiera de los dos pronunciamientos resulta sugerente e inquietante. Lo primero, por el derroche de argumentación —diría incluso imaginación— de los magistrados en el empeño de determinar los límites del dominio público marítimo-terrestre recogidos con excesiva generalidad e imprecisión en la Ley de Costas y su Reglamento. Inquietante, sin duda, porque la lectura de la fundamentación jurídica de las decisiones judiciales genera la sensación de que se está afirmando algo que la norma no dice, ni siquiera por aproximación, asumiendo la judicatura un papel de creación del Derecho de dudosa atribución en este caso.

Tan sólo dos meses después de haberse dictado aquella sentencia, el Tribunal Supremo confirmaba la doctrina en un nuevo pronunciamiento de *20 de enero de 2004*, a propósito del recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la Audiencia Nacional relativa en esa ocasión a una modificación de la línea que define la ribera del mar en un tramo de costa denominado «Cap de Vol», en el término municipal de Port de la Selva (Gerona). En esta segunda ocasión, sin embargo, el ponente, don Jesús Ernesto Peces Morate, formulaba un interesante y juicioso Voto Particular, que añade un buen elenco de argumentos al debate sobre el acierto de las decisiones judiciales que se comentan.

Las discrepancias surgidas en el seno de la Sección 5.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo vienen a confirmar muchas voces autorizadas que manifestaron —cuando todavía era Proyecto de Ley de Costas— que la nueva regulación generaría inseguridad jurídica, en gran medida por el abandono de definiciones de larga tradición y su sustitución por otras de contornos mucho más imprecisos y desconocidos<sup>1</sup>.

El modo en que una de las sentencias de instancia resume la cuestión de fondo del litigio es la mejor muestra de que aquellos presagios se han cumplido:

«Que en cuanto al fondo propiamente dicho, la cuestión central de autos —por la implicación urbanística que conlleva— es *determinar si está bien trazada o no la línea de servidumbre de protección*. Esa cuestión lleva a otra previa y que es ante todo de carácter jurídico, a saber, *qué es la ribera del*

---

<sup>1</sup> Vid. J. L. MEILÁN GIL, «El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas», *REDA*, núm. 57, 1988, págs. 428 y ss.

*mar y cuál debe ser su línea interior en un tramo de costa que se configura como acantilado».*

Quince años después de la entrada en vigor del texto legal, la cuestión de fondo aún pasa por determinar «qué es la ribera del mar y cuál debe ser su línea interior».

## 2. LOS HECHOS

Las zonas costeras conocidas como «Ses Penyes Rotges» (Baleares) y «Cap de Vol» (Gerona) fueron objeto de deslinde administrativo tras la aprobación de la Ley de Costas. Como consecuencia de la operación de deslinde se incorporaron al dominio público algunas dependencias no contempladas en la legislación precedente, como los acantilados, incluidos en el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.4 de la Ley. En ambos casos, la Administración hizo coincidir sobre el plano la *línea interior de la ribera del mar* con la *línea interior del dominio público*, que se situaba en la coronación del acantilado, midiéndose a partir de ese punto las servidumbres de protección o de tránsito.

Para el tramo de costa «Ses Penyes Rotges», el 21 de abril de 1995, una Orden del MOPTMA aprobaba el acta y los planos en los que se definía el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. Contra dicha Orden se interpuso recurso contencioso-administrativo. La disconformidad del recurrente con el deslinde se centraba en un tramo de costa configurado como acantilado y en la señalización sobre el plano de la línea de servidumbre de protección. El recurso fue desestimado por sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 1999. Interpuesto recurso de casación ante el Tribunal Supremo, éste declaró no haber lugar al recurso.

El deslinde de «Cap de Vol» también resultó conflictivo. La disconformidad con la línea que definía la ribera del mar, que coincidía sobre el plano con la coronación del acantilado, provocó la impugnación del deslinde ante la Sección 1.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Por sentencia de 5 de mayo de 2000 se desestimó el recurso. Interpuesto recurso de casación, el Tribunal Supremo declaró no haber lugar al mismo.

## 3. LA CUESTIÓN LITIGIOSA

Pese a la diversidad de los asuntos planteados por los recurrentes en los dos casos citados y aun tratándose de parcelas de costa distintas, existen elementos comunes que han provocado que las sentencias del Tribunal Supremo coincidan en sus afirmaciones y consoliden una doctrina en torno a una cuestión fácil de enunciar: *qué es la ribera del mar y cuál debe ser su línea interior en un tramo de costa que se configura como acantilado*.

En los dos casos, los recurrentes, propietarios de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre deslindado, sostuvieron que

«la línea interior de la ribera del mar en un tramo de costa que se configura como acantilado no se puede identificar con la coronación del acantilado, sino con la línea interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, hasta donde llegan las mayores olas en el propio muro o paramento del acantilado».

De la sentencia «Cap de Vol» se deduce que la Administración General del Estado mantuvo un criterio interpretativo de los preceptos de la Ley de Costas y de su Reglamento similar al del recurrente, pero en el caso particular no accedió a diferenciar el límite interior de la ribera del mar y el del dominio público por no haberse podido acreditar las cotas hasta donde alcanzaban las olas en los mayores temporales conocidos.

Por el contrario, la doctrina de la Sala de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo se formula en términos muy distintos:

«en los acantilados (verticales, pues los no verticales no son dominio público, salvo en la parte en que sean zona marítimo-terrestre por estar bañados por el mar, según el artículo 4.4 y la regla general del artículo 3.1.a) de la Ley de Costas) que están en contacto directo con el mar, la línea exterior de la ribera del mar será el punto de contacto tierra-agua, y la línea interior se extiende hasta la altura de coronación, siendo en este caso coincidente ese límite interior con el del dominio público».

#### 4. LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS

El Tribunal Supremo emplea en los dos casos comentados una argumentación idéntica, en la línea de la vertida unos años antes por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En síntesis, son tres las razones jurídicas esgrimidas con mayor o menor fuerza en las sentencias: los acantilados son ribera del mar (A); con otra interpretación resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y protección (B), y un mismo terreno no puede ser a la vez dominio público y zona de servidumbre de protección (C).

##### A) *Los acantilados, ¿son ribera del mar?*

Hay que reconocer que el interrogante, de por sí, es molesto. Quince años después de aprobarse la Ley de Costas no parece admisible. Al menos

en un Estado de Derecho que proclama la «seguridad jurídica» como uno de los principios garantizados por la Constitución (art. 9.3).

Pese a todo, no sorprende. En demasiadas ocasiones se puso de manifiesto la indeterminación del dominio público marítimo-terrestre propiciada por una regulación ambiciosa pero alejada de la tradición jurídica española. Efectivamente, la Ley de Costas de 1988 supuso una importante ampliación de la franja demanial, al incorporarse a ella bienes que se consideraron necesarios para alcanzar los fines de protección, conservación y uso público proclamados por el legislador, pese a no responder muchas veces, por sus características físicas, a los que se venían reconociendo de dominio público marítimo-terrestre.

La ampliación del concepto fue aceptada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, de 4 de julio:

«En cuanto que el precepto incluye en el demanio bienes que no están directamente aludidos por la Constitución, ha de considerarse dictado en virtud de la facultad que la misma Constitución concede al legislador para determinar los bienes que integran el dominio público. Aunque esa facultad no aparece acompañada, en el artículo (132.2) que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es *para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas. En el presente caso la finalidad perseguida es, claro está, la de “la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar”, que es la explícitamente proclamada en el art. 1 de la Ley impugnada. Atendida esta finalidad, no cabe imputar exceso alguno al legislador en ninguna de las determinaciones que los distintos apartados del art. 4 hacen, ni menos aún en el contenido del art. 5, que expresamente excluye la incorporación al dominio público de las islas que sean de propiedad privada de particulares o de Entidades públicas o procedan de la desmembración de éstas. Aquellas determinaciones se refieren en todo caso a tierras que han formado parte del lecho marino (apartados 1.º y 2.º) o que quedan cubiertos por él (3.º) o que han estado integradas en la zona marítimo-terrestre o son prácticamente indiscernibles de ella (apartados 4.º, 5.º y 6.º), o se incorporan a ellas en virtud de un negocio jurídico (apartados 7.º y 8.º) o, por último, están ocupados por obras que son parte del dominio público estatal por afectación (apartados 9.º, 10 y 11)» —FJ 2.B)».*

Que el Tribunal Constitucional apostase por la constitucionalidad de la ampliación legal del concepto de dominio público marítimo-terrestre no evitó, sin embargo, las contiendas judiciales. En último extremo, habrían de ser los tribunales de justicia ordinarios quienes declarasen la adecuación a Derecho de cada una de las franjas definidas como dominio público marítimo-terrestre, a través de la técnica, también innovadora, del deslinde administrativo<sup>2</sup>.

