



Roj: **STS 3269/2023 - ECLI:ES:TS:2023:3269**

Id Cendoj: **28079110012023101125**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **11/07/2023**

Nº de Recurso: **3438/2019**

Nº de Resolución: **1134/2023**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JUAN MARIA DIAZ FRAILE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAP S 305/2019,**
STS 3269/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Civil

Sentencia núm. 1.134/2023

Fecha de sentencia: 11/07/2023

Tipo de procedimiento: CASACIÓN

Número del procedimiento: 3438/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/06/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. **Juan María Díaz Fraile**

Procedencia: AUD.PROVINCIAL SECCION N. 2

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 002

Transcrito por: COT

Nota:

CASACIÓN núm.: 3438/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. **Juan María Díaz Fraile**

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 002

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Civil

Sentencia núm. 1134/2023

Excmos. Sres.

D. Ignacio Sancho Gargallo

D. Pedro José Vela Torres

D. **Juan María Díaz Fraile**

En Madrid, a 11 de julio de 2023.



Esta Sala ha visto el recurso de casación respecto de la sentencia n.º 233/2019, de 15 de abril, dictada en grado de apelación por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Cantabria, como consecuencia de autos de juicio ordinario n.º 81/2016 del Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Santander, sobre acción declarativa de dominio.

Es parte recurrente Comunidad de Propietarios DIRECCION000 , representado por el procurador D. Ignacio Calvo Gómez y bajo la dirección letrada de D. Sergio Landaberea Barrio.

Es parte recurrida Administración General del Estado, Dirección General de Costas de Cantabria, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **Juan María Díaz Fraile**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- *Tramitación en primera instancia.*

1.- El procurador D. Ignacio Calvo Gómez, en nombre y representación de Comunidad de Propietarios Residencial DIRECCION000 , interpuso demanda de juicio ordinario contra Administración General del Estado, Dirección General de Costas de Cantabria, en la que solicitaba se dictara sentencia por la que:

"[...] estimándose íntegramente la demanda, se DECLARE:

"A.- Que la administración demandada, no ha ejercitado acción civil alguna reivindicatoria frente a los titulares de las fincas registrales que constituyen la Comunidad de Propietarios DIRECCION000 aquí demandante, ni sobre las Fincas registrales de las que traen su causa.

"B.- Que declare que los citados bienes de mis mandantes, y las fincas registrales que constituyen la comunidad de Propietarios DIRECCION000 aquí demandante, era de titularidad privada antes de la publicidad de la Ley de Costas de 28 de junio de 1.988, así como antes de la aprobación del deslinde de la zona marítimo terrestre efectuado por la Orden Ministerial de fecha 07/08/2.006.

"C.- En todo caso, debiendo estar y pasar por esta declaración la administración demandada, a los efectos de que puedan concretarse los derechos que para dichos propietarios dimanaban de la propia Ley de Costas.

" Y en todo caso con la expresa imposición de costas a la demandada".

2.- La demanda fue presentada el 18 de enero de 2016 y, repartida al Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Santander, fue registrada con el n.º 81/2016. Una vez fue admitida a trámite, se procedió al emplazamiento de la parte demandada.

3.- El Abogado del Estado, en representación de Administración General del Estado, Dirección General de Costas de Cantabria, contestó a la demanda, solicitando su desestimación y la expresa condena en costas a la parte actora.

4.- Tras seguirse los trámites correspondientes, el Magistrado-juez del Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Santander dictó sentencia n.º 206/2018, de 5 de octubre, con la siguiente parte dispositiva:

"QUE ESTIMANDO PARCIALMENTE la demanda interpuesta por el Procurador Sr. CALVO GOMEZ en nombre y representación de COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION000 frente a la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, DIRECCIÓN GENERAL DE COSTAS DE CANTABRIA, debo aclarar que la Administración demandada no ha ejercitado acción civil alguna reivindicatoria frente a los titulares de fincas registrales que constituyen la Comunidad de Propietarios DIRECCION000 , ni sobre las Fincas registrales de las que traen causa desestimando el resto de las pretensiones ejercitadas sin hacer expresa imposición de las costas".

SEGUNDO.- *Tramitación en segunda instancia.*

1.- La sentencia de primera instancia fue recurrida en apelación por la representación de Comunidad de Propietarios DIRECCION000 . La representación de Administración General del Estado, Dirección General de Costas de Cantabria se opuso al recurso.

2.- La resolución de este recurso correspondió a la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Cantabria, que lo tramitó con el número de rollo 1026/2018 y tras seguir los correspondientes trámites dictó sentencia n.º 233/2019, de 15 de abril, cuyo fallo dispone:

"1º.- Desestimamos íntegramente el recurso de apelación interpuesto por la actora Comunidad de Propietarios DIRECCION000 , compuesta por las personas que se citan en la demanda, frente a la sentencia de 5 de octubre de 2018 dictada por el juzgado de primera instancia nº 5 de Santander que se confirma íntegramente.



