



Roj: **STS 3348/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:3348**

Id Cendoj: **28079130052016100275**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **28/06/2016**

Nº de Recurso: **952/2014**

Nº de Resolución: **1564/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En Madrid, a 28 de junio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº **952/2014**, interpuesto por la Procuradora Doña Lucía Jiménez López, en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN EUROPEA DE PERJUDICADOS POR LA LEY DE COSTAS**, contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Ha sido parte recurrida la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- Por escrito presentado el 12 de diciembre de 2014 en el Registro General de este Tribunal Supremo, la Procuradora D<sup>a</sup>. Lucía Jiménez López, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN EUROPEA DE PERJUDICADOS POR LA LEY DE COSTAS, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

En dicho escrito se solicitó, por medio de otrosí, la adopción de medida cautelarísima, de conformidad con lo señalado en los artículos 129 y siguientes de la Ley de esta Jurisdicción -LJCA -, consistente en que "*...se proceda a la inmediata suspensión de la vigencia de la disposición general recurrida...*", pretensión que fue rechazada mediante auto de 8 de enero de 2015 la Sala acordó:

*"...1º No ha lugar a adoptar, con el carácter de provisionalísima, la medida cautelar solicitada de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 de la LJCA por la representación de la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas.*

*2º.- Tramítese la solicitud de medida cautelar respecto del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, solicitada en el otrosí del escrito de interposición del recurso, en la forma que se dispone el artículo 131 de la Ley 29/1998, con audiencia de la Administración demandada por plazo de diez días".*

Mediante escrito de 19 de enero de 2015, la asociación recurrente solicitó la aclaración, subsanación y complemento de dicha resolución, petición que le fue denegada mediante auto de la Sala de 23 de enero de 2015.

Tramitada en pieza separada la solicitud de medida cautelar de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la LJCA y evacuado el trámite de audiencia al Abogado del Estado, las Sala acordó por auto de 23 de marzo de 2015 su estimación en parte:

*"1º.- HA LUGAR a la adopción de la medida cautelar instada por la parte demandante, limitadamente en lo que concierne la suspensión de la eficacia del artículo 14.3 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, Reglamento General de Costas. Sin costas.*



2º.- *Publíquese la suspensión de la vigencia del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre) en el Boletín Oficial del Estado*".

Mediante nuevo escrito de 8 de abril de 2015, la recurrente solicitó la aclaración, subsanación y complemento de dicha resolución, que fue denegada por auto de 28 de abril de 2015.

**SEGUNDO** .- Por diligencia de ordenación de 8 de enero de 2015, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso-administrativo y se requirió a la Administración demandada que remitiera al Tribunal el expediente administrativo, con práctica de los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la LJCA . Verificado, se dio traslado al Procurador D. Felipe Bermejo Valiente, en sustitución de la Sra. Jiménez López, en representación de la asociación recurrente, para formular la demanda, trámite evacuado por escrito presentado el 15 de septiembre de 2015, en cuyo suplico se pretendía de la Sala la declaración de nulidad del reglamento impugnado, en los siguientes términos:

"...declare la disposición general recurrida, esto es, el REAL DECRETO 876/2014, DE 10 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS NO AJUSTADA A DERECHO y proceda a la declaración de nulidad de la misma y a anular los efectos que dicha disposición haya podido producir en su aplicación en tanto no se resuelva el presente caso..."

En el desarrollo de la demanda se plantearon como motivos de impugnación de la disposición recurrida las siguientes, de los que se reproducen sus respectivas rúbricas:

Primero.- Sobre la aprobación del reglamento de costas.

Segundo.- Sobre el título preliminar.

Tercero.- Sobre la definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre.

Cuarto.- Sobre los criterios técnicos para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa.

Quinto.- Sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre por determinación legal.

Sexto.- Sobre la contradicción del artículo 9 del RC.

Séptimo.- Sobre los conceptos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Octavo.- Sobre las acciones de protección del dominio público marítimo-terrestre.

Noveno.- Sobre la práctica de los deslindes.

Décimo.- Sobre la revisión de los deslindes.

Décimoprimer.- Sobre los efectos del deslinde.

Décimosegundo.- Sobre las limitaciones a los derechos de la propiedad de las fincas colindantes.

Décimotercero.- Sobre la utilización del dominio público marítimo terrestre regulado en el título III.

Décimocuarto.- Respecto de las concesiones otorgadas a los titulares de bienes adquiridos legalmente con la normativa anterior y que tras el deslinde pasaron a ser bienes de dominio público.

Décimoquinto.- Sobre las sanciones y multas (arts. 196 a 219).

Décimosexto.- Sobre las disposiciones adicionales transitorias.

Por medio de otrosí, se solicitó el recibimiento del recurso a prueba, proponiendo los medios de los que intentaba valerse.

En un tercer otrosí, se interesó nuevamente la adopción de medidas cautelares consistentes en la suspensión de la presente disposición general impugnada, lo que fue tramitado y resuelto en pieza separada, por auto de fecha 23 de noviembre de 2015 donde la Sala acordó:

"...Denegar la adopción de las medidas instadas por la parte demandante en el otrosí III de su demanda, con imposición a la parte recurrente las costas causadas, con el límite que señalamos en el último fundamento..."

Por escrito de 4 de enero de 2016, la Asociación recurrente formuló recurso que denominó erróneamente *de apelación* contra el mencionado auto. Admitido a trámite como recurso de reposición y previa audiencia del Abogado del Estado, la Sala dictó auto de 16 de febrero de 2015, en que quedó tal recurso quedó desestimado.

**TERCERO** .- Por diligencia de ordenación de 11 de febrero de 2015 se da cuenta a la Sala del incidente de recusación suscitado por la Asociación actora contra los Magistrados componentes de la Sección Quinta Excms. Sres. D. Rafael Fernandez Valverde, D. Jose Juan Suay Rincon, D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez y D.



Jesus Ernesto Peces Morate, designando ponente en las actuaciones al Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis.

La Secretaría de Gobierno del Tribunal Supremo, mediante oficio de 27 de febrero de 2015, remitió testimonio del auto dictado por la Sala Especial del art. 61 de la L.O.P.J de 25 de febrero de 2015, por el que se desestimó la recusación promovida por la citada asociación recurrente contra los Magistrados arriba mencionados.

**CUARTO** .- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito registrado el 4 de diciembre de 2015, en el que suplicó a la Sala que, previos los trámites que sean procedentes, dicte sentencia desestimatoria del recurso. En dicho escrito se opuso la defensa de la Administración demandada a la admisión de la prueba propuesta, consistente en la remisión de 14 informes sobre diversos extremos, al considerarlos irrelevantes para la resolución del pleito.

**QUINTO** .- Por decreto de 10 de diciembre de 2015 se fijó la cuantía como indeterminada. Por auto de 21 de diciembre de 2015, se deniega el recibimiento a prueba del litigio; auto que fue recurrido en reposición por la parte recurrente en escrito de 8 de enero de 2016 y confirmado mediante otro posterior de 16 de febrero de 2016.