Es el caso de los acantilados sensiblemente verticales. La Ley de Costas de 1988 los incluye entre los bienes de dominio público marítimo-terrestre, al señalar el artículo 4 que:

«Pertencen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal:

(...)

4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación».

La legislación anterior no hacía mención expresa de los «acantilados», aunque se entendía con naturalidad que tenían condición demanial las zonas escarpadas bañadas por el mar con su flujo y reflujo y las mayores olas en los temporales ordinarios donde no eran sensibles las mareas (en consonancia con la definición de zona marítimo-terrestre establecida en el artículo 1.2 de la Ley de Costas de 1969).

La Ley de Costas de 1988 hace prescindible el contacto con el mar para la configuración de los acantilados. Expresamente prevé la posibilidad de que estén en contacto con el mar o con otras dependencias demaniales (art. 4.4), incorporando al concepto realidades geográficas poco reconocibles, que algún autor denomina «acantilados terrestres»<sup>3</sup>.

El Reglamento de Costas, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, ha concretado algo más el concepto, al señalar que:

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

La escasa regulación permite señalar, por lo menos, tres características definitorias de los acantilados, que ayudarán a despejar el interrogante que

<sup>2</sup> Vid. sobre la regulación del deslinde en la Ley de Costas, mi trabajo «El deslinde de las costas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, págs. 391 y ss., y los que en él se citan.

<sup>3</sup> Cfr. J. R. CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, 1995, pág. 229.



encabeza este epígrafe: la verticalidad, la unidad morfológica y el contacto con espacios de dominio público.

a) *La verticalidad.*

La *verticalidad* es una característica ínsita a la noción misma de acantilado. «Escarpa casi vertical en un terreno», y «dicho de una costa: cortada verticalmente o a plomo», es la definición de «acantilado» que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española. De ahí que se haya calificado en alguna ocasión de innecesaria, por redundante, la referencia de la Ley de Costas de 1988 a los acantilados «sensiblemente verticales» (art. 4.4).

Las dudas que pudiera plantear la redundancia legislativa se despejaron por el Reglamento de Costas, que puso cotas a la exigida «verticalidad»:

«A efectos de lo establecido en el apartado 4 del artículo anterior, se consideran acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo paramento, como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales...» (art. 6.3).

Es decir, la escarpa no tiene que ser absolutamente vertical, en plano de 90 grados sexagesimales con el plano horizontal; ni siquiera tiene que mantener una verticalidad de 60 grados sexagesimales en cada uno de sus tramos, sino que, promediando sus zonas más verticales con las que no lo son tanto, el resultado debe ser igual o superior a 60.

Puede resultar un promedio cuestionable, para unos demasiado exigente, para otros cicatero, pero lo cierto es que concreta, sin excederse, el término legal<sup>4</sup>.

b) *La unidad morfológica.*

La *unidad morfológica* es la segunda nota caracterizadora de los «acantilados». Podría decirse que la normativa costera concibe a los acantilados como un accidente geográfico singular y unitario, multiforme (por zonas escarpado y horizontal, rocoso y arenoso), pero tratado con uniformidad, sin diferenciar el régimen jurídico que merecería cada metro cuadrado de acantilado por sus características morfológicas, sino como un todo.

Un todo, además, diferente a la franja de costa denominada «ribera del mar», como se deduce de alguna declaración jurisprudencial<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> Vid. MORENO CÁNOVES, *Régimen jurídico del litoral*, 1990, pág. 138, para quien debería haberse hecho referencia a 45, en lugar de 60, grados sexagesimales.

<sup>5</sup> Como se ve, se dice en el texto «en alguna ocasión», porque lo cierto es que la jurisprudencia no ha sido rotunda ni clara con esta afirmación. Por ejemplo, la STS de 20 de diciembre de 2004 (RJ 20043155) desliza la siguiente afirmación: «Esta nuestra tesis interpretativa de lo establecido en los citados preceptos se basa en la finalidad protectora del

«Es cierto que, según el artículo 3-1 de la Ley de Costas, *los acantilados no son ribera del mar (pues ni son zona marítimo-terrestre ni playa)*» (STS de 29 de octubre de 2003, RJ 7962\2003).

Efectivamente, son bienes de dominio público por determinación legal no comprendidos en el concepto de «ribera del mar» que recoge el artículo 3 de la Ley de Costas. Cosa distinta es que ciertos acantilados estén bañados en su base por el mar o contacten con la zona marítimo-terrestre o la playa. La ribera del mar, en tales casos, finalizará en el punto del paramento que alcancen las aguas en la pleamar o las olas en los mayores temporales, o donde termine la playa, con sus arenas, gravas y guijarros, y aun sus dunas, bermas y escarpes.

Se trata, sin duda, de una opción consciente del legislador, que podría haber regulado los acantilados de otra manera. Por ejemplo, por qué no incluirlos como formaciones naturales fácilmente reconocibles en la ampliada zona marítimo-terrestre, según la tradición legislativa que limitaba la declaración de demanialidad al espacio en contacto con la ribera del mar, o incluso afectando por vía legislativa el talud vertical hasta su coronación, incluyendo en la llamada ribera del mar la parte seca del acantilado<sup>6</sup>. Sobraría entonces su referencia en el artículo 4.4, salvo que el legislador hubiese optado por restringir tal mención a los acantilados que contactasen con otras dependencias demaniales distintas al mar.

Lo cierto es que el legislador de 1988 tomó otro camino. Optó por incluir los acantilados como dominio público pero como formación geológica singular, distinta de los fenómenos incluidos en la ribera del mar. La propia génesis del artículo 4.4 de la Ley de Costas lo confirma. La referencia a los «acantilados» se introdujo en la Ley de Costas durante la tramitación parlamentaria del texto legal, como consecuencia de las enmiendas presentadas por Coalición Popular (núm. 216) y el CDS (núm. 351) en el Congreso de los Diputados. El primero de los Grupos defendió

---

dominio público marítimo-terrestre perseguida por la Ley de Costas 22/1988, que *no se alcanzaría si se considerase que los acantilados sensiblemente verticales, en contacto con la ribera del mar, no forman parte de ésta...*».

<sup>6</sup> Vid. la opinión cualificada de CALERO, *op. cit.*, págs. 229 y ss. Opinión cualificada por cuanto él mismo fue portavoz del Grupo Parlamentario de Colación Popular en el Congreso de los Diputados y responsable, por tanto, de todas las enmiendas de ese Grupo, entre las que estaba la referencia a los acantilados. Pasado el tiempo, el autor reconoce la importancia cuantitativa de la mención del artículo 4.4 de la Ley, por la gran extensión de la costa acantilada, pero tiene sus dudas de que realmente fuese necesaria esta innovación, por cuanto «el supuesto de este párrafo 4.º del artículo 4.º podría haberse incluido en ese concepto de “escarpes” que la Ley en su artículo 3.1 asimila a las playas». Vid. una opinión similar en J. L. MEILÁN GIL, «El dominio público natural y la legislación de costas», núm. 139 de esta REVISTA, 1996, págs. 41 y ss., para quien «los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar (apartado 4) ... hubieran podido incluirse en la ampliada zona marítimo-terrestre del art. 3, como evidencia el apartado 5 del art. 4, que los incluye al lado de las playas y la zona marítimo-terrestre definidas, a su vez, por sus “características naturales”. No parece que hubiera constituido un obstáculo insalvable para ello incluir la “parte seca” del acantilado, como no lo ha sido incluir en las playas las dunas formadas por la acción del viento...».

la incorporación de los acantilados al concepto de la ribera del mar, pero el texto final fue el resultado de una transacción que pasó por aceptar que los acantilados no forman parte legalmente de la ribera del mar, salvo en la medida en que reúnan las condiciones de zona marítimo-terrestre, pero se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre por determinación legal.

El Reglamento de Costas completó la definición legal de acantilado con una última referencia, en el artículo 6.3, que no ha sido precisamente esclarecedora:

«Se incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación».