"2º- Se imponen las costas procesales del recurso de apelación a la parte recurrente".

TERCERO.- Interposición y tramitación del recurso de casación

1.- El procurador D. Ignacio Calvo Gómez, en representación de Comunidad de Propietarios DIRECCION000 , interpuso recurso de casación.

Los motivos del recurso de casación fueron:

"Conforme al art. 477.3 LEC el presente asunto presenta interés casacional, pues la sentencia hoy recurrida se opone doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

"[...] Es la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a la que entendemos se opone la sentencia que se recurre. Y en lo que en lo que aquí se somete a valoración: Sobre la eficacia y efectos de los actos de deslinde administrativo, realizados en atención y vigencia de la Ley de Costas de 1.969. Así como sus efectos ante las fincas o derechos amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, y atendiendo al art. 38 LH".

2.- Las actuaciones fueron remitidas por la Audiencia Provincial a esta Sala, y las partes fueron emplazadas para comparecer ante ella. Una vez recibidas las actuaciones en esta Sala y personadas ante la misma las partes por medio de los procuradores mencionados en el encabezamiento, se dictó auto de fecha 29 de septiembre de 2021, que admitió el recurso y acordó dar traslado a la parte recurrida personada para que formalizara su oposición.

3.- El Abogado del Estado se opuso al recurso.

4.- Al no solicitarse por todas las partes la celebración de vista pública, se señaló para votación y fallo el día 28 de junio de 2023, en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resumen de antecedentes

1. Para la resolución del presente recurso resultan relevantes los siguientes antecedentes de hecho acreditados o no controvertidos en la instancia:

(i) La demandante es la Comunidad de Propietarios de la urbanización " DIRECCION000 ", cuyos miembros son los titulares de las fincas registrales resultantes de la inscripción de una escritura de obra nueva y división horizontal, y segregación de departamentos, practicada sobre la finca registral número NUM000 . De ella resultaron 34 elementos privativos que se inscribieron como fincas registrales números NUM001 a NUM002 .

(ii) El 9 de mayo de 1964, se realizó a favor de la Junta Vecinal de Somo, como propietaria desde tiempo inmemorial, la primera inscripción registral de la finca originaria en el Registro de la Propiedad de Santoña (como finca número NUM003). En ella consta que linda al norte con terreno perteneciente a la zona marítimo-terrestre; lo que presupone, como afirma la sentencia de primera instancia, la existencia de un deslinde anterior y que "la inscripción se produjo sobre bienes de propiedad privada tras la práctica del deslinde del Plan Comarcal de 1955, aprobado por el Ministerio de Fomento, que preveía la edificación de estos terrenos colindantes con la playa de las Quebrantas".

(iii) El 31 de octubre de 1967, se realizó un nuevo deslinde a petición de las Juntas Vecinales de Somo y Loredó, que definió nuevamente el límite de la zona marítimo-terrestre, excluyendo los terrenos litigiosos de la zona demanial, ratificando con ello el anterior deslinde, previo a la inscripción registral.

(iv) El 27 de marzo de 1972, el Ayuntamiento de Ribamontán al Mar, en sesión plenaria, ratificó el acuerdo de la Junta Vecinal de Somo para la segregación de los terrenos inscritos, con objeto de proceder a su enajenación en pública subasta, que dio lugar a las fincas registrales números NUM004 , NUM005 , NUM006 , NUM007 y NUM008 . De ellas la primera y segunda corresponden a la finca matriz de la actual urbanización DIRECCION000 ; en el expediente administrativo tramitado consta la autorización del Ministerio de Gobernación, emitida bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969.

(v) El 18 de diciembre de 1972, se publicó el anuncio de la subasta de las fincas en Boletín Oficial de la Provincia, sin oposición alguna; y el 5 de enero de 1973, la Junta Vecinal de Somo declaró válido el acto de licitación. Seguidamente otorgó una escritura de compraventa a favor de D. Fidel de las fincas registrales n.º NUM004 y NUM005 del Registro de la Propiedad de Santoña.

(vi) Los linderos de esas fincas, actualmente propiedad de los propietarios integrados en la urbanización DIRECCION000 , se describen incluyendo el siguiente linderos norte: "lindando al norte con una línea teórica



paralela a la del deslinde de la zona marítimo-terrestre y situada a 20 metros de la misma" (con referencial al deslinde aprobado el 31 de octubre de 1967).