**SEXTO** .- Mediante escrito de 4 de abril de 2016 la parte demandante formuló su escrito de conclusiones y previo traslado al Abogado del Estado, éste dedujo sus correspondientes el 13 de abril de 2016. Ambas partes se ratificaron en sus respectivas pretensiones, deducidas en los escritos de demanda y contestación.

**SÉPTIMO** .- Por diligencia de ordenación de 19 de abril de 2016 se declararon conclusas las actuaciones y quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera.

**OCTAVO** .- Mediante providencia de 12 de mayo de 2016 se señaló para la votación y fallo el día 8 de junio de 2016, habiendo continuado la deliberación del asunto hasta la audiencia del 21 de junio de 2016, fecha en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Es objeto de impugnación directa en este recurso jurisdiccional el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

**SEGUNDO** .- Antes de abordar los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda frente a la legalidad de la norma cuestionada -actividad jurisdiccional que presenta notables dificultades en su adecuado ejercicio, dada la vaguedad e indefinición con que la pretensión invalidatoria es sostenida en la demanda-, conviene efectuar dos consideraciones imprescindibles a los efectos de acotar el ámbito objetivo de este proceso, puestas ambas de manifiesto por el Abogado del Estado en su escrito de conclusiones: a) la primera es la relativa a la denuncia *ex novo*, en el trámite de conclusiones de la Asociación actora, de vicios de procedimiento en que, a su juicio, habría incurrido el reglamento combatido, que deben quedar *extra muros* del debate procesal por prohibir dicha posibilidad de análisis el artículo 65.1 de la LJCA, alegato del Abogado del Estado que debemos acoger porque, como este Tribunal Supremo ha señalado constante y reiteradamente, en el escrito de conclusiones no es admisible la introducción de nuevos motivos de nulidad que bien pudo hacer valer el demandante en su escrito rector, que es el lugar adecuado para ello, sin que se hayan justificado por la actora las razones jurídicas para haber incurrido en tan patente e incomprensible omisión y, en cualquier caso, la hipotética imposibilidad de haberlas suscitado cuando era pertinente hacerlo; y b) también por falta de mínima satisfacción de la carga alegatoria, debe quedar fuera del ámbito objetivo de nuestro enjuiciamiento lo relativo al artículo 14.3 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, objeto de impugnación, sobre el que esta Sala ha decidido en vía cautelar la suspensión precautoria de su eficacia, toda vez que ni en la fundamentación de la demanda ni en el suplico de ésta -lugar en que ha de concretarse la pretensión que se ejercita- no se formula referencia jurídica específica sobre el indicado precepto y sobre las eventuales contravenciones del ordenamiento jurídico en que habría podido incurrir, sin que a tal conclusión alcanzada se oponga la mínima y tangencial alusión contenida en el folio 11 de la demanda (hecho octavo) notoriamente insuficiente para entender sostenida una impugnación del precepto que, en cualquier caso, no da lugar a su impugnación expresa, formal y diferenciada, sino que ésta quedaría embebida, sin razonamiento alguno, en la global impugnación del reglamento en su conjunto. Esta falta total y absoluta de observancia de la carga procesal alegatoria que incumbe al recurrente conllevará los efectos jurídicos a que nos referiremos más adelante.

**TERCERO** .- Despejadas las anteriores incógnitas, hemos de abordar el examen de los motivos de nulidad aducidos en la demanda, en la medida en que su planteamiento ciertamente difuso y evanescente lo permita, por ser posible, aun con dificultades, la averiguación en algunos de los casos de la causa de contravención del ordenamiento jurídico que realmente se articula -que no siempre está presente- y, además, el concreto y



singular precepto del Reglamento General de Costas de 2014 que quedaría en su caso afectado por tal vicio de nulidad, sin que sea admisible, por regla general, la técnica empleada en la demanda de suponer aquejados de tal invalidez material o sustantiva, bien todos los artículos del Reglamento, en su integridad considerados, bien bloques de preceptos o materias sin llevar a cabo una mínima y exigible labor de singularización o identificación de su contenido normativo y de la pretendida conculcación del ordenamiento jurídico en que cada norma singular habría podido incurrir, tarea que parece deferirse, inadecuadamente, al criterio de este Tribunal Supremo, que no puede sustituir a la parte que suscita una acción de nulidad en el desarrollo y características esenciales de su ejercicio, ni adivinar las razones jurídicas que podrían suscitarse en sustento de la pretendida nulidad, o los preceptos y, dentro de ellos, los apartados o párrafos, en que ésta concurriría.

Por lo demás, ha de decirse que la demanda no impugna el Reglamento General de Costas de 2014, postulando su íntegra anulación -aun sin abordar de modo directo y eficaz las razones jurídicas sustantivas que avalarían tan extraordinaria consecuencia-, atendiendo a su contenido normativo propio, a cuyo detalle no desciende, sino confundiendo repetidamente las normas que lo integran con otras de superior rango que aquéllas reproducen, a menudo de forma literal, o con las provenientes del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, muchos de cuyos preceptos no han variado y se reflejan en el actual reglamento, objeto de este recurso, sin que la demanda, en su tónica general de indeterminación, tenga presente tales elementales circunstancias.

Pues bien, cabe señalar que el modo de desarrollo argumental que presenta la demanda dificulta hasta la práctica imposibilidad el examen judicial pormenorizado de la nulidad propugnada, cuando la crítica se dirige simultáneamente -incluso a veces de forma explícita- contra la Ley y el Reglamento, sin diferenciación alguna entre ambas normas jerárquicamente ordenadas, cuando es elemental que las que poseen rango de ley quedan fuera de toda posibilidad de enjuiciamiento en los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativo, máxime cuando muchas de las después proyectadas sobre normas reglamentarias han sido respaldadas por el Tribunal Constitucional.

Es evidencia de lo que decimos las palabras de la propia demanda que, en el hecho segundo, que versa sobre el Título Preliminar, indica lo siguiente:

"...La finalidad de la resolución impugnada es el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la anterior.

Contra esta nueva Ley 2/2013, se encuentran impugnados ante el Tribunal Constitucional mediante dos recursos de inconstitucionalidad seguidos con el número 5012-2013, contra los artículos 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41; el artículo 2; las disposiciones adicionales 2ª, 4ª.1, 5ª, 6ª, 7ª y 9ª; disposición transitoria 1ª y el anexo; y con el número 5009-2013, contra el artículo 1, apartados 2, 8, 12, 16, 38 y 40, las disposiciones adicionales 4ª, 7ª, 8ª y 9ª, la disposición transitoria primera, la disposición final segunda y el anexo.

Dos recursos de inconstitucionalidad que no están resueltos todavía y que podrían variar el contenido de la resolución que aquí se impugna...".

Pues bien, tales recursos de inconstitucionalidad ya han sido resueltos por el Tribunal Constitucional: el primero de los citados mediante sentencia 233/15, de 5 de noviembre, que estima parcialmente el recurso, declarando inconstitucionales algunos preceptos de la Ley 2/2013, a cuyas materias no se ha referido de un modo suficientemente concreto y razonado este recurso jurisdiccional, al tiempo que la expresada sentencia desestima el recurso en todo lo demás; y el segundo, finalizado mediante sentencia (STC) 57/2016, de 17 de marzo, que no declara la inconstitucionalidad de ningún precepto de la expresada Ley, con la matización de la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en cuanto a los preceptos ya anteriormente examinados.