Dijo, con acierto, MENÉNDEZ REXACH que el precepto reglamentario apunta claramente la necesidad de considerar el acantilado como unidad morfológica<sup>7</sup>. Es decir, si hay un escarpe, una berma, otro escarpe y así sucesivamente, todo el conjunto, sin solución de continuidad, conforma el acantilado, que finaliza, tierra adentro, en su coronación. El razonamiento convence. La inclusión de las bermas o escalonamientos —lo mismo que la promediación de la verticalidad— pretende conseguir que la zona escarpada, habitualmente rocosa, que se denomina acantilado tenga continuidad a lo largo de la costa, y que a toda ella alcance la naturaleza demanial. Se trata de evitar, por tanto, que los acantilados se conciban como una sucesión de promontorios singulares, en los que la demanialidad se determine respecto de cada paramento<sup>8</sup>.

La intención ha sido la misma que la que ha llevado al legislador a incluir en el concepto de «playa» a los escarpes, bermas y dunas, persiguiendo, también en este caso, un concepto unitario de la playa, como extensión de depósito de materiales sueltos, con sus escalonamientos y planicies, pero toda una. Por eso, el legislador ha definido el concepto de «berma» del artículo 3.1.b) como «la parte casi horizontal de la *playa*, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje» —art. 4.c)—. Que nada tendrá que ver con la «berma» de los acantilados, que será, por asimilación, la parte casi horizontal de los *acantilados*, interior a los escarpes o taludes. En otras palabras, tras cada zona escarpada habrá bermas, pero la zona escarpada será *playa* sólo cuando reúna las características físicas del artículo 3.1.b) de la Ley, y acantilado cuando forme parte de una formación geológica reconocible en el artículo 6.3 del Reglamento de Costas.

<sup>7</sup> Cfr. «La configuración del dominio público marítimo-terrestre», en *Ley de Costas: Legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP, Santiago de Compostela, 1992, pág. 60.

<sup>8</sup> Plantea CALERO una duda relativa a las bermas o escalonamientos: «¿se contarán o no para hallar ese promedio de verticalidad a que se refiere el Reglamento?» (*op. cit.*, pág. 229). La respuesta es importante, porque la zona configurada como acantilado tendrá que ser tremendamente escarpada para mantener como promedio una verticalidad de 60 grados sexagesimales si se tienen en cuenta las bermas o partes horizontales del mismo, o, al contrario, una formación escarpada no tendrá que ser excesivamente vertical para encajar en la definición de la Ley de Costas y su Reglamento si sólo se atiende a los planos verticales para promediar su inclinación.

Equivocadamente, a mi juicio, la referencia a las bermas en el artículo 3 ha sido utilizada por la jurisprudencia con un alcance muy distinto al expuesto. Ha servido de pretexto para afirmar que toda esa unidad morfológica que llamamos «acantilado» es ribera del mar cuando está en contacto con el mar, porque lo son las bermas y los escarpes de acuerdo con el artículo 3.1.b). Lo que podría haber sido, en mi opinión, pero no fue por expresa voluntad del legislador, es defendido, sin embargo, por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo:

«La solución acogida, que como hemos dicho viene manteniendo la Sala, resulta consecuente con la novedad de la Ley 22/1988 de *incluir expresamente en la categoría conceptual de las playas los escarpes (taludes o planos inclinados), y las bermas (parte horizontal de un escalón o subida), que al quedar incluidas en el art. 3.1.b) forman parte de la ribera del mar, y con ello la línea de ribera del mar se sitúa siempre, al menos, en la coronación del accidente geográfico, como debe situarse en el acantilado, por ser un accidente de similar naturaleza*, aunque venga recogido en el artículo 4.4 de la Ley de Costas, como pertenencia de dominio público marítimo-terrestre “los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar y con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación”, y *concreta el artículo 6.3 del Reglamento*, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, “a efectos de lo establecido en el apartado 4 del artículo anterior, se consideran acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo paramento, como promedio, puede ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales. *Se incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación*”. Este último inciso resulta relevante pues estas bermas que se presentan como componentes del acantilado, como hemos visto, forman parte de la ribera del mar, se hallen a la altura que se hallen» (SAN de 5 de mayo de 2000, confirmada por la STS de 20 de enero de 2004, RJ 20043155).

La sentencia peca de generalización. No toda berma, en el sentido de «parte horizontal de un escalón o subida», es ribera del mar. El artículo 3.1 de la Ley de Costas se refiere a las partes horizontales de escalones o subidas de las «playas», y a este fenómeno debe restringirse el concepto. Si el escalón o subida no se produce en un terreno con características de playa, no puede decirse que dicho escalón sea ribera del mar. Será dominio público marítimo-terrestre, si el escalón pertenece a un acantilado de 60 grados sexagesimales de inclinación («*Se incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación*»), pero no ribera del mar. Por reconducir la dialéctica al absurdo, sostener la tesis jurisprudencial

cial llevaría a concebir el acantilado dibujado por la norma como una sucesión escalonada de playas, «se hallen a la altura que se hallen»<sup>9</sup>.

Como ya se afirmó páginas atrás, el Reglamento de Costas ha incorporado las bermas en el concepto de «acantilado» con la pretensión de hacer referencia a aquél como fenómeno morfológico integral, compuesto de una sucesión de bermas y escarpes, hasta su coronación; concebido todo él como dominio público, aunque sin formar parte de la ribera del mar. Es verdad que no era la única opción, pero es la que se ha tomado. Por tanto, estando así las cosas, y mientras no se produzca cambio legislativo, *los acantilados sensiblemente verticales no son ribera del mar, aunque estén en contacto con ella.*

c) *El contacto con espacios de dominio público.*

El *contacto con espacios de dominio público* es otra de las características definitorias de los «acantilados» referido en la Ley de Costas.

El legislador ha concebido el acantilado como un fenómeno geográfico que no necesita contacto directo con la ribera del mar. El artículo 4.4 alude al contacto con el mar «o con espacios de dominio público marítimo-terrestre», ampliando notablemente el significado del término. Una escarpa casi vertical en un terreno, en contacto con el mar, será acantilado, pero también un escarpe similar a continuación de una playa, de una cadena de dunas o, por qué no, de una superficie incorporada por un concesionario para completar la de dominio público que está en explotación (art. 4.7 de la Ley de Costas).

La amplitud del concepto plantea problemas de determinación de la línea de deslinde del demanio marítimo. Parece inevitable que la formación geológica escarpada que esté en contacto con cualquier dependencia de dominio público marítimo-terrestre sea incluida dentro de la línea de dominio público, aunque resulte estar tan alejada del mar que a duras penas

---

<sup>9</sup> Desde luego, el Tribunal Supremo no desconoce el origen del apartado 4 del artículo 4 de la Ley de Costas. Son varias las sentencias en que se invoca la tramitación parlamentaria de la Ley. Sin embargo, el Tribunal hace caer en saco roto las reflexiones parlamentarias (que no hacían sino atender a la realidad física de las formaciones geológicas rocosas y notablemente inclinadas próximas a la costa). Vid. por todas la STS de 13 de julio de 2001, RJ 2001\7660: «la noción de “acantilado” que la Ley de Costas de 1988 emplea (y que fue introducida en el texto legal durante su tramitación parlamentaria para dar respuesta legislativa al hecho de que una parte importante de nuestras costas corresponde, efectivamente, a este tipo de formación litoral)...». O la STS de 10 de diciembre de 2003, RJ 2003\ 9526: «Basta simplemente con señalar que la inclusión del concepto de “acantilados”, como una nueva categoría del dominio público dentro de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, constituyó una auténtica novedad dentro del mismo —a diferencia de otras categorías tradicionales que simplemente fueron configuradas de modo diferente—, hasta el punto de no aparecer la misma en el Proyecto de Ley del Gobierno y ser introducida en el texto legal en virtud de enmienda legislativa. Al no encontrarse mencionados en la Constitución, tal inclusión fue una opción del legislador, que se refleja en la sistemática legal, apareciendo la misma no en el artículo 3.º, sino en el 4.º de la LC, concretamente en su apartado 3 [sic], como “los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación”...».

pueda ser identificada como «acantilado» por la conciencia social —por usar la expresión empleada por el TC en la STC 149/1991, FJ 2.A)—. Pero la extrañeza del concepto no raya en este caso con la constitucionalidad de la opción legislativa. El propio TC así lo ha declarado:

«En el presente caso la finalidad perseguida es, claro está, la de “la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar”, que es la explícitamente proclamada en el art. 1 de la Ley impugnada. *Atendida esta finalidad, no cabe imputar exceso alguno al legislador en ninguna de las determinaciones que los distintos apartados del art. 4 hacen...*» —STC 149/1991, FJ 2.B)—.