(vii) El objeto de la venta fue la urbanización y edificación según el plan urbanístico entonces vigente. Las parcelas se edificaron posteriormente con arreglo a las determinaciones de las Normas Subsidiarias del Arco Sur aprobadas por el consejero de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio por resolución de 21 de noviembre de 1983.

(viii) En el período comprendido entre 1976 y 1984 se formalizaron tres contratos sucesivos de compraventa de las fincas anteriores, siendo el último adquirente la Constructora Astillerense, S.A. (COASA).

(ix) El 26 de marzo de 1984, el Pleno del Ayuntamiento de Ribamontán al Mar concedió a COASA licencia de obras para la construcción de 30 apartamentos. El edificio se construyó "fuera del dominio público y de la zona de servidumbre de veinte metros que establecía el artículo 4 de la Ley de Costas de 1969, por lo cual no era necesaria autorización alguna de la Administración de Costas para edificar". El edificio se construyó sin reparo alguno por la Administración, ajustándose a la legislación urbanística y sectorial, en especial a la Ley de Costas de 1969.

(x) De la inscripción de la división horizontal del edificio (finca registral n.º NUM000 del Registro de la Propiedad de Santoña), practicada el 17 de febrero de 1986, surgieron las fincas n.º NUM009 a NUM002, que se corresponden con los 34 elementos privativos integrantes del régimen de propiedad horizontal de la comunidad actora.

(xi) Mediante Orden ministerial de 23 de enero de 1985 se aprobó un nuevo deslinde del demanio marítimo-terrestre afectante a los terrenos en que se asienta la Urbanización DIRECCION000. Dicha Orden concluyó con la siguiente parte dispositiva:

"ESTA DIRECCIÓN GENERAL, por delegación del Excmo. Sr. Ministro y de conformidad con el dictamen de la Asesoría Jurídica ha resuelto:

"1º.- Aprobar el acta y plano del deslinde de referencia documentos suscritos el 7 de marzo de 1984 en los que se definen los límites de la zona de playa del tramo deslindado.

"2º.- La Administración no realizará, como consecuencia del deslinde practicado, acto alguno de naturaleza posesoria sobre los bienes que resulten comprendidos en la zona de playa y que se encuentran inscritos como propiedad particular en el Registro de la Propiedad de Santoña, con los números de fincas NUM010, NUM011, NUM004 y NUM005, pero no en toda la extensión de estas últimas ya que los excesos de cabida no gozan de dicha protección registral, hasta tanto que, por resolución judicial firme, no queden anuladas dichas inscripciones registrales.

"3º.- Una vez firme la resolución recaída en este caso, remitir el expediente con todas sus actuaciones a la Dirección General de lo Contencioso del Estado, a efecto de las reivindicaciones a que hubiere lugar como consecuencia el deslinde practicado".

En el cuerpo de esa resolución se transcribía el preceptivo informe de la Abogacía el Estado en relación con las reclamaciones presentadas durante la tramitación del procedimiento, entre ellas la formulada por Constructora Astillerense, S.A. respecto de las fincas ahora litigiosas, en los siguientes términos:

"Se han presentado, en el período correspondiente, tres reclamaciones solicitando la exclusión del dominio público de determinadas fincas; disponiendo el art. 6 punto 3 de la Ley de Costas no podrán realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria (lo que también según doctrina del Consejo de Estado y jurisprudencia del Tribunal Supremo, debe predicarse de cualquier finca inscrita en el Registro de la Propiedad, a favor de particulares), es preciso examinar la situación registral de cada una de las fincas a que se refieren las indicadas reclamaciones:

"Reclamación de Constructora Astillerense, S.A. Se refiere a las fincas registrales números NUM004 y NUM005 del Registro de la Propiedad de Santoña. Según documentación examinada, dichas fincas pertenecen a particulares amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, [si bien no en toda su extensión, puesto que la protección registral no se extiende a los excesos de cabida de 2,901 a., de la primera finca y de 4,51 a., de la segunda, por no haber tenido acceso al Registro dichos excesos de cabida]. [...]

"En consecuencia, y con la salvedad indicada en cuanto a la primera de las reclamaciones comentada, no deberá realizarse acto posesorio alguno sobre las fincas en cuestión; sin perjuicio por el Estado de las acciones judiciales pertinentes, según indica el art. 6.3 de la Ley de Costas".

(xii) Finalmente, mediante Orden ministerial de 7 de agosto de 2006 se aprobó un nuevo deslinde de la zona, que incluyó los terrenos litigiosos dentro de los límites del dominio público costero.