Con tales hechos sobrevenidos se frustra en buena medida la expectativa reconocida en el escrito de la demanda de que la inconstitucionalidad de la Ley 2/2013, entonces pendiente de resolución, comportase por conexión o consecuencia la de todos o algunos artículos del reglamento que ahora es objeto de fiscalización, que en ningún caso quedaron especificados.

**CUARTO** .- El hecho tercero de la demanda, que es donde, al parecer, comienza la impugnación del Real Decreto combatido, refiriéndose a bloques de preceptos o a materias, viene referido a la *"...definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre"*.

Se alega al respecto que:

"...En el Capítulo I del Título I ( arts. 3 a 9) se definen los "bienes de dominio público marítimo-terrestre" en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 CE y 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio .





Pero el artículo 132.2 CE no coincide con esa definición. El citado artículo 132.2 CE concretamente señala que "Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental

Con la Ley de Costas y el actual reglamento impugnado, se produce un hecho inédito: ahora todo son bienes de dominio público marítimo terrestre estatal, modificando de facto una norma superior como es la CE...".

Como quiera que tales preceptos reglamentarios no innovan la definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre contenida en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de Costas -como por lo demás viene a admitir llanamente la demanda en el pasaje que hemos reseñado-, cabe una remisión general a la doctrina constitucional al respecto. Como señaló la STC 149/1991, a propósito de una denuncia similar a la aquí planteada, pero referida al artículo 3 de la Ley de Costas de 1988:

*"[...] 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 art. (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 (3.0) o que han estado integrados en la -zona marítimo-terrestre o son prácticamente indiscernibles de ella (apartados 4.º, 5.º y 6.º), o se incorporan a ella 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)".*

Huelga, pues, todo comentario adicional al respecto, puesto que ni el artículo 3 de la Ley de Costas de 1988 ni, por ende, los artículos 3 y siguientes del Reglamento impugnado, limitados a reproducir el elenco de bienes que integran el demanio marítimo terrestre, son contrarios al artículo 132.2 CE, como ya declaró en su día el Tribunal Constitucional, partiendo de la base de que la interpretación que la parte demandante efectúa acerca de este precepto constitucional es claramente errónea, al prescindir de la habilitación contenida en él para que sea la ley la que determine y defina tales bienes demaniales, otorgándoles con ello un estatuto de protección en atención a los fines que deben cumplir, siendo así que, por consiguiente, la enumeración que contiene el citado artículo 132.2 CE, interpretado por el Tribunal Constitucional, significa rectamente que tales bienes deben necesariamente integrar el dominio público, no que no puedan formar parte de él otros bienes no mencionados, siempre con el límite funcional y teleológico que le es propio, porque tal es la doctrina que hemos transcrito.

**QUINTO** .- El siguiente motivo invalidatorio, incorporado al antecedente de hecho cuarto de la demanda, se refiere a "...los criterios técnicos para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa...".

Acerca de esta alegación, conexas con la anterior, sostiene el Abogado del Estado con acierto que el artículo 4 del Reglamento impugnado es también reproducción sustancial del art. 4 del Reglamento de 1989 -que, a la vez, deriva igualmente del artículo 3.1.a) de la Ley de Costas de 1988, en su versión modificada por la Ley 2/2013-, por lo que hemos de acudir de nuevo a la declaración al respecto de la Sentencia del Tribunal Constitucional arriba citada -la STC 233/2015, de 5 de noviembre -:

*"[...] La extensión de la zona marítimo-terrestre se estableció en el art. 3.1.a) LC 1988 por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, criterio que fija el límite interior de la zona. La modificación introducida en el primer párrafo de este precepto por el art. 1.2 de la Ley 2/2013 consiste únicamente en remitir tal alcance a "los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente", la cual se impugna por entender que se trata de una deslegalización contraria al art. 132.2 CE.*

*Es doctrina consolidada de este Tribunal que "la reserva de ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador" (SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4, y 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 14, por todas). Ahora bien, las habilitaciones a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina, restringir el ejercicio de dicha potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, de modo que no se llegue*



a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir' ( SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4 ; y 1/2003, de 16 de enero , FJ 3, por todas)" ( STC 18/2011, de 3 de marzo , FJ 9). La reforma del art. 3.1.a) LC no contraviene esta doctrina, porque no altera en modo alguno el criterio sustantivo que sirve para fijar el límite interior de la zona marítimo-terrestre por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos. Se limita a remitir la concreción de este criterio decisor, netamente empírico y, por definición, variable tanto en el espacio como en el tiempo, a una normativa que responda al conocimiento técnico, en constante evolución. Con ello no hace sino incrementar las garantías de rigor, objetividad y homogeneidad en la práctica de los deslindes, coadyuvando asimismo al control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa. Tales criterios técnicos, regulados actualmente en el art. 4.a) del Reglamento General de Costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (RC 2014), se basan en la utilización de los registros de boyas y satélites, así como en los datos oceanográficos o meteorológicos, para determinar las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y al oleaje, durante al menos cinco ocasiones en un periodo de cinco años, salvo los casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre la necesidad de utilizar otro criterio [...]"

Despejada tal incógnita respecto de la Ley, debe decaer de forma condigna la paralela alegación sobre el reglamento que dimana de aquélla. Además de ello, las alegaciones que se formulan acerca de las dudas - que no certezas, toda vez que no se ha interesado la celebración de concreta prueba procesal al respecto- acerca de si la Administración cuenta o no con un registro de datos para utilizar los criterios técnicos que exige la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, no pueden determinar la nulidad del artículo cuarto del Reglamento, tan genéricamente preconizada -pues, entre otras imprecisiones, la demanda no indica cuál de los tres apartados del artículo 4º estaría aquejado de nulidad por contravención de algún indeterminado precepto de la mencionada Directiva-, ya que al margen de toda otra consideración, lo que expresa la parte recurrente es un temor a que la aplicación en el futuro de estas normas (ley y reglamento) pueda afectar negativamente a bienes que nunca fueron de dominio público marítimo terrestre, afirmación que no se sustenta en razón jurídica alguna determinante de la nulidad propugnada, máxime cuando parece indicarse que la invalidez que tan infundadamente se postula encontraría su fundamento sólo en la falta, omisión o silencio en el mencionado artículo 4 en lo relativo a tal registro de datos (por lo demás, alegato referido a una materia que es regulada en otro Reglamento distinto, el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio , de evaluación y gestión de riesgos de inundación).

**SEXTO** .- El siguiente punto aborda la cuestión de los "...bienes de dominio público marítimo-terrestre por determinación legal".... Así, la impugnación contenida en el hecho quinto de la demanda, alusiva a los bienes de dominio público por determinación legal (artículos 5, 6 y 8 del Reglamento cuestionado), peca igualmente de inconcreción, como es común al conjunto de la demanda, pues en un solo breve e indefinido párrafo de los antecedentes de hecho se pretende fundamentar la ilicitud total e indiscriminada de tales preceptos en su supuesta contravención del artículo 132.2 de la Constitución , sin reparar en el hecho evidente de que se trata de normas que tienen una correspondencia total y absoluta con los artículos 4 y 5 de la Ley de Costas de 1988 , cuya conformidad a la norma constitucional fue enjuiciada en la STC 149/1991 , a que ya nos hemos referido.