Ahora bien, dicho esto hay que ser consecuente con la letra de la Ley. Si se opta por declarar que los acantilados pueden estar en contacto con cualesquiera espacios de dominio público marítimo-terrestre, habrá que reconocer, porque es una simple deducción lógica, que dichos espacios no tienen que ser necesariamente los definidos en la Ley como «ribera del mar».

La afirmación anterior debería permitir diferenciar las diversas situaciones con las que puede encontrarse la Administración de Costas con ocasión de un deslinde:

1.<sup>a</sup> Si la zona deslindada como acantilado contacta con una dependencia demanial distinta a la ribera del mar, sólo cabe pensar que en el plano de superficie aparecerán dos líneas bien diferenciadas: la línea interior de la ribera del mar y la del dominio público (en la coronación del acantilado), y será a partir de aquélla, necesariamente, la fijación de las servidumbres.

2.<sup>a</sup> Si la zona deslindada como dominio público está conformada en parte por un acantilado sensiblemente vertical que esté en contacto con el mar, la línea interior de la ribera del mar debería fijarse en el punto donde finaliza aquélla y la línea interior del dominio público en la coronación del acantilado.

Es decir, si se trata de un acantilado con una verticalidad de 90 grados sexagesimales, sobre el plano de superficie coincidirán ambas líneas, y a partir de ellas se fijarán las servidumbres de protección y de tránsito. Pero a medida que disminuya la inclinación del acantilado, y hasta llegar a los 60 grados sexagesimales, la línea interior de la ribera del mar y la del dominio público se irán distanciando en el plano, debiendo medirse las servidumbres a partir de la línea interior de la ribera del mar.

La jurisprudencia ha ido, sin embargo, por un camino distinto cuando se da esta segunda situación. La Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo dan un tratamiento común a los acantilados sensiblemente verticales

que estén en contacto con el mar, cualquiera que sea el grado de inclinación de los mismos, y hacen coincidir las dos líneas (la interior de la ribera del mar y la interior de dominio público) sobre el plano:

«En conclusión, cabe declarar, como doctrina de esta Sala, que cuando el acantilado sensiblemente vertical, definido como tal por el artículo 6.3 del Reglamento de Costas, esté en contacto con la ribera del mar, tanto descrita en el apartado a) como en el b) del artículo 3.1 de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, la línea de la ribera del mar se encuentra en el punto de coronación del acantilado, de modo que resultan coincidentes en ese caso el límite interior de la ribera del mar con el del dominio público marítimo-terrestre, y, por tanto, no procede el trazado de una y otra línea al practicar el deslinde, como pretende el recurrente, al no concurrir el supuesto previsto en los artículos 19.1 y 26.1 del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, debiendo medirse, por consiguiente, la servidumbre de tránsito y la de protección, según establecen concordadamente los artículos 23.1 y 27.1 de la Ley Costas, 43.1 y 51.1 de su Reglamento, desde el punto de coronación del acantilado, en el que, como hemos dicho, coinciden el límite interior del dominio público marítimo-terrestre y el de la ribera del mar, razón por la que este primer motivo de casación debe ser desestimado» (STS de 20 de enero de 2004, RJ 2004\3155).

La interpretación de la normativa costera que hace el Tribunal se aleja bastante de la literal. Desde la perspectiva del propietario de los terrenos colindantes con el dominio público, la tesis jurisprudencial es restrictiva del derecho de propiedad, que se verá afectado o limitado en mayor medida que la dispuesta por el legislador. ¿Era necesario o imprescindible forzar los términos de la Ley y su Reglamento? El Tribunal justifica su decisión en la finalidad de protección del dominio público, que sólo se alcanza —dice— si se considera que los acantilados forman parte de la ribera del mar:

«Esta nuestra tesis interpretativa de lo establecido en los citados preceptos se basa en la finalidad protectora del dominio público marítimo-terrestre perseguida por la Ley de Costas 22/1988, que no se alcanzaría si se considerase que los acantilados sensiblemente verticales, en contacto con la ribera del mar, no forman parte de ésta, pues, de ser así, resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y de protección, establecidas precisamente con el fin de impedir la degradación del referido dominio» (STS de 20 de enero de 2004, RJ 2004\3155).

B) *Con otra interpretación, ¿resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y de protección?*

El Tribunal Supremo interpreta que los acantilados verticales en contacto con la ribera del mar forman parte de ésta. De no ser así, «*resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y de protección, establecidas precisamente con el fin de impedir la degradación del referido dominio*» (STS de 20 de enero de 2004, RJ 2004\3155).

El argumento empleado no es nuevo. Se trata de salvar una situación «curiosa» sobre la que antes había llamado la atención la doctrina. Recién aprobada la Ley de Costas, afirmaba MENÉNDEZ REXACH:

«Como las servidumbres legales de tránsito y protección se miden desde el límite interior de la ribera del mar (art. 23.1 y 27.1 LC), puede ocurrir que la anchura del acantilado se superponga en parte, o incluso en su totalidad, a la zona de servidumbre, *de modo que ésta se reducirá en la parte correspondiente o no existirá en absoluto*. Esta conclusión que resulta de la letra de la Ley, puede ser contraria a su espíritu en algunas ocasiones, sobre todo cuando la configuración del acantilado (“sensiblemente vertical”, como ya se ha insistido) haga imposible el tránsito a lo largo de la costa, y, por tanto, dificulte el uso público del dominio público marítimo-terrestre, que es uno de los objetivos básicos de la Ley: art. 2.b) Lo mismo hay que decir de la servidumbre de protección, porque, si resulta “absorbida” por la anchura del acantilado, teóricamente se podrá construir a partir de su coronación, lo que podría atentar contra los objetivos proteccionistas perseguidos por el legislador»<sup>10</sup>.

Lo cierto es que el autor ofrecía ya entonces soluciones a la curiosa situación:

«Las normas de protección que la propia Ley prevé (art. 22) y los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deben desempeñar aquí un papel clave para asegurar el cumplimiento de los fines de la Ley. En todo caso, creo que se puede sostener razonablemente que, por lo menos, *la servidumbre de tránsito se debe medir a partir de la coronación del acantilado cuando su efectividad no pueda asegurarse de otra manera*, ya que así ha ocurrido tradicionalmente con la vieja servidumbre de vigilancia, que tenía la misma anchura

<sup>10</sup> Cfr. *op. cit.*, pág. 61.



y legalmente se medía a partir del límite interior de la zona marítimo-terrestre»<sup>11</sup>.

El texto es tranquilizador. La utilidad de las servidumbres puede garantizarse mediante instrumentos ordinarios (como los urbanísticos) sin necesidad de forzar la interpretación de los textos normativos. Además, debemos huir de generalizaciones. No es cierto que las servidumbres resulten ilusorias cuando la costa se configura como acantilado sensiblemente vertical, dicho con carácter general. Pueden darse situaciones concretas que requieran medidas para garantizar la efectividad de las servidumbres y, en algunos casos, puede ser una solución adecuada situar la servidumbre en la coronación del acantilado («por lo menos, la servidumbre de tránsito», dice el autor, «cuando su efectividad no pueda asegurarse de otra manera»). Pero las soluciones *ad hoc* no deben alcanzar la categoría de dogma («los acantilados tienen que formar parte de la ribera del mar», dice el Tribunal Supremo).

Es posible, por tanto, hacer frente a las situaciones provocadas por el legislador de modo positivo, de acuerdo con las previsiones legales y sin perjudicar, a mi juicio sin título legítimo, los intereses de los propietarios de los terrenos colindantes con el demanio. La propia Ley prevé mecanismos de corrección que garantizan la efectividad de las servidumbres, al permitir ampliar la extensión de la servidumbre de protección hasta un máximo de 200 metros, «en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate» (art. 23.2), y la anchura de la servidumbre de tránsito en lo que resulte necesario hasta un máximo de 20 metros, «en lugares de tránsito difícil o peligroso» (art. 27.2).

En cualquier caso y como reflexión de carácter general, los problemas detectados en la práctica por la aplicación de un texto legal deben salvarse mediante remedios también legales, y no a través de una aplicación perversa de los mandatos normativos.

Existen ejemplos recientes en el ámbito portuario. Cuando se autorizan excepcionalmente «edificaciones hoteleras con aumento de volumen» en ciertas zonas del dominio público portuario, el legislador ha dispuesto que se ubiquen necesariamente fuera de la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, o de 20 metros si los terrenos tienen la clasificación de suelo urbano (art. 94.1 *in fine* de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general). Es decir, el legislador se ha ocupado de resolver la «curiosa situación» que provocaría la absorción de las servidumbres en el ámbito portuario, en el que fácilmente se pueden reproducir los problemas planteados sobre los acantilados respecto a los terrenos ganados al mar y a las anchas franjas de terreno de dominio público que normalmente siguen, tierra adentro, a la ribera del mar.