Esta Orden ministerial de 2006 fue objeto de impugnación por la comunidad actora, que fue desestimada por sentencia de 28 de septiembre de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (secc. 1.ª) de la Audiencia Nacional. Esta sentencia, tras la valoración de la prueba, llegó a la conclusión de que los terrenos litigiosos poseen las características naturales para su inclusión en el demanio por aplicación del art. 3.1.a) de la Ley de Costas de 1988. Para llegar a esta conclusión la sentencia se valió de las alegaciones y pruebas periciales del expediente administrativo del deslinde, en particular, un estudio geomorfológico, en el que se incluyeron fotografías tomadas en el temporal de 30 de enero de 1990, en el que se observa cómo el agua penetró en los garajes y sótanos situados en la parte trasera de las edificaciones.

El recurso de casación interpuesto contra la citada sentencia fue desestimado por la sentencia de la Sala Tercera de este Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2013 por basarse el recurso en una premisa distinta de la afirmada por la Audiencia Nacional, pues según la Audiencia los terrenos de la urbanización estaban ya incluidos en el dominio público según el deslinde aprobado por la Orden ministerial de 23 de enero de 1985.

2.- La Comunidad de Propietarios DIRECCION000 (o DIRECCION001) interpuso una demanda contra la Administración General del Estado, Dirección General de Costas de Cantabria, en la que solicitaba que se declarase: (i) que la Administración demandada no ha ejercitado acción civil alguna reivindicatoria frente a los titulares de las fincas registrales que constituyen la Comunidad de Propietarios DIRECCION001 aquí demandante, ni sobre las fincas registrales de las que proceden; (ii) que las fincas registrales que constituyen la Comunidad de Propietarios DIRECCION001 eran de titularidad privada antes de la Ley de Costas de 28 de junio de 1988, y antes de la aprobación del deslinde de la zona marítimo terrestre efectuado por la Orden ministerial de 7 de agosto de 2006. También solicitaba que se condenase a la Administración demandada a estar y pasar por esta declaración "a los efectos de que puedan concretarse los derechos que para dichos propietarios dimanaban de la propia Ley de Costas".

La Administración demandada opuso la falta de jurisdicción y la excepción de cosa juzgada.

3.- La sentencia de primera instancia estimó en parte la demanda, en concreto, en lo relativo a la declaración de que la Administración demandada no había ejercitado ninguna acción civil reivindicatoria frente a los titulares de la comunidad de propietarios demandante, y desestimó el resto de las pretensiones. En cuanto a la primera pretensión, destaca su carácter mero declarativa, sobre un hecho negativo (que la Administración no ejercitó ninguna acción reivindicatoria frente a los titulares de la comunidad demandante), hecho al que la actora anuda determinadas consecuencias jurídicas, vinculadas al resto de pretensiones; hecho que no fue negado por la demandada, por lo que procedía su estimación. Y respecto de la solicitud de declaración de que antes de la Ley de Costas de 1988 y del último deslinde aprobado de 2006 las fincas litigiosas eran de propiedad privada, consideró que era aplicable la excepción de cosa juzgada derivada de las sentencias de la Audiencia Nacional y de la Sala Tercera de este Tribunal Supremo, sobre la validez del deslinde, al considerar que la cuestión debatida en este procedimiento civil es la misma que la sustanciada en aquel procedimiento contencioso-administrativo, con el mismo objeto y entre las mismas partes, y que concluyó con la declaración de que "los terrenos sobre los que se asientan los dos edificios de la Urbanización DIRECCION001 estaban ya deslindados como dominio público por la OM aprobatoria del deslinde de 1985, dentro de la zona delimitada como playa por el citado deslinde".

4.- La comunidad demandante interpuso un recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. La Audiencia desestimó el recurso con base en las siguientes consideraciones. Primero, desestima la excepción de cosa juzgada porque el objeto del procedimiento contencioso-administrativo, centrado en la legalidad de la Orden ministerial de deslinde de 2006, y el de este procedimiento civil, sobre declaración de propiedad, no son los mismos: la dualidad de control jurisdiccional permite a la jurisdicción contencioso-administrativa pronunciarse sobre cuestiones de propiedad *incidenter tantum*, pero solo los órganos de la jurisdicción civil pueden hacer pronunciamientos sobre derechos de propiedad con carácter definitivo. Después confirma que la Administración no ha ejercitado ninguna acción reivindicatoria del dominio frente a los titulares de las fincas registrales que componen la comunidad actora. A continuación, repasa las declaraciones fácticas contenidas en la sentencia de la Audiencia Nacional sobre el deslinde aprobado en 1985 y, al apreciar que en el presente proceso no se han presentado otras pruebas que desvirtúen aquellas conclusiones probatorias, admite la conclusión de que los terrenos deslindados en 1985, y nuevamente en 2006, tienen la condición de ribera del mar, por lo que, conforme al art. 132 CE y 13 de la Ley de Costas de 1988, esa titularidad demanial debe prevalecer frente a la titularidad de los integrantes de la comunidad demandante. Y con base en ello concluye que:

"En consecuencia de todo lo expuesto, ni consta la existencia de una sentencia firme que declare el enclave litigioso como de titularidad privada anteriormente a la entrada en vigor de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988, ni acto de reconocimiento equivalente con la eficacia indiscutible de crear estado. Al contrario, como mantuvo la STS de 22 de julio de 2003, las propias características físicas o morfológicas del terreno hacen



inevitable su carácter demanial, que por tanto no deriva por sí del acto del deslinde -que es un complemento indispensable para hacer efectiva la titularidad demanial según el régimen actual de la Ley de Costas-, sino de algo previo o anterior y, por tanto, de lo dispuesto en el art. 132.2 CE".

5.- La Comunidad de Propietarios DIRECCION001 ha interpuesto un recurso de casación, basado en un único motivo, que ha sido admitido.

SEGUNDO.- *Formulación del motivo único del recurso de casación.*

1.- El motivo se funda en la infracción de los arts. 6.1 y 3 de la Ley de Costas de 1969, en relación con el art. 34 de la Ley Hipotecaria, y la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988.

2.- En su desarrollo se justifica el interés casacional sobre la base de la contravención por la sentencia impugnada de la jurisprudencia contenida en las sentencias de esta Sala Primera de 13 de octubre de 1981, de 10 de noviembre de 1986 y de 14 de octubre de 1986; y se alega que: (i) lo pretendido en la demanda no es la obtención de una declaración de la existencia de un derecho de dominio privado actual sobre los inmuebles integrantes de la comunidad, sino la declaración de que esos inmuebles fueron de titularidad privada antes de la Ley de Costas de 1988 y, en su caso, antes de la aprobación del deslinde de 2006, con objeto de reclamar el reconocimiento de los derechos que para tal caso se desprenden de la disposición transitoria primera de la citada Ley de Costas de 1988; (ii) aunque esa disposición transitoria se refiere a terrenos privados enclavados en el dominio público cuyos titulares hubieran obtenido una sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la misma ley, la propia Administración y el Servicio Jurídico del Estado admiten que esa misma norma es aplicable también a quien obtenga un reconocimiento judicial de la existencia de esa propiedad privada mediante sentencia posterior a la entrada en vigor de esa ley; (iii) la Administración demandada ha admitido que el derecho de propiedad de los terrenos que actualmente ocupa la urbanización DIRECCION000, inscritos en el Registro de la Propiedad, proceden de un acto de la propia Administración, como fue la aprobación del deslinde de la zona marítimo-terrestre de 1967; (iv) también admite la Administración demandada que incumplió la obligación prevista en la disposición transitoria segunda de la Ley de Costas de 1969, al no emprender ninguna acción reivindicatoria frente a los miembros de la comunidad de propietarios, a la vista de la naturaleza jurídica de los terrenos incluidos en el deslinde de la playa de 1985, por lo que el informe de la Abogacía del Estado concluyó que podría admitirse la solicitud de la comunidad en relación con lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988, a la vista de la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991; (v) que el propio acta de deslinde de 1985, al partir de lo previsto en el art. 6.3 de la Ley de Costas de 1969 en relación con el art. 34 LH, si bien incluye en el tramo deslindado los "terrenos de propiedad particular, cuyo dominio figure inscrito en el Registro de la Propiedad de Santoña con los números NUM004, NUM005 y NUM011 y NUM010 de fincas registrales", lo hace "sin prejuzgar las cuestiones de dominio planteadas, que en su caso corresponderían a los Tribunales de Jurisdicción Ordinaria", ante los que debía accionar la propia Administración; (vi) que, conforme a reiterada jurisprudencia recaída sobre la Ley de Costas de 1969, la acción de deslinde administrativo no podía convertirse en vía de ejercicio paralelo de una reivindicación al margen de la jurisdicción "por carecer la Administración de la prerrogativa de aprovecharse del deslinde de bienes de dominio público para elaborar un título jurídico de propiedad a su favor", por lo que el deslinde de 1985, hecho bajo la vigencia de aquella ley de 1969, no era título suficiente frente a quien tuviese títulos inscritos en el Registro; (vii) en consecuencia, los propietarios de la comunidad demandante mantuvieron la titularidad privada de sus fincas hasta la Ley de Costas de 1988 (si no hasta la aprobación del deslinde de 2006), pues el deslinde de 1985 carecía de eficacia atributiva del dominio.