**SÉPTIMO** .- El hecho sexto hace referencia a la sedicente *contradicción* del artículo 9 del Reglamento de Costas -referido a *obras de defensa* -, contradicción que no se somete a un término de comparación de la que resulte aquélla. Esto es, no se nos indica con qué norma, principio o doctrina se cae en la contradicción.

Al margen de ello, esta alegación tampoco es fácilmente comprensible cuando se realiza en un proceso judicial, máxime si es seguido ante el Tribunal Supremo, donde se debe ser mínimamente concreto en el desarrollo argumental de los motivos de nulidad que se esgriman, con plena libertad dialéctica, pero con claridad y precisión, porque no es dable identificar qué es lo que se pretende impugnar en este apartado y bajo qué argumentos estrictamente jurídicos, toda vez que la norma aquí cuestionada, el artículo 9.1 del Reglamento, mantiene una fiel correspondencia con el tenor literal del artículo 6, apartados 1 y 3, de la Ley 2/2013 .

Al margen de ello, se contiene una imputación genérica de ilegalidad, no dirigida al Reglamento frente al que se plantea el recurso judicial, sino a hipotéticas actuaciones de la Administración llevadas a cabo a través de actos administrativos susceptibles de impugnación jurisdiccional autónoma, en relación con deslindes -se afirma- a quienes en tiempos pretéritos habían realizado las obras de defensa a que se refiere el artículo, sin especificar si las acometieron en terreno de dominio público o no.

La segunda alegación ninguna relación guarda con el expresado precepto, sin que alcancemos a comprender, pese al esfuerzo de averiguación a que nos pretende someter la parte actora, la menor inobservancia de la Directiva 2007/60/CE, si bien la denuncia debió hacerse, en rigor, al Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que la recurrente no tiene a bien mencionar, cuya disposición



final segunda, sobre *Incorporación del Derecho de la Unión Europea*, afirma que "[...] Mediante este real decreto se incorpora al Derecho español la Directiva 2007/60/CE del Parlamento y del Consejo de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación [...]".

**OCTAVO**.- Se controvierte, en el hecho séptimo, acerca de los conceptos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, predicables del dominio público marítimo-terrestre (artículo 10 del Reglamento impugnado).

Para comprender en su exacta dimensión la naturaleza de este motivo, se hace preciso reproducir *ad pedem litterae* las palabras de la demanda al respecto:

"[...] Resulta sorprendente que se declare con tanta contundencia, tanto en la Ley como en el artículo 10 RC, que los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El artículo 132.1 CE dice que "La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así C01110 50 desafectación".

De "inspirarse en principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad", a "declararlos inalienables, imprescriptibles e inembargables" hay una extensión interpretativa que precisamente atenta contra los principios de legalidad y de seguridad jurídica, y que ha fundamentado que la Ley 22/1988 se aplique con efectos retroactivos y haya sido causa de tanta conflictividad judicial, invadiendo incluso la seguridad que hasta ahora daba el Registro de la Propiedad a través de su artículo 38 de la Ley Hipotecaria sobre la presunción de pertenencia del inmueble al titular inscrito y el Catastro, y afectando gravemente al tráfico jurídico sobre bienes inmuebles que se consideraban fuera del dominio público por leyes anteriores (así el artículo 11 RC) [...]."

Se hace difícil asimilar, a la vista de tales alegaciones, la razón de ser de este motivo impugnatorio, máxime cuando las tres notas distintivas del dominio público -no sólo del marítimo-terrestre- tienen su amparo en el repetido artículo 132 de la Constitución, en términos inequívocos que no dejan lugar a dudas, pues no cabe distinguir conceptualmente entre la fórmula constitucional, que defiere a la ley el régimen jurídico de los bienes de dominio público, afirmándose de ellos que "[...] inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad..." y el desarrollo legal contenido en el artículo 7 de la Ley de Costas de 1988, del que el precepto ahora impugnado es mera reproducción.

Por otra parte, ni tales características que sitúan los bienes demaniales fuera del comercio de los hombres son una aportación o innovación del reglamento que se recurre, ni el mandato constitucional hace posible ni da pie a la distinción artificiosamente enunciada entre *inspirar* y *reconocer*, pues al contrario de lo que se alega, tal inspiración constitucional contiene unas notas propias de las *rei extra commercium* que la ley, en su regulación de tales bienes demaniales, no puede desconocer sin desnaturalizar sus caracteres constitutivos y su funcionalidad al servicio de la comunidad. No cabe compartir, por tanto, lo que implícitamente se sugiere de que la Constitución sólo habilitaría un reconocimiento mitigado o parcial de esos principios axiales -motivado por la utilización del término "*inspirándose*"- insusceptibles por demás de fragmentación o apreciación parcial, pues no es concebible jurídicamente la existencia de categorías intermedias entre lo imprescriptible y lo inspirado en la imprescriptibilidad, y lo mismo cabe decir en relación con las notas de la inembargabilidad y de la inalienabilidad.

Es de recordar, al respecto, la interpretación funcional que de tales tres notas constitutivas efectuó la ya repetida STC 149/1991 :

"[...] Esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal ( art. 132.2 C.E. ) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional y se excusan otras consideraciones respecto del condicionamiento que a la facultad para incluir en el dominio público, genéricamente, los bienes de otra naturaleza o clase, impone la misma Constitución. Sí resulta necesario recordar qué, en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988 (fundamento



jurídico 18). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas [...]."

**NOVENO** .- En el antecedente de hecho octavo se formula la crítica, también indiferenciada, sobre las acciones de protección del dominio público marítimo-terrestre.

Al margen del hecho de que, como sucede a lo largo de toda la demanda, no parece importar a la recurrente dirigir su censura, alternativa e indistintamente, frente a normas con rango de Ley o a las que prevé el Reglamento de Costas, sin distinguir tampoco entre sus versiones sucesivas, en este caso la censura parece centrarse en el artículo 13 del Reglamento. Este precepto debemos recordar que trae causa del artículo 10 de la Ley 22/1988, de Costas, dentro de la potestades administrativas de investigación y recuperación posesoria, signos ambos del principio de indisponibilidad.

Atendiendo a la enunciación del citado artículo 13 que se controvierte, el cual indica que "...la Administración General del Estado estará obligada a ejercer las acciones necesarias para la integridad y protección del dominio público marítimo-terrestre, no pudiendo allanarse a las demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran", la parte recurrente no llega a señalar con un mínimo de especificidad la razón de su impugnación, y si ésta afecta al deber de la Administración, en el marco de sus potestades de protección del demanio litoral, de ejercer las acciones necesarias, o bien a la prohibición de allanamientos. No termina con ello la vaguedad expositiva, pues tampoco se cita el precepto, norma o principio que tal artículo 13 habría supuestamente vulnerado y las razones para sustentar la validez de tal conclusión jurídica.