---

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pág. 61.

C) *¿Puede ser un mismo terreno a la vez de dominio público y zona de servidumbre de protección?*

Existe un último argumento en las sentencias comentadas que es, cuando menos, preocupante. Sobre todo porque lleva al Tribunal Supremo a hacer afirmaciones de carácter general, cuya aplicación a casos distintos de los contemplados puede ser arriesgada.

El origen de la polémica, en este caso, deriva del criterio empleado por el legislador de Costas para fijar las servidumbres de tránsito y protección. En ambos casos, la Ley de Costas dispone que se medirán tierra adentro desde «el límite interior de la ribera del mar» (arts. 23.1 y 27.1 de la Ley). La referencia a la ribera del mar es razonable si se entiende que estas limitaciones a las propiedades colindantes del demanio tienen por objeto proteger no cualquier dependencia demanial, sino la ribera del mar, garantizando su uso público, unas veces (servidumbre de tránsito), o preservando sus características y elementos naturales, otras veces (servidumbre de protección).

La propia normativa costera se articula en torno a la idea de que el límite interior de la ribera del mar no tiene por qué coincidir con el límite interior del dominio público. De hecho, el artículo 19.1 del Reglamento de Costas dispone que:

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

La fijación de la ribera del mar como punto a partir del cual se miden las servidumbres y la frecuente existencia de terrenos de dominio público a continuación de la ribera del mar provocan, en la práctica, que una parte más o menos extensa de los terrenos sobre los que recaen las servidumbres sean demaniales. Acontecimiento que el Tribunal Supremo ha calificado de «inadmisible», elevándolo a último y definitivo argumento para incluir los acantilados hasta su coronación como ribera del mar cuando están en contacto con ésta:

«Está fuera de discusión que en virtud del artículo 4.4 de la Ley de Costas, los acantilados verticales bañados por el mar son dominio público hasta el punto de coronación. Si esto es así, ésta debe ser también la línea interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, de la ribera del mar. En efecto, *si las cosas fueran de otra manera, un mismo terreno* (a sa-

ber, el del paramento del acantilado que va desde la línea de las mayores olas —que según la tesis del actor sería el límite interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, de la ribera del mar— hasta el punto de coronación), ese terreno, repetimos, *sería a la vez dominio público*, porque lo dice el artículo 4.4, y *zona de servidumbre de protección*, porque lo dice el artículo 23.1.

Naturalmente, esta conclusión es completamente *inadmisible*, porque *un mismo suelo no puede ser a la vez dominio público y propiedad privada sujeta a servidumbre*.

*Y esta contradicción sólo se salva llevando la línea interior de la ribera del mar hasta el punto de coronación del acantilado*. Es cierto que, según el artículo 3-1 de la Ley de Costas, *los acantilados no son ribera del mar* (pues ni son zona marítimo-terrestre ni playa), pero la continuidad del dominio público marítimo-terrestre y la previsión legal de que éste llega hasta el punto de coronación en los acantilados verticales conduce necesariamente a esta *conclusión: no es posible la existencia de terreno hacia el mar desde el punto de coronación que sea zona de servidumbre de protección, es decir, propiedad privada*».

Es destacable el desliz del Tribunal al razonar sobre las consecuencias que acarrearía sostener el argumento de los recurrentes: en un primer momento afirma que un mismo terreno sería a la vez *dominio público y zona de servidumbre*; a continuación, sin embargo, pretendiendo insistir en la idea, dice que un mismo suelo no puede ser a la vez *dominio público y propiedad privada sujeta a servidumbre*.

Las diferencias no son meramente sintácticas. La última afirmación no se corresponde con el supuesto de hecho planteado: no se discute en ningún momento que la zona de acantilado subsiguiente a la línea interior de la ribera del mar sea de propiedad privada. Es obvio que no; es zona de dominio público por disposición legal, aunque no sea ribera del mar.

El argumento del Tribunal se retuerce por la convicción que se manifiesta en las sentencias de que las servidumbres son intervenciones sobre la propiedad *privada*, cuando en la práctica lo pueden ser sobre propiedades privadas o públicas, y aun cuando éstas hayan sido declaradas de dominio público. No estaríamos, por tanto, en ningún caso, ante la superposición de dos títulos reales contradictorios (propiedad pública *versus* propiedad privada), sino ante dos títulos de intervención superpuestos (dominio público y servidumbre administrativa).

Las palabras del Tribunal Supremo derivan, en definitiva, de una concepción errónea de lo que debe ser una servidumbre administrativa, en este caso la de «protección». Que una franja de terreno esté afectada por una servidumbre no es incompatible con la calificación demanial de la misma; aún más, es indiferente la naturaleza jurídica de los bienes a los que afecta. Identificar servidumbre administrativa con propiedad privada

es un vicio derivado de la visión patrimonialista o civilista del demanio y sus zonas limítrofes en la que ha caído el Tribunal. Sus palabras no permiten otra reflexión:

«... conduce necesariamente a esta conclusión: *no es posible la existencia de terreno hacia el mar desde el punto de coronación que sea zona de servidumbre de protección, es decir, propiedad privada*»<sup>12</sup>.

No es extraño ni difícil de imaginar, por ejemplo, el plano en que la servidumbre de protección se fija a partir de la línea interior de la ribera del mar en un municipio costero afectado por un Plan General. La franja denominada «zona de servidumbre» abarca terrenos de propiedad privada y terrenos de propiedad pública (que pueden, por qué no, ser de dominio público, como, por ejemplo, una plaza pública municipal). La idea no es estridente. La línea longitudinal que define el límite exterior de la servidumbre de protección no puede interrumpirse a propósito de las peculiaridades de cada una de las fincas afectadas. Es una línea continua a partir de la cual —y ése es su verdadero valor— debe fijarse una franja de terreno en el que cualesquiera actuaciones estarán condicionadas por un principio: el de conservación de *la ribera del mar*.

La línea trazada no reconoce derechos ni presupone la titularidad privada de los bienes a los que afecta la servidumbre; no se declara la propiedad privada de los terrenos por el hecho de que el plano fije una línea como exterior de la servidumbre de protección o interior de la ribera del mar. La naturaleza de los terrenos viene dada por lo que son, con independencia de la línea —imaginaria— que se usa para medir una distancia de protección.

Puede suceder que la franja de terreno afectada por servidumbres administrativas ocupe en parte terrenos de dominio público marítimo-terrestre. Se produciría entonces una superposición de dos títulos de intervención que tienen la misma finalidad (la protección del demanio marítimo)

---

<sup>12</sup> En otras ocasiones se había planteado este mismo asunto, también en relación con un tramo de costas de Ses Penyes Rotges (Calviá), y la Audiencia Nacional se pronunció en la misma dirección que el Tribunal Supremo: «la línea del dominio público debe situarse ... en la coronación del acantilado (artículo 4.4 de la Ley 22/1988), lo que lleva a que la línea coincida con el muro de cierre de la finca del actor y no conforme al antiguo deslinde, pues en la anterior normativa no se preveía el acantilado como pertenencia; igualmente no se estima la ubicación de la servidumbre de tránsito por el camino de hormigón sito entre ambos escalones del acantilado, luego en zona demanial, pues la servidumbre como tal es un límite a la propiedad privada (cfr. rúbrica del Título II de la Ley 22/1988), de forma que a partir de esa línea demanial sita en la coronación y con la que coincide la línea interior de la ribera, se calcularán las servidumbres de tránsito y protección...» (sentencia de 18 de junio de 1999). Ni siquiera la invocación de la Ley de Costas resulta convincente en este caso. Se cita el Título II de la Ley como si su título fuese «Limitaciones a la propiedad privada». No es cierto. La Ley no usa esa expresión. Habla de «Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos», y en el articulado mantiene esta idea al referirse a «terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre» (art. 21.1) o «terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre» (art. 28.1), sin hacer referencia a la propiedad privada.

pero diversa intensidad (el título demanial es más intenso que la imposición de servidumbres legales). Superposición que provocaría, en la práctica, que la mayor fuerza del primer título (dominio público) arrastrase al segundo (servidumbre administrativa). Como ha dicho algún autor, la servidumbre se verá absorbida por la naturaleza demanial de los terrenos, pero la finalidad de ambos títulos estará garantizada y los objetivos del legislador se habrán cumplido:

— En primer lugar, en ese tramo no podrán realizarse más que las actuaciones legalmente establecidas, porque es preciso adecuar los usos al entorno protegido (la ribera del mar) y evitar cualquier actuación que pudiera menoscabar el bien jurídico protegido (de nuevo la ribera del mar). Objetivo cumplido en los casos litigiosos, porque el título de intervención del dominio público es aún más exigente para con la conservación de los bienes afectados que la propia servidumbre de protección.