3.- La Administración demandada se ha opuesto al recurso alegando, en síntesis, que la declaración de demanialidad contenida en el art. 132 CE respecto de la zona marítimo-terrestre y las playas no depende de declaración, deslinde o actuación administrativa o judicial alguna, de forma que la sola circunstancia de que los terrenos se encuentren en la ribera del mar "esta situación física, natural, derivada de la propia realidad fáctica de las cosas afectadas, tales bienes devienen demaniales, con independencia de cualquier otra circunstancia dependiente de la actuación o comportamiento humanos, sean estos actuaciones administrativas o judiciales".

TERCERO.- *Decisión de la sala. La situación jurídica de los propietarios de terrenos privados enclavados en la zona marítimo-terrestre que tenían sus títulos de propiedad inscritos en el Registro de la Propiedad en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Aplicación de la disposición transitoria primera de la ley. Estimación*

El recurso debe ser estimado por las razones que exponemos a continuación.

1.- *Objeto de proceso y delimitación de la controversia. Naturaleza jurídica de la acción ejercitada.* Como muy bien precisó la Audiencia, lo que constituyó objeto del debate en primera instancia y en apelación fue la cuestión de si los terrenos en que se asientan los dos edificios a los que corresponden las fincas registrales inscritas a favor los propietarios integrados en la comunidad actora eran de titularidad privada antes de la entrada en



vigor de la Ley de Costas de 1988 (y, en su caso, antes también del deslinde administrativo aprobado por la Orden ministerial de 7 de agosto de 2006). Esa misma es la cuestión sometida ahora a censura casacional.

No se discutió en la instancia, ni se discute ahora, si esos terrenos son actualmente de titularidad estatal por ser parte del dominio público marítimo-terrestre tras la aprobación de la Ley de Costas de 1988 y el citado deslinde. Tampoco es objeto de discusión en este procedimiento la legalidad del expediente de deslinde aprobado por la Orden ministerial de 7 de agosto de 2006, cuestión que fue resuelta por las sentencias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo antes citadas. La controversia se circunscribe, por tanto, a dilucidar si antes de la vigencia de la Ley de Costas de 1988 (y, en su caso, antes del deslinde de 2006), aquellos terrenos fueron de titularidad privada de la actora, como condición para ejercitar el derecho concedido por la Disposición Transitoria Primera de la reiterada ley.

2.- Partiendo de estas premisas, debemos calificar la acción ejercitada como mero declarativa, como acertadamente se calificó por los órganos de instancia. Su admisibilidad, por tanto, está sujeta a los requisitos exigidos por la jurisprudencia respecto de tales acciones. Requisitos que la sentencia de esta sala 760/2011, de 4 de noviembre, concretó en los siguientes: (i) incertidumbre sobre la existencia, el alcance o la modalidad de una relación jurídica o, alternativamente, el temor fundado de futuro perjuicio; (ii) que la falta de certeza pueda ocasionar un perjuicio o lesión; y (iii) que no exista otra herramienta o vía útil para ponerle inmediatamente fin al estado de incertidumbre invocado. En este sentido, como recuerda la sentencia 131/2019, de 5 de marzo, y hemos reiterado en la núm. 906/2023, de 7 de junio, "toda acción declarativa ha de responder a la exigencia de un interés legítimo en quien la ejercita (sentencias 64/1999, de 5 de febrero, y 661/2005, de 19 de julio, entre otras)".

En este caso, el interés legítimo está plenamente acreditado pues, conforme a lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988, los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público en los términos que luego veremos, pero, además, ello es "sin perjuicio de las acciones civiles que aquellos puedan ejercitar en defensa de sus derechos" (párrafo final de ese apartado 2).

Por tanto, a través de esta vía judicial dichos titulares registrales, en caso de que su acción tenga éxito, podrán acceder a la situación jurídica que la misma disposición transitoria primera prevé en su apartado 1 para los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme (supuesto en el que se contempla el derecho de dichos titulares a obtener una concesión administrativa por treinta años, prorrogable por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon). Después analizaremos los requisitos que para la aplicación de esta solución impone la propia disposición transitoria primera, apartado 1. De momento, dejamos establecida la concurrencia de los requisitos que la jurisprudencia ha impuesto para la admisibilidad de las acciones mero declarativas.