Las consideraciones que se realizan sobre la vivienda son ajenas al contenido normativo del Real Decreto objeto de impugnación y resultan inconducentes a la declaración de nulidad que se postula, al margen de la suposición, ayuna de prueba específica, de que la propiedad privada deslindada está constituida por viviendas para trasladar al precepto impugnado, parece que el artículo 13, valores y principios relacionados con éstas, pero sin indicar qué clase de relación guarda la regulación de la norma con los principios invocados. No cabe olvidar que el objeto al que se dirige la impugnación es una disposición de carácter general, que contiene por ello un alto grado de abstracción en la formulación de sus proposiciones normativas, como es de naturaleza bajo exigencias del rigor técnico normativo, sin que las eventuales consecuencias adversas que pudieran producirse, en su caso, en momentos posteriores a través de actos de aplicación permitan tomar tales circunstancias indeterminadas y puramente conjeturales como canon de validez de la norma enjuiciada.

Además de ello, según el Abogado del Estado "[...]En el FD 8º de la demanda se pide que se plantee cuestión prejudicial al TJUE porque la legislación de costas «no prevé indemnización alguna a la privación de la propiedad por recuperación posesoria del dominio público marítimo-terrestre ni alternativa habitacional cuando dicha propiedad es el hogar de los ciudadanos».

Y en el FD 14º se alega que "ni la privación de la propiedad y la vivienda sin compensación ni la compensación con concesiones a 75 años sin pago de canon son compensaciones suficientes a la privación de la propiedad legítimamente adquirida y que figura inscrita en el Registro de la Propiedad".

Pues bien, para plantear tal cuestión habría sido necesario, una vez más, que la recurrente fuera más precisa, aun de forma mínima, en la formulación de su tesis y, en particular, si ésta consiste en que las facultades de recuperación posesoria, investigación y deslinde deben ceder, minorar su intensidad o desaparecer en presencia del dato de que la propiedad reivindicada por particulares venga constituida por una vivienda, denuncia que, en su caso, debería hacerse valer con ocasión de la aplicación en actos singulares de la norma abstractamente prevista en el reglamento que se examina, al margen de que no es factible someter a cuestión prejudicial la supuesta duda que acomete a la recurrente sobre la conformidad a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de un bloque normativo entero -sin singularizar qué preceptos se verían potencialmente afectados- comprensivo de dos leyes (la primera con un error en la cita) y un reglamento.

**DÉCIMO** .- El motivo esgrimido en el hecho noveno, relativo a la práctica de los deslindes, adolece igualmente, al igual que los demás, de inconcreción y vaguedad, porque se proyecta sobre todo el régimen de los deslindes, siendo de reiterar, en este punto, cuanto se ha dicho más arriba en relación con la aplicación del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, a propósito de la dificultad dogmática que presenta la posibilidad de anulación de una disposición de carácter general por la sola razón de su omisión o silencio, en este caso relativo a la determinación cartográfica regulada en la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, cuya disposición final primera versa sobre la incorporación de derecho de la Unión Europea, en la que se afirma que "...La presente ley transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire)...".





En cualquier caso, una vez más se confunde la impugnación de una norma jurídica, en este caso no por su regulación sino por lo que se supone debió regularse necesariamente en ella, con el temor o preocupación porque en la práctica de los deslindes, que son actos administrativos en que se aplican la ley y el reglamento, se prescindiera de la determinación cartográfica pertinente, algo que no sólo no puede presumirse sin base fáctica alguna sino que, aun acreditado, desbordaría el ámbito de la impugnación directa de esta disposición general para adentrarse en la de sus hipotéticos actos futuros de aplicación en que no se observasen tales exigencias, imprecisamente formuladas en la demanda.

**DÉCIMOPRIMERO.** - El siguiente de los motivos de nulidad, enunciado en el punto décimo de los hechos, alude a la revisión de los deslindes (se citan globalmente, pese a su detallada y minuciosa regulación, los artículos 27 y 29 del Reglamento).

En el escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado expresa lo siguiente:

*"...La demanda pide en estos FD que se plantee cuestión prejudicial ante el TUE porque en las revisiones de los deslindes "se otorgan usos concesionales de hasta 75 años a los particulares privados de sus bienes por dichas normas que supuestamente protegen el medio ambiente".*

*Aparte de que no se advierte del beneficio que pueda reportar a los demandantes esta alegación, hemos de remitirnos a lo manifestado por la STC de 5 de noviembre de 2015 que, aun referido a la prórroga de las concesiones ya otorgadas al amparo de la normativa anterior, es aplicable mutatis mutandis a esta alegación de la demanda..."*

Al margen de lo anterior, el artículo 27 es desarrollo directo del artículo 13 bis de la Ley de Costas , en su versión dada al precepto por la Ley 2/2013, sobre la revisión de los deslindes, mientras que el artículo 29 , referido a los terrenos en situación de regresión grave, también deriva del que ha sido objeto de reforma ha sido objeto de reforma en el nuevo artículo 13 ter de la citada Ley 2/2013 , sin que la demanda se refiera a tales preceptos ni sitúe a los impugnados en su contexto normativo, siendo así que la mención del artículo 29 resulta errónea, en tanto regula las situaciones de regresión grave, como causa de la revisión, a las que no hace alusión el punto de la demanda correspondiente.

Nuevamente aquí se nos omiten las razones por las que se reputan nulos tales preceptos (como decimos, comprensivos de una multiplicidad de normas sustantivas y adjetivas de cuya cita y comentario prescinde la recurrente), y en particular qué normas habrían sido infringidas, sin que la referencia al planteamiento de cuestión prejudicial nos cause otra percepción que la de gran perplejidad, uno de cuyos aspectos, no el menor, es que quienes afirman ser propietarios o afectados en sus propiedades antiguas por la Ley de Costas - afirmación también huérfana de toda acreditación, como ya hicimos constar en el auto denegatorio de las medidas cautelares solicitadas en la demanda- se oponen a la transformación en la duración de la concesión, que pasa de 30 a 75 años con la nueva Ley, todo ello sin reparar tampoco en las razones jurídicas por las que le es imputable al Reglamento -no a la ley, que queda fuera, como es patente, del ámbito de este recurso- esa supuesta contravención.

Por lo demás, la apelación, también imprecisa, del medio ambiente como principio rector de la legislación sobre el litoral y su protección, no parece plenamente conciliable con el tono general que reivindica la asociación recurrente, no del todo hecho explícito, sobre la defensa de sus derechos adquiridos y la prevalencia de la propiedad privada sobre la pública en el ámbito territorial a que afecta tal legislación, siendo así que hay un notable déficit argumental que permita salvar tal contradicción, o al menos paradoja, entre la defensa - encomiable por lo demás- del medio ambiente y la de la propiedad privada a costa de la pública, incoherencia que hace crisis, evidentemente, cuando sin expresa razón jurídica se duda de la legalidad de preceptos aparentemente beneficiosos o favorables desde la óptica de los intereses que la recurrente dice defender, como lo son los que, no en el reglamento sino en la ley, prorrogan la duración de las concesiones otorgadas en favor de los propietarios afectados por deslindes hasta los 75 años.

**DÉCILOSEGUNDO .-** El punto undécimo de los hechos de la demanda discrepa del régimen reglamentario de los efectos del deslinde, que se regulan en los artículos 30 a 36 del Reglamento de 2014, aquí objeto de impugnación, que por lo demás deriva del artículo 13 y concordantes de la Ley de Costas de 1988 , sin que el escrito de demanda aclare los motivos por los que el régimen reglamentario se aparta del legal.