— En segundo lugar, la franja de servidumbre debe ser lo suficientemente amplia como para garantizar la conservación de la ribera del mar y de su entorno. Si se trata de conservar la ribera del mar, parece lógico que la anchura de la franja afectada se determine a partir de ésta, aunque existan a continuación otros terrenos de dominio público marítimo-terrestre.

Por tanto, conseguidas las finalidades de la norma, habrá que atender a la *interpretación* no sólo *literal*, porque la Ley de Costas dice lo que dice (arts. 23.1 y 27.1), sino también la que resulta *menos restrictiva del derecho de propiedad privada*. A la vista está que la interpretación del Tribunal Supremo va en contra de los intereses particulares de los propietarios de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, al ampliar la zona de servidumbre de protección «tierra adentro».

Las reflexiones expuestas se confirman si proyectamos la cuestión litigiosa sobre parcelas de dominio público distintas de los acantilados, también colindantes con la ribera del mar.

Por ejemplo, pertenecen al dominio público marítimo-terrestre «los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión» (art. 4.7 de la Ley de Costas). ¿Está dispuesto el Tribunal Supremo a sostener que hay que entender también en este caso que la línea interior de la ribera del mar coincide con el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, porque de lo contrario esa franja de terreno incorporada por el concesionario sería a la vez dominio público y zona de servidumbre de protección? ¿Hay que proteger una explanada construida por un concesionario sobre terrenos de propiedad privada colindantes con la ribera del mar e incorporados al dominio público marítimo-terrestre en virtud del propio título concesional? ¿Debe ser su límite interior el punto que fije el comienzo de la servidumbre de protección? ¿Es razonable extender la zona de servidumbre cuando no hay nuevos elementos «naturales» que proteger?

Continuando con el ejemplo, provocaría una *inseguridad jurídica* injustificable que la zona de servidumbre de protección fuese una franja inestable o alterable como consecuencia de obras realizadas fuera de la ribera del mar. Cualquier actuación que hiciese crecer «artificialmente» el dominio público marítimo-terrestre provocaría un redimensionamiento de la zona de servidumbre de protección. Consecuencia que no se produce generalmente tomando como referencia para la medición de la servidumbre el «límite interior de la ribera del mar» —y digo «generalmente» porque no me atrevería a hacer esta afirmación con la rotundidad que habría querido, al haberse previsto en el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas que la ribera del mar puede también ampliarse por causas artificiales—.

El propio Tribunal Supremo ha actuado con más acierto en otras ocasiones en que se pronunció respecto a terrenos diferentes a los acantilados. Por ejemplo, la sentencia de la Sección 5.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2004 (ponente Segundo Menéndez Pérez), en la que el Tribunal Supremo se enfrenta a un asunto de consecuencias similares a los comentados a propósito de una parcela de dominio público «por accesión», como consecuencia de la retirada del mar (art. 4.1 de la Ley de Costas). Los términos del debate son planteados con gran claridad por el recurrente:

«... la divergencia de parecer jurídico se encuentra en determinar *cuál es la ribera del mar y dónde termina el bien de dominio público marítimo-terrestre estatal*, pues la primera tiene las características que establece el artículo 3 de la Ley, pero el segundo las que establece la propia Ley en su artículo 4, fijando, no ya como ribera del mar, sino como bien de dominio público marítimo-terrestre, las accesiones a la ribera... por retirada del mar cualquiera que sean las causas... *lo cual tiene importancia a la hora de establecer la servidumbre de protección, pues ésta se ha de medir desde el límite interior de la ribera del mar*».

El Tribunal Supremo resuelve la contienda hábilmente, concluyendo que los terrenos ganados al dominio público por accesión tendrán la condición de ribera del mar cuando reúnan las características naturales descritas en el artículo 3.1 de la Ley de Costas, y serán de dominio público, sin tal condición, en los demás casos. Pero es interesante la lectura de su fundamentación jurídica porque acepta con naturalidad, aunque es cierto que *obiter dicta*, lo que en las sentencias comentadas se consideraba un absurdo o un imposible, a saber, que de existir terrenos de dominio público colindantes con la ribera del mar, será la línea interior de esta última la que determine el comienzo de las zonas de servidumbre:

«CUARTO. ... basta el estudio del artículo 3.1 de la Ley 22/1988 para llegar a la conclusión de que la línea de pleamar máxima viva equinoccial es, en último término, el lími-

te interior de la zona marítimo-terrestre, pero no, necesariamente, el límite interior de la ribera del mar, pues ésta puede extenderse hacia el interior para comprender, en su caso, las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

QUINTO. Lo que la parte actora, ahora recurrente en casación, parece sostener (y jurídicamente es correcto) es que las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas, pertenecen al dominio público marítimo-terrestre estatal, pero *no son ribera del mar, lo cual incide en la determinación de los espacios en que quedan localizadas las servidumbres de protección y tránsito, ya que éstas se cuentan desde el límite interior de la ribera del mar.*

SEXTO. Sin embargo, *la corrección jurídica de ese argumento* no nos permite estimar este recurso de casación, pues esas “accesiones” no serán tales jurídicamente, cualquiera que sea la causa de su formación, sino que serán “ribera del mar”, si el espacio que ocupan reúne las características geomorfológicas propias de los espacios a que se refiere la letra *b*) del número 1 del artículo 3 de la Ley 22/1988 (esto es, si son playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales).

SÉPTIMO. Por tanto, la cuestión a despejar lo sería, propiamente, la de si la finca del actor linda con un espacio que por sus características deba calificarse no como ribera del mar y sí como accesión a ésta.

Pero sobre ella, ni se detecta error en la sentencia recurrida, ni se ha traído a este recurso de casación un motivo que denuncie la incorrecta valoración por la Sala de instancia de los elementos de prueba que tuvo a su disposición, por haberla hecho con infracción de alguna o algunas de las normas o principios a los que hubiera debido atender.

Y así, vemos que en la sentencia recurrida se dice que la demanda precisa que la finca del actor linda con la línea de deslinde fijada en los puntos M-18, M-19 y M-20, y que en el ángulo superior, en dirección a Oropesa, de una pequeña ensenada o pequeña playa se contempla dicha finca. También atribuye a la demanda la expresión de que durante los cinco años anteriores el mar se había ido retirando, dejando mayor extensión de terreno como zona de playa. Y se lee tam-

bién, ahora como resultado del examen que la Sala de instancia hizo de aquellos elementos de prueba, que a partir del mojón 17 empieza una cala de fina arena y de suave pendiente, con unas curvas de nivel que revelan una superficie plana. Concluyendo, en fin, como antes dijimos, con la afirmación de que no se ha probado error en las determinaciones de la Administración respecto a las características de los terrenos afectados».

Los ejemplos no se agotan. A propósito de «los terrenos ganados al mar», tuvo la ocasión de reflexionar JIMÉNEZ DE CISNEROS al hilo de la intervención del Estado en la construcción y edificación de los puertos deportivos<sup>13</sup>:

«De igual modo, resultan de aplicación las limitaciones sobre la propiedad privada colindante con la ribera del mar, por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre, lo que permite sostener que los terrenos de propiedad privada colindantes con los terrenos ganados al mar pueden verse afectados por las servidumbres de tránsito y protección, o acceso al mar. Las dos primeras, como se sabe, deben ser medidas *a partir del límite interior de la ribera del mar*, lo que exige en su caso previamente la delimitación de la nueva zona marítimo-terrestre y playas, al haberse transformado físicamente el lecho del mar y haberse desplazado la antigua zona marítimo-terrestre.

Esto plantea un adicional problema no previsto en la legislación de costas: los terrenos ganados al mar *pertenecen al dominio público marítimo-terrestre* (art. 4.2 de la Ley de Costas), *pero no forman parte de la ribera del mar, lo que significa que la servidumbre de protección, cuya anchura es de 100 ó 20 metros* (art. 23 y Disposición Transitoria 3.<sup>ª</sup>3), *puede coincidir o no con los terrenos de propiedad privada, interponiéndose entre éstos y la ribera del mar, los nuevos terrenos ganados al mar que aun siendo dominio público no forman parte de su ribera».*

En definitiva, la argumentación empleada por el Tribunal Supremo no es de aplicación general ni puede elevarse a la categoría de dogma. Si lo fuera, llevaría a consecuencias absurdas, abusivas y confiscatorias de los derechos de propiedad colindantes con la costa.