3.- Hechos probados del caso. Partimos de los hechos acreditados en la instancia relevantes para la resolución de la cuestión controvertida: (i) la comunidad de propietarios de la urbanización DIRECCION000 (actora) está compuesta por dos edificaciones divididas horizontalmente en un total de 34 elementos privativos; (ii) estas edificaciones se asientan en unos terrenos cuyas fincas de procedencia pertenecieron "desde tiempo inmemorial" a la Junta Vecinal de Somo; (iii) la primera inscripción en el Registro de la Propiedad de la finca de procedencia se practicó a favor de la citada Junta Vecinal en 1964; en esa primera inscripción, en la descripción de la finca, se hizo constar que "linda al norte con terreno perteneciente a la zona marítimo-terrestre", de donde la sentencia de primera instancia infiere que existió un deslinde anterior a dicha inscripción y, en concreto, que "la inscripción se produjo sobre bienes de propiedad privada tras la práctica del deslinde del Plan Comarcal de 1955, aprobado por el Ministerio de Fomento, que preveía la edificación de estos terrenos colindantes con la playa de las Quebrantas"; (iv) el 31 de octubre de 1967, se realizó un nuevo deslinde a petición de las Juntas Vecinales de Somo y Loreda, que definió nuevamente el límite de la zona marítimo-terrestre, excluyendo los terrenos litigiosos de la zona demanial, ratificando con ello el anterior deslinde, previo a la inscripción registral; (v) el 27 de marzo de 1972, y con objeto de su posterior enajenación, el Ayuntamiento de Ribamontán del Mar ratificó un acuerdo de la citada Junta Vecinal para la segregación de los terrenos inscritos, dando lugar, entre otras, a las fincas registrales NUM004 y NUM005 del Registro de la Propiedad de Santoña, que corresponden a la finca matriz de la actual urbanización DIRECCION000 ; en el correspondiente expediente administrativo consta la autorización del Ministerio de la Gobernación para dicha operación, emitida bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969; (vi) el 18 de diciembre de 1972, se anunció la subasta de esas fincas en el BOP, sin que se formulase oposición alguna, y el 5 de enero de 1973 la Junta Vecinal declaró válida la licitación, que concluyó con el otorgamiento de las correspondientes escrituras públicas de compraventa a favor del adjudicatario, que



fueron debidamente inscritas en el Registro; la descripción de esas fincas incluye el siguiente lindero norte: "lindando al norte con una línea teórica paralela a la del deslinde de la zona marítimo-terrestre y situada a 20 metros de la misma" (con referencial al deslinde aprobado el 31 de octubre de 1967); (vii) entre 1976 y 1984 se formalizaron sobre las citadas fincas tres contratos de compraventa, siendo su último adquirente COASA; (viii) el 26 de marzo de 1984, el Ayuntamiento de Ribamontán al Mar concedió a COASA licencia de obra para la construcción de los edificios actualmente existentes; esta construcción se realizó de acuerdo con las determinaciones de las Normas Subsidiarias aprobadas por el consejero de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio, mediante resolución de 21 de noviembre de 1983, enajenándose sucesivamente; de la división horizontal del edificio surgieron los 34 elementos privativos que integran el régimen de propiedad horizontal de la comunidad actora; (ix) posteriormente, la Administración ha promovido otros dos deslindes de la zona de costa en que se ubican los terrenos litigiosos, aprobados mediante sendas Ordenes ministeriales de 23 de enero de 1985 y de 7 de agosto de 2006, que incluyen en el dominio público marítimo-terrestres, como parte de la playa, esos terrenos.

4.- El deslinde administrativo aprobado en 1985 se hizo bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969, y se acordó que, respecto de los citados terrenos "inscritos como propiedad particular en el Registro de la Propiedad de Santoña", la Administración "no realizará, como consecuencia del deslinde practicado, acto alguno de naturaleza posesoria [...] hasta tanto que, por resolución judicial firme, no queden anuladas dichas inscripciones" (se excluía de esa regla dos porciones de terreno que se habían declarado como "exceso de cabida" pero que no accedieron al Registro).

El deslinde aprobado en 2006, según la memoria del proyecto de deslinde reseñada en la sentencia de la Audiencia Nacional, se justificó "debido a la existencia de terrenos con características de dominio público marítimo-terrestre no deslindados o deslindados parcialmente, siendo los deslindes aprobados en dicho tramo de costa anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas, por lo que la decisión de practicar el deslinde se considera justificada". En concreto, se consideró que dichos terrenos entraban en el concepto de "zona marítimo-terrestre", según la definición del art. 3.1,a) de la Ley de Costas de 1988, como espacio comprendido entre la línea de la bajamar escorada (o máxima viva equinoccial) y "el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos" (límite que en la Ley de Costas de 1969 llegaba hasta el que alcanzasen "las mayores olas en los temporales ordinarios"), con base fundamentalmente a las fotografías tomadas durante el temporal de 30 de enero de 1990, "en la que se observa como el agua alcanza y sobrepasa ... los terrenos del pleito y los edificios construidos sobre ellos, penetrando en los garajes y sótanos situados en la parte trasera".