Al margen de cualquier consideración al respecto, se equivoca gravemente la demandante al conceptuar el deslinde como un acto declarativo o atributivo de la propiedad del dominio público marítimo-terrestre.

Al efecto, y dada la endeblez del argumento empleado, bastaría con remitirnos a nuestra jurisprudencia constante y reiterada sobre la naturaleza jurídica del deslinde, con fundamento además en la jurisprudencia constitucional emanada de la STC 149/1991 , que examinó la Ley de Costas de 1988, en lo referente al artículo 13 de ésta, del que arranca el régimen reglamentario tanto de 1989 como el vigente e impugnado:



"...La impugnación de este precepto por los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas de Cataluña y de las Islas Baleares se basa, sustancialmente, en la consideración de que, al disponerse en él que el deslinde aprobado es título bastante para declarar la posesión y la titularidad dominical del Estado y para rectificar, en consecuencia, las inscripciones registrales contradictorias, se dota al acto administrativo de la eficacia propia de las Sentencias judiciales, con violación, entre otros, del art. 106 C.E. A esta consideración se añade la de que, en la medida en que la nueva definición amplía el dominio marítimo terrestre, esta eficacia directa e incontestable del acto de aprobación del deslinde conlleva también una expropiación sin indemnización, que viola lo dispuesto en el art. 33.3 C.E.

Tanto una como otra consideración parte, sin embargo, de una interpretación errónea del contenido de los preceptos impugnados. La última de las mencionadas evoca un supuesto que, allí en donde se dé, determinará la aplicación de lo dispuesto en las Disposiciones transitorias y habrá de ser considerado al analizarlas.

Tampoco rinde cuenta exacta del contenido real del precepto que ahora estudiamos la caracterización del acto aprobatorio del deslinde como un acto dotado de la firmeza propia de las Sentencias judiciales e invulnerable al control jurisdiccional. Que esto no es así lo evidencia el inciso final del apartado 2.º del artículo, en donde se reconoce, de modo quizás innecesario, el derecho de los afectados por el deslinde a ejercer las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que podrán ser objeto de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad y que, sin duda, podrán seguirse tanto en la vía contencioso-administrativa, como en la civil, aunque sólo a estas últimas se refiere el art. 14 (no impugnado) de la misma Ley. Esta interpretación que es la que deriva naturalmente de la letra del precepto es, por lo demás, la acogida en el art. 29 del Reglamento, que es el que lo desarrolla..."

Cabe citar además nuestra jurisprudencia. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2009 (recurso de casación nº 2868/2005) se afirma lo siguiente:

"... **SEGUNDO** .- En el segundo y último motivo de casación, se atribuye a la Sala de instancia la conculcación de lo dispuesto en los artículos 34 y 38 de la Ley Hipotecaria, dado que el recurrente tiene inscrito el dominio del terreno deslindado en el Registro de la Propiedad, con el carácter de tercero protegido por la fé pública registral, de manera que la Administración, para contradecir ese dominio y la inscripción registral del mismo, ha debido acudir ante la jurisdicción del orden civil en lugar de utilizar el procedimiento administrativo de deslinde, como, además, se declara en las tres sentencias que se citan, de fechas 3 de marzo de 1994, 19 de mayo de 1999 y 19 de diciembre de 2001.

Este segundo y último motivo de casación tampoco puede prosperar porque, como se declara en la reciente Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de fecha 22 de junio de 2009 (recurso de casación 1478/2004, fundamento jurídico segundo), los principios de legitimación ex artículo 38 de la Ley Hipotecaria y de fé pública registral ex artículo 34 de la misma Ley no son aplicables al dominio público, reiterando con ello lo que ya declaró la propia Sala en su anterior Sentencia de fecha 1 de julio de 1999, según la cual «el principio de legitimación, que presume la existencia de los derechos inscritos tal y como constan en el asiento y su posesión, no es aplicable cuando intenta oponerse a una titularidad de dominio público, pues éste es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada ( Sentencia de 26 de abril de 1986 ); en el mismo sentido, dice la sentencia de 22 de julio de 1986 que los bienes integrados en la zona marítimo terrestre, administrativamente deslindada, corresponde al dominio público y son inalienables, imprescriptibles y ajenos a las garantías del Registro de la Propiedad, que no necesitan precisamente por su condición demanial, y por tanto la inscripción que tenga un particular no puede afectar al Estado y no opera consiguientemente el principio de legitimación registral que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, sino la realidad extrarregistral autenticada por el deslinde administrativo hecho».

Lo expresado sería razón suficiente para desestimar el motivo de casación esgrimido, pero para abundar en la corrección jurídica de la sentencia recurrida, podemos citar igualmente lo declarado en la Sentencia de la propia Sala Primera del Tribunal Supremo, de fecha 25 de abril de 2007 (recurso de casación 3709/2000, fundamento jurídico segundo), según la cual «no cabe negar que la función revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende no sólo a las actuaciones formales del procedimiento, sino también al contenido sustantivo del acto administrativo resolutorio sobre el deslinde, y por tanto, a comprobar si se ha apreciado correctamente o no la concurrencia de las circunstancias físicas que definen la zona del dominio público ( Sentencias -Sala Tercera- 8 de junio y de 17 de diciembre de 1990, entre otras); consecuentemente, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa se pronuncian sobre cuestiones de propiedad, lo que les está permitido, por lo demás, por el artículo cuarto de la Ley reguladora de esa jurisdicción. Pero frente a la innegable competencia del orden jurisdiccional civil para conocer acerca de las cuestiones suscitadas en torno al derecho de propiedad, estos pronunciamientos de los tribunales de la jurisdicción contenciosa han de presentar un carácter "incider tantum", en la medida en que no pueden impedir el conocimiento y el pronunciamiento



de los órganos del orden civil, que comprende, desde luego, los casos más comunes de solicitud de protección de los derechos dominicales adquiridos con anterioridad al deslinde con base en la protección que dispensa el Registro de la Propiedad, pero que se ha de extender también a la comprobación de la concurrencia en la finca litigiosa de las características físicas del dominio público, para lo cual, sin embargo, los tribunales civiles podrán servirse de lo actuado en el expediente administrativo y en el eventual proceso revisor ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