---

<sup>13</sup> Cfr. «Regímenes de utilización del dominio público: los puertos deportivos», en *Ley de Costas...*, págs. 124 y 125.



## 5. EL VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO PONENTE, DON JESÚS ERNESTO PECES MORATE, EN LA SENTENCIA DE 20 DE ENERO DE 2004

La principal aportación a la dialéctica presentada en las páginas precedentes se debe al Magistrado don Jesús E. Peces Morate, que tomaba parte en el asunto «Cap de Vol» en la cualificada posición de ponente, y que formuló un Voto Particular que transcribiré íntegramente como colofón a las reflexiones vertidas en las páginas precedentes.

La discrepancia en el seno de la Sección 5.<sup>a</sup> de la Sala Tercera del Tribunal Supremo adquiere en este momento una importancia enorme. Tal vez es la prueba manifiesta de que el Tribunal Supremo aún no ha dicho la última palabra en este tipo de asuntos:

«PRIMERO. La doctrina de la sentencia, de la que respetuosamente disiento, no es la que ha llevado a la Administración General del Estado a denegar la modificación del límite de la ribera del mar en la Orden ministerial impugnada, sino que, por el contrario, dicha Administración sostiene una tesis coincidente con la del recurrente, si bien justifica su decisión en la falta de prueba de las cotas hasta donde alcanzan las olas en el paramento del acantilado, por lo que ha mantenido una única línea de deslinde al entender que en este caso, por defecto de prueba, deben considerarse coincidentes el límite interior del dominio público marítimo-terrestre y el de la ribera del mar para mejor protección de ésta.

A pesar de ello, la Sala de instancia desestimó el recurso Contencioso-Administrativo, aun reconociendo la exactitud de las conclusiones del perito procesal, en armonía con su criterio mantenido en sentencias anteriores por entender que “al estar ante un acantilado batido por las aguas, la línea de la ribera del mar coincide con la coronación del acantilado”.

La sentencia, de la que discrepo, no sólo avala la corrección jurídica de esta tesis sostenida por la Sala sentenciadora, que ya fue objeto de otro recurso de casación precedente y reputada entonces ajustada a derecho, sino que llega a declarar, sin apartarse un ápice del aludido precedente, que cuando los acantilados, definidos en el artículo 6.3 del Reglamento de Costas, estén en contacto con la ribera del mar, el límite de ésta se encuentra en el punto de coronación del acantilado, de manera que no procede diferenciar el límite interior del dominio público marítimo-terrestre y el de la ribera del mar a fin de medir la superficie de las servidumbres de protección y de tránsito, declaraciones éstas que no comparto por las razones que seguidamente voy a exponer.

SEGUNDO. La Ley y el Reglamento de Costas distinguen entre lo que se denomina dominio público marítimo-terrestre natural, definido en el artículo 3 de uno y otro textos legales, y pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, descritas en los artículos 4 y 5 de la Ley, y 5 a 8 de su Reglamento, encontrándose los acantilados, sensiblemente verticales, entre éstas y no en la ribera del mar, la que sólo incluye los espacios o superficies señalados en los apartados *a)* y *b)* del artículo 3.1 de dicha Ley y 3.1.a) y *b)* del mentado Reglamento, cuyo artículo 4 establece unos criterios a tener en cuenta para la concreción de la ribera del mar como dominio público marítimo-terrestre natural, pues en los artículos 5 a 8 se describen las demás pertenencias del dominio público marítimo-terrestre que, conforme al artículo 4 de la Ley de Costas, no forman parte de dicha ribera, entre las que están los acantilados cuyo paramento, como promedio, puede ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales, en el que están incluidos las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación (artículo 6.3 del Reglamento de Costas), sin que estos accidentes puedan confundirse con los definidos en el apartado *c)* del artículo 4 del Reglamento, que comprenden las partes casi horizontales de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje.

TERCERO. *Las expresadas definiciones legales impiden, a mi entender, asimilar conceptualmente la ribera del mar con los acantilados*, en contra del criterio de la Sala de instancia, que considera al acantilado como un escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje, a pesar de que el acantilado en cuestión no tiene como causa la acción del mar, a diferencia del escarpe o talud que forma parte de su ribera.

Al ser incorrecta la equiparación, que en la sentencia recurrida (fundamento jurídico quinto) se hace entre uno y otro accidente geográfico, pierde toda justificación situar el límite interior de la ribera del mar en la coronación de los acantilados sensiblemente verticales.

CUARTO. Tampoco es razón, para señalar la línea interior de la ribera del mar donde la sitúa la sentencia de la que disiento, el hecho de que desde el límite natural de la ribera del mar hasta la coronación del acantilado exista un espacio que no pueda calificarse de ribera del mar, ya que el mismo viene definido legalmente como dominio público marítimo-terrestre, al estar el acantilado en contacto con el mar, lo que supone lógicamente que *en ese tramo o trecho de la costa las servidumbres de tránsito y de protección queden*

*parcialmente absorbidas por la superficie perteneciente al dominio público marítimo-terrestre, al tener que medirse dichas servidumbres desde el límite interior de la ribera del mar, sin que tampoco sea argumento válido para negarse a diferenciar la línea de ésta y de aquél la posible desaparición de las indicadas servidumbres de protección y tránsito, que en el caso enjuiciado no se produce, según se desprende de la prueba pericial practicada, pero, aun en el caso de que así fuese, ello no autoriza a identificar la línea interior de la ribera del mar con la coronación del acantilado, pues la propia Ley de Costas (artículos 23.2 y 27.2) y su Reglamento (artículos 43.2 y 51.2) contemplan tal eventualidad y establecen reglas para ampliar las superficies de una y otra servidumbre, de manera que el criterio proteccionista de la ribera del mar como justificación de la ampliación de su superficie no es atendible por ser contrario a las estrictas previsiones legales, que no permiten extender tal superficie más allá del espacio geomorfológicamente definido en los apartados a) y b) del artículo 3.1 de la Ley de Costas.*

QUINTO. Si un acantilado en contacto con la ribera del mar tuviese un ángulo de 90 grados sexagesimales, es lógico que el límite interior de aquélla deba situarse en la coronación del acantilado, sin que por ello se tenga que reflejar en el deslinde otra línea que no sea el del dominio público marítimo-terrestre, pero si dicho ángulo es menor de 90 grados, como sucede en el supuesto enjuiciado, el límite interior de la ribera del mar sólo puede llegar hasta donde alcanzan los fenómenos, agentes o elementos naturales contemplados en los apartados a) y b) del artículo 3.1 de la Ley de Costas, reproducido en el mismo precepto de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

Al estar el acantilado en cuestión bañado por el mar, es decir, en contacto con la ribera del mar definida como zona marítimo-terrestre por el apartado a) del referido artículo 3.1 de la Ley de Costas, *el límite de la ribera del mar termina, como pretende la representación procesal del recurrente, donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, no superado por el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial, según lo ha calculado con toda exactitud (así lo reconoce la propia Sala de instancia en la sentencia recurrida) el perito procesal, por lo que hasta ese límite llega la ribera del mar y desde él se debe medir, conforme a los artículos 23.1 y 27.1 de la Ley de Costas, 43.1 y 51.1 de su Reglamento, la superficie gravada con las servidumbres de protección y de tránsito.*

Por consiguiente, al practicar el deslinde en cuestión, se debió reflejar, según ordenan los artículos 19.1 y 26.1 del

Reglamento, el límite interior del dominio público marítimo-terrestre y el de la ribera del mar por no ser coincidentes, cuyo incumplimiento acarrea la anulación de aquél, como esta Sala ha declarado en su Sentencia de 29 de julio de 2003 (recurso de casación 8106/98, fundamentos jurídicos segundo y tercero).

**SEXTO.** En el caso enjuiciado, el límite interior de la ribera del mar llega hasta donde alcanzan, según el informe pericial emitido en el proceso, las olas en los mayores temporales conocidos al romper contra el paramento del acantilado, conforme establecen los artículos 3.1.a) de la Ley de Costas y 3.1.a) de su Reglamento, mientras que el límite interior del dominio público marítimo-terrestre debe situarse en la coronación del acantilado por imperativo de los artículos 4.4 de la misma Ley, 5.4 y 6.3 de su Reglamento, lo que determina la estimación del primer motivo de casación invocado.