Esta Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Quinta), por su parte, ha declarado también, entre otras en sus Sentencias de fechas 30 de junio de 2003 (recurso de casación 10201/1997), 8 de julio de 2003 (recurso de casación 594/1998), 31 de diciembre de 2003 (recurso de casación 1922/2000), 5 de mayo de 2004 (recurso de casación 5985/2001) y 31 de marzo de 2005 (recurso de casación 2585/2002), que la jurisdicción del orden contencioso-administrativo no puede limitarse a decidir sobre la corrección procedimental del deslinde practicado, ya que éste, conforme a lo establecido por los artículos 11 y 13.1 de la referida Ley de Costas, tiene como finalidad constatar la existencia de las características físicas de los bienes, relacionadas en los mencionados artículos 3, 4 y 5 de la misma Ley, para declarar la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, de modo que a tal actividad administrativa debe extender su control la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver si aquélla se ajusta o no a lo dispuesto en los indicados preceptos», o en la de 17 de octubre de 2008 (recurso de casación 6501/2004), relativa al deslinde de un tramo del río Alberche, en la que dijimos que «la aprobación del deslinde es un acto administrativo sujeto a la revisión jurisdiccional, ex artículo 106.1 CE, como cualquier otra actividad administrativa y, a través de ella, la Administración primero, y el Juez administrativo después, ha de señalar y comprobar si en los terrenos afectados concurren los presupuestos a los que la Ley anuda el carácter demanial. El enjuiciamiento sobre la legalidad del deslinde aprobado no corresponde a la jurisdicción civil, sino al orden contencioso administrativo, de manera que no se ha conculcado la tutela judicial efectiva, cuya infracción invoca la recurrente, al habersele privado de acudir a la citada jurisdicción civil. La jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer de las pretensiones que se deducen en relación con la actuación de la Administración sujetas al derecho administrativo, ex artículo 1 de la LJCA ».

**TERCERO** .- Compartimos nosotros también lo expresado por la Sala Primera del Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 25 de abril de 2007 (recurso de casación 3709/2000, fundamento jurídico segundo) y 13 de junio de 2007 (recurso de casación 3018/2000, fundamento jurídico segundo), acerca de que esta dualidad de control jurisdiccional hace deseable, *lege ferenda*, la existencia de un único cauce para articular la protección dominical frente a la eficacia declarativa del deslinde y una única jurisdicción competente para conocer de tales pretensiones, pero *lege data* se ha de admitir, en cambio, la coexistencia de ambas vías de control ( artículos 4, 5, 41.2 y 43 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 95 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).

A pesar del riesgo de contradicciones, éstas nunca podrán derivar en una fijación de hechos distinta por una y otra jurisdicción, ya que unos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado, como ha señalado el Tribunal Constitucional (Sentencia 139/2009, de 15 de junio, fundamento jurídico quinto), lo que impone un singular esmero al declarar probados los hechos determinantes de la titularidad dominical cuando ambas jurisdicciones tengan que enjuiciarlos.

Las Sentencias de esta Sala, de fechas 10 de junio de 2000 (recurso de casación 919/1996) y 29 de junio de 2002 (recurso de casación 1635/1998) se hacen eco de la doctrina constitucional, establecida, entre otras, en Sentencias del Tribunal Constitucional 77/1983, 67/1984, 58/1988, 207/1989, 189/1990, 171/1991 y 182/1994, según la cual los principios de igualdad jurídica y de legalidad en materia procesal ( artículos 9.3 y 173.3 de la Constitución ) vedan a los Jueces y Tribunales, fuera de los casos previstos por la Ley, revisar el juicio efectuado en un caso concreto si entendieran con posterioridad que la decisión no se ajusta a la legalidad, puesto que la protección judicial carecería de efectividad si se permitiese reabrir el análisis de lo ya resuelto por sentencia firme en cualquier circunstancia, lo que no sólo puede producirse con el desconocimiento por un órgano judicial de lo resuelto por otro en supuestos en que concurren las identidades propias de la cosa juzgada, sino también cuando se desconoce lo resuelto por sentencia firme, en el marco de procesos que examinan cuestiones que guardan una estricta dependencia, aunque no sea posible apreciar el efecto mencionado de cosa juzgada, pues no se trata 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 ni reducir a la nada la propia eficacia de aquélla, doctrina esta reiterada en la Sentencia del propio Tribunal Constitucional 200/2003, de 10 de noviembre.

La intangibilidad de lo decidido en una resolución judicial firme es un efecto íntimamente conectado con la efectividad de la tutela judicial, tal como se consagra en el artículo 24 de la Constitución, de modo que éste es



*también desconocido cuando aquélla lo es, siempre y cuando el órgano judicial conociese la existencia de la resolución firme que tan profundamente afecta a lo que haya de ser resuelto...".*

**DÉCIMOTERCERO** .- El siguiente hecho de la demanda aborda la impugnación en lo referente a las limitaciones a los derechos de propiedad de las fincas colindantes. Aquí la censura se centra, también indiscriminadamente, en los artículos 40 a 59 del Reglamento, abstractamente considerados, en tanto determinan, en su Título II, el régimen de limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo terrestre.

A la vaguedad e indefinición común a todos los aspectos de la demanda que examinamos se añade, en este caso, un defecto más, la absoluta falta de concreción de cuál es la razón de la impugnación, a menos que lo fuera la improcedencia del establecimiento mismo de tales limitaciones, que son funcionales del dominio público (no ya reglamentario, sino legal, pues aquí el reglamento de 2014 no hace sino desarrollar la Ley, cuyo contenido y adecuación constitucional no podemos enjuiciar), al margen de la afirmación, un tanto precipitada, de que la disposición recurrida -la referencia probablemente se debe entender hecha al reglamento en su conjunto- efectúa una recuperación posesoria de los bienes de dominio público marítimo terrestre.

En todo caso, la Asociación recurrente no nos indica en qué infracciones del ordenamiento jurídico se basa su denuncia, al parecer por el mero hecho de existir las servidumbres legales. Por lo demás, tampoco analiza con un mínimo rigor jurídico en qué cambian los preceptos denunciados en bloque el régimen jurídico preexistente.

**DÉCIMOCUARTO** .- El siguiente hecho de la demanda critica el régimen reglamentario sobre la utilización del dominio público marítimo terrestre regulado en el Título III.

Este motivo, como todos los demás, adolece de una insalvable inconcreción, pues la parte recurrente pone en tela de juicio la totalidad del Título III del Reglamento de Costas de 2014, sin distinción entre sus muy numerosos y prolijos preceptos, en virtud de supuestas infracciones normativas que no concreta con la suficiente claridad, pues lo que le parezca lógico o no a la parte recurrente no puede erigirse en parámetro de determinación de la validez de las normas jurídicas (aquí, los artículos 60 a 178).

**DÉCIМОQUINTO** .- Respecto de las concesiones otorgadas a los titulares de bienes adquiridos legalmente con la normativa anterior y que tras el deslinde pasaron a ser bienes de dominio público -hecho decimocuarto de su demanda-, alega la parte demandante en sustento de su tesis que:

*"...Mención aparte merecen los titulares de bienes privativos que por aplicación retroactiva de la Ley 22/1988 y la normativa que la desarrollaba, fueron privados de su propiedad, incluso de su hogar, cuando incluso tenían practicados deslindes con la normativa anterior (ley de costas de 1969).*

*La aplicación retroactiva de la Ley 22/1988, a través de sus disposiciones transitorias ha dado lugar a que quienes tenían propiedades que incluso contenían viviendas que constitúan su domicilio habitual, fueran privados de esa propiedad y en el mejor de los casos, se les compensara con un derecho concesional por 30 años, ahora prorrogado en los artículos 172 a 178, hasta un máximo de 75 años..."*

A lo que posteriormente añade:

*"...Ni la privación de la propiedad y la vivienda sin compensación, ni la compensación con concesiones a 75 años sin pago de canon son compensaciones suficientes a la privación de la propiedad legítimamente adquirida y que figura en inscrita en el Registro de la Propiedad, y un acto administrativo de deslinde no puede constituir título suficiente para cambiar titularidades que pueden derivar en situaciones como las descritas sin el debido control judicial previo a dicha privación".*

Baste para rechazar el motivo con el hecho de que el reproche que en él, bien o mal, se formula, viene dirigido frente a la Ley de Costas, no al reglamento que se limita a contener la normativa de desarrollo, sin que se exprese argumento jurídico alguno en sustento de la crítica a la duración nueva de las concesiones, que es un régimen más benigno, en general, para los propietarios, que el derivado de la normativa anterior, por lo que nos remitimos a lo razonado en el fundamento jurídico decimoprimer, indicando además, para finalizar, que no es jurídicamente admisible la afirmación de que *"...la resolución (sic) impugnada vulnera derechos fundamentales que formando parte de tratados internacionales se integran en el derecho nacional español y son directamente aplicables..."*, sin identificar a qué derechos fundamentales se refiere la queja.