**SÉPTIMO.** También debe prosperar el segundo motivo, en el que se esgrime la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, recogido en el artículo 14 de la Constitución, porque la sentencia recurrida declara ajustada a derecho la Orden ministerial impugnada, a pesar de que la Administración en otros supuestos análogos ha aplicado un criterio diferente al fijar el límite de la ribera del mar y el del dominio público marítimo-terrestre.

La Sala sentenciadora rechaza la vulneración del principio de igualdad, y lo mismo la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de la que disiento, con el argumento que no cabe invocar tal principio sino en la legalidad, de manera que si el supuesto enjuiciado es acorde con ella, aquél en que se dio una solución diferente no lo será, lo que impide invocar ese precedente administrativo como término de comparación para enjuiciar si se ha respetado o no dicho principio, sin que además, asegura la Sala de instancia, se haya acreditado una solución diferente adoptada con anterioridad.

Ambas razones justificativas de la desestimación del segundo motivo de casación no las comparto porque de la propia Orden ministerial impugnada se deduce que la Administración General del Estado mantiene un criterio interpretativo de los preceptos de la Ley de Costas y de su Reglamento, relativo al límite de la ribera del mar y del dominio público marítimo-terrestre, contrario al que sostiene la Sala de instancia y esta Sala del Tribunal Supremo, y si en este caso no accedió a diferenciar uno y otro límite fue por razón de no haberse podido acreditar las cotas hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, duda ple-

namente desvanecida con la prueba pericial practicada en el proceso, de manera que, al haberse diferenciado en otros casos, en los que se ha demostrado el alcance de las olas en los acantilados sensiblemente verticales, el límite de la ribera del mar y el del dominio público marítimo-terrestre, mientras que en el supuesto enjuiciado se ha unificado, la Sala de instancia ha incurrido en violación del principio de igualdad por haber quedado plenamente acreditado en el juicio el alcance de las olas en el paramento del acantilado, ya que, según he expresado, no comparto el criterio mantenido por la Sala de instancia y por esta Sala del Tribunal Supremo acerca de la indiferenciación del límite de la ribera del mar y del dominio público marítimo-terrestre cuando los acantilados, sensiblemente verticales, están en contacto con aquélla.

La estimación de ambos motivos de casación alegados debería conllevar la declaración de haber lugar al recurso interpuesto con la consiguiente anulación de la sentencia recurrida, sin que proceda hacer expresa condena respecto de las costas procesales en él causadas.

Por las razones expuestas para estimar ambos motivos de casación, procedería también estimar el recurso Contencioso-Administrativo deducido contra la Orden ministerial, que denegó la modificación del límite de la ribera del mar entre los mojones M-118 y M-123, objeto del pleito, por ser contraria a derecho, la que debe ser igualmente anulada, al mismo tiempo que, accediendo a las pretensiones deducidas en la demanda y reiteradas en este recurso de casación, se debe fijar el límite de la ribera del mar donde, según los resultados del dictamen pericial, alcanzan las olas en el paramento del acantilado en los mayores temporales conocidos, y el del dominio público marítimo-terrestre en el punto de coronación del acantilado, de manera que las superficies gravadas con las servidumbres de protección y tránsito se han de medir tierra adentro desde el límite interior de aquélla».

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las cuestiones planteadas en las sentencias comentadas tienen consecuencias jurídicas que superan, con creces, el estricto marco morfológico de los acantilados. Son la evidencia o constatación de lo que durante muchos años se ha manifestado en múltiples foros por reputados especialistas: la determinación jurídica del dominio público marítimo-terrestre realizada por el legislador de 1988 es imprecisa, genera inseguridad jurídica y minusvalora los derechos de los propietarios de las fincas colindantes.

De ahí la expresión del título de este trabajo, «indeterminación del dominio público marítimo-terrestre», de la que estas sentencias son tan sólo una muestra.

En el fondo de este asunto late una cuestión largamente debatida, y que ha sido el punto de encuentro de múltiples críticas a la Ley de Costas: la normativa vigente ha perdido la referencia de las olas, de las mareas y del contacto tierra-mar que arrastraba la legislación tradicional en su definición del litoral. Los casos comentados son, sin duda, efectos perversos derivados de la opción del legislador.

La ampliación de la zona demanial con franjas de terreno que no tienen unas características naturales peculiares es legítima. Pero los *instrumentos al servicio de la franja natural del demanio* no deben pervertirse. Tal es el caso de las servidumbres de tránsito y de protección. El uso público de la ribera del mar y la conservación de sus valores naturales y paisajísticos son las causas que legitiman la intervención sobre los terrenos colindantes. Las limitaciones sobre la propiedad privada que se alejen de las causas expresadas no pueden quedar cubiertas por el manto de la *función social del litoral*, empleada esta expresión en el sentido más próximo a la ribera del mar.

El Tribunal Constitucional lo recordó a propósito de la Ley de Costas:

«... Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de *asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos.*

*Estas finalidades que ampara el art. 45 CE no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él...*

*... tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la Constitución española...» —STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.D) —.*

Las palabras del Tribunal Constitucional permiten finalizar esta exposición con algunas reflexiones.

En primer lugar, la ampliación del dominio público marítimo-terrestre por vía legislativa es una opción legítima y avalada por el Tribunal Constitucional. De hecho, la afectación legislativa del dominio público —la ampliación de la franja demanial— es en sí misma una medida de protección del demanio natural. Pero tales dependencias no exigen necesariamente la protección que confieren las servidumbres previstas en la Ley de Costas. El objeto de dichas servidumbres recae sobre el dominio público llamado

natural («la preservación de sus características y elementos naturales», en los términos del artículo 20 de la Ley de Costas), y de ahí que su punto de partida «tierra adentro» se mida desde «el límite interior de la ribera del mar».

Ignorar este último dato y tomar como punto de partida de la medición de las servidumbres la línea interior del dominio público marítimo-terrestre, además de contrario a la Ley de Costas y a su espíritu, es una medida restrictiva del derecho de propiedad, por pequeña que fuere la franja de terreno afectada.

Lo que nos conduce a una segunda reflexión: no puede admitirse una interpretación extensiva de las medidas limitativas de los derechos de los propietarios colindantes con el dominio público. El legislador ha determinado la extensión «tierra adentro» de las servidumbres legales tomando como referencia el bien jurídico a proteger, la «ribera del mar», y ni la Administración ni los jueces deberían alterar la franja de influencia de las limitaciones legales más allá de lo previsto.

Sobre todo si tal alteración se sustenta en un error de concepto como el comentado («un mismo terreno no puede ser al mismo tiempo dominio público y zona de servidumbre de protección») que, aplicado a parcelas de dominio público artificial, podría tener efectos realmente perversos.

En definitiva, hay motivos para esperar una reconsideración de la doctrina vertida por el Tribunal Supremo.

\* \* \*

Los acantilados constituyen parajes dignos de la mayor protección. No se entendería otra manifestación por parte de quien ha tenido el privilegio de otear el horizonte desde los ventilados paisajes de las Rías Altas de Galicia, injustamente ennegrecidos por causas muy distintas a las que se han abordado en las páginas precedentes<sup>14</sup>.

Los acantilados, las playas, las dunas y los humedales, el mar... reclaman atención. El artículo 45 de la Constitución tiene que ser algo más que un simple anhelo cuando responsabiliza a los poderes públicos de la utilización racional de los recursos naturales y reconoce a «todos» un derecho subjetivo a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, con el correlativo deber de conservarlo. Por eso hay que aplaudir cualquier iniciativa legislativa que ponga fin a los desmanes que ha traído un progreso tantas veces mal entendido.

Pero el Estado de Derecho pone los límites. La sutileza del legislador es el principio del éxito de sus mandatos normativos. No se puede ordenar ni imponer «todo lo que» implique preservación del medio ambien-

<sup>14</sup> Un multidisciplinar grupo de investigación integrado por doctores de las tres Universidades públicas de Galicia, bajo la dirección del profesor MEILÁN GIL, ha publicado recientemente un Informe jurídico titulado *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige*, Aranzadi, 2005, en el que se dan algunas claves para comprender la situación real de la costa española y sus dificultades para lograr una necesaria protección.

te, porque la Constitución también reconoce el derecho a la propiedad privada y prohíbe cualquier privación no justificada o no compensada (art. 33).

Y garantiza, entre otros muchos principios, la seguridad jurídica o la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3).



# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. **Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
2. **Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
3. **Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
4. **Normas de edición:**
  - a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
  - b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
5. **Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su recensión, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
6. **Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
7. **Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
8. **Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



00169

9 770034 763905

19,00 €