**DÉCIМОSEXTO** .- El hecho decimoquinto se dirige frente a las sanciones y multas (arts. 196 a 219).

Nuevamente aquí se formula una crítica general e inespecífica a los artículos 196 a 219, esto es, la parte del Título V del Reglamento en que se regula, dentro del régimen sancionador, el de las sanciones -no así el de las infracciones, por ignoradas razones que la demandante guarda para sí- y dentro de ellas, las de multa, también en virtud de argumentos jurídicos expuestos de un modo inconcreto, tanto porque no se señalan los singulares





preceptos sancionadores aquejados de alguna conculcación del ordenamiento jurídico, como también porque la actora olvida mencionar la norma o principio superior que habría sido objeto de quebrantamiento, pues sólo se dice al respecto lo siguiente:

"... Ya estaban previstas en la legislación de costas de 1980 (sic). Que exista un régimen de sanciones y multas por infracciones del uso del dominio público que perjudique el medio ambiente no es objeto de discusión, pero sí que se sancione por el uso de la vivienda o la propiedad que tenía adquirida legítimamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988.

Por otro lado, un Real Decreto no es medio adecuado en este caso para la imposición de sanciones, sino la Ley...".

En este caso, ni la demanda identifica el concreto precepto de entre los veinticuatro genéricamente impugnados que se supone sanciona el uso de la vivienda o propiedad (por ese solo hecho) ni tampoco desarrolla, ni aun de forma incipiente o embrionaria, dónde radicaría la infracción del principio de legalidad en materia sancionadora, en su vertiente de reserva de ley en la tipificación de las sanciones -no así en la de las infracciones, insólitamente, pues guarda silencio sobre éstas-, pues la denuncia está ayuna de todo esfuerzo de concreción, lo que nos impide averiguar, en sustitución de la carga que incumbe a la parte recurrente, qué concreta sanción tipifica el reglamento por su cuenta, sin habilitación legal para llevar a cabo el complemento normativo en los términos en que dicha colaboración es admisible según la doctrina constitucional.

**DECIMOSÉPTIMO** .- Finalmente, en el hecho decimosexto de la demanda se promueve, otra vez de manera genérica e inconsistente, la nulidad en bloque de la totalidad de las disposiciones adicionales y transitorias del Reglamento impugnado, lo que se indica en estos términos:

"...Finalmente señalar (sic) que la claridad de la disposición impugnada con nuevas disposiciones adicionales y transitorias, cuando las que se han regulado en la Ley 22/1988, su reglamento y la Ley 2/2013 no se han llevado a cabo a pesar del tiempo transcurrido, no hacen más que empañar la comprensión de la norma, acumulando disposiciones transitorias sobre otras transitorias, de manera que el administrado llega a desconocer qué norma y disposición adicional y transitoria le resulta de aplicación, creando la norma una grave confusión en contra de la seguridad jurídica que como finalidad justificaba su aprobación...".

Al margen de que, como expresa la contestación a la demanda, las disposiciones adicionales y transitorias del Reglamento General de Costas de 2014 aquí impugnado vienen precedidas todas ellas de una rúbrica que expresa la norma desarrollada en aquéllas, sea adicional o transitoria, ya sea de la Ley 22/1998 o bien de la Ley 2/2013 que reforma a aquélla, facilitando así la comprensión del sistema normativo que la recurrente considera confuso, sucede de nuevo que el alegato es de tal latitud que no podemos conocer a qué concretas disposiciones, de entre las diez adicionales y veintiséis transitorias, muchas de ellas a su vez divididas en apartados, subapartados y párrafos, se refiere la censura general de falta de claridad, y menos aún adivinar qué específica infracción del ordenamiento jurídico, que afectase a todas ellas en bloque y no sólo a algunas de las reguladas, se les imputa a todas sin restricción, máxime cuando muchas de tales disposiciones -que la demanda no identifica- son reproducción, a veces literal, de las disposiciones transitorias y adicionales del Reglamento de Costas de 1989, reiteradamente interpretado por los Tribunales de Justicia, incluido este Tribunal Supremo en su labor jurisprudencial, de suerte que, con toda evidencia, no todas las disposiciones adicionales y transitorias se encuentran en una situación jurídica idéntica o equiparable, desde el punto de vista al menos de la buena técnica normativa o de su fácil comprensión para sus destinatarios, que justifique un tratamiento unitario para todas ellas, máxime cuando lo que se propugna, desproporcionadamente, es su nulidad total e indiferenciada.

**DÉCIMOCTAVO** .- Resulta procedente acordar el levantamiento de la suspensión acordada en nuestro auto de 23 de marzo de 2015, en relación con la eficacia del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas de 2014 objeto de impugnación, dado el sentido íntegramente desestimatorio del recurso contencioso- administrativo y, en particular, debido a la falta de alegación específica acerca de la nulidad que la demanda atribuyese al mencionado precepto, que quedó así fuera del ámbito objetivo de la impugnación, por insatisfacción absoluta de la carga alegatoria que pesa sobre quien ejercita la pretensión anulatoria. Como *contrarius actus* del mencionado auto de suspensión, procede ordenar ahora la publicación del fallo en el Boletín Oficial del Estado en que se publicó la suspensión adoptada en su día, de conformidad con lo prescrito en el artículo 134.2 de la Ley de esta Jurisdicción, para público y general conocimiento de que el mencionado artículo 14.3 recobra su eficacia.

**DÉCIMONOVENO** .- Conforme dispone el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende su imposición, por todos los conceptos, la de



8.000 euros. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Felipe Bermejo Valiente, en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN EUROPEA DE PERJUDICADOS POR LA LEY DE COSTAS**, contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, condenando a la parte recurrente al pago de las costas procesales devengadas en este proceso, hasta el límite cuantitativo establecido en el último fundamento jurídico. Se levanta la suspensión acordada en el auto de 23 de marzo de 2015 respecto al artículo 14.3 del Real Decreto 876/2014, debiendo publicarse tal decisión en el Boletín Oficial de Estado, en los términos expresados en el fundamento jurídico decimooctavo. Así por esta nuestra sentencia, cuya parte dispositiva se publicará en el Boletín Oficial del Estado, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno.

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

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.