5.- *Marco normativo aplicable.* Dado el objeto de la controversia que ahora enjuiciamos, debemos partir del régimen legal anterior a la actual Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC/1988), integrado por la Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas (LC/1969), y la disposición transitoria primera de la LC/1988, en relación con el art. 132 de la Constitución española, y la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, en especial sus pronunciamientos sobre la citada disposición transitoria.

5.1. La Ley de Costas de 1969 disponía en su artículo primero:

"Son bienes del dominio público sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos: Uno. Las playas [...]. Dos. La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean. [...]".

El artículo cuarto de esta ley establecía, en su apartado uno:

"Los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre y colindantes con esta última o con el mar, estarán sometidos a la servidumbre de salvamento, de paso y de vigilancia litoral".

Además, en su artículo sexto, tras ordenar que el Ministerio de Obras Públicas practicara los oportunos deslindes "para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público" (apartado uno), y dictar normas sobre la tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos, en especial sobre el trámite de audiencia (apartado dos), añadía lo siguiente en sus apartados tercero y cuarto:

"Tres. La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo treinta y cuatro de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes.

"Cuatro. Dicha resolución podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa y sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos civiles puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria".



Por su parte, la disposición transitoria primera de la LC/1969, establecía:

"En el plazo de cinco años desde la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Obras Públicas deberá completar el deslinde y amojonamiento de las playas y de la zona marítimo-terrestre.

"Si durante dicho período se solicitare inscripción en el Registro de la Propiedad de bienes o derechos reales situados en las playas y zona marítimo-terrestre no deslindada, se practicará el asiento que proceda y el Registrador dará cuenta al Ministerio de Obras Públicas del asiento practicado, remitiéndole certificado literal del mismo, circunstancia que se hará constar en nota extendida al margen del asiento y al pie del título presentado".

Y la disposición transitoria segunda ordenaba:

"Aprobado el deslinde, la Administración deberá ejercitar las acciones reivindicatorias que procedan respecto a los bienes de dominio público".

"Si la Administración no ejercitare tales acciones podrá ser requerida al efecto por las Corporaciones Locales interesadas, y si no lo efectuare en el plazo de seis meses, dichas Corporaciones podrán subrogarse y ejercitarlas en nombre e interés de aquélla.

"Los titulares inscritos que se allanaren a las acciones reivindicatorias previstas en esta Ley podrán solicitar la oportuna concesión que legalice su situación, y el Ministerio de Obras Públicas, o el de Comercio, en su caso, la otorgarán salvo en el supuesto de que represente perjuicio notorio para los intereses públicos".

5.2. Esta era la regulación que estaba vigente en el momento en que se aprobó el deslinde administrativo de 1985. De los hechos probados y de los pronunciamientos de la sentencia de primera instancia no impugnados resulta que: (i) el tramo de costa en que se ubican los terrenos litigiosos fueron deslindados antes de la primera inscripción registral de 1964 y posteriormente mediante Orden ministerial de 31 de octubre de 1967 (bajo la vigencia de la anterior Ley de Puertos de 1927); (ii) en ambos casos el deslinde excluía esos terrenos de la zona demanial; la sentencia de primera instancia añade que la construcción se hizo "fuera del dominio público y de la zona de servidumbre de veinte metros que establecía el artículo 4 de la Ley de Costas de 1969, por lo cual no era necesaria autorización alguna de la Administración de Costas para edificar"; (iii) la Administración no revisó esa delimitación de la zona marítimo-terrestre hasta el deslinde de 1985, en el que se incluyeron los terrenos de la actora por primera vez en la zona marítimo-terrestre; (iv) tras la aprobación de ese deslinde, la Administración no ejerció ninguna acción reivindicatoria respecto de los citados terrenos; no consta que dicha acción fuese ejercitada tampoco por la correspondiente Corporación Local, ni que ésta requiriese previamente al Ministerio de Obras Públicas para ejercitarla, conforme a la transcrita previsión legal (D.T. 2.ª LC/1969).

5.3. El art. 132.2 de la Constitución declara:

"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".

Y la Ley de Costas de 1988 definió en su art. 3.1,a) la zona marítimo-terrestre como

"(el) espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. [...]".

El deslinde aprobado mediante Orden ministerial de 7 de agosto de 2006 consideró que esta definición afectaba a los terrenos litigiosos al haber sido afectados por las olas del temporal de 1990.

Sobre los efectos de este deslinde, resulta aplicable el art. 13.1 de la citada ley, conforme al cual "El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados".

5.4. La disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988, en su redacción originaria, estableció las siguientes reglas:

"1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refiere el artículo 37.3.



"2. Los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar amparados por los títulos a que se refiere el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar, en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la disposición transitoria cuarta. Asimismo, tendrán preferencia, durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos. Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquéllos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

"3. En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras.

"4. En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta Ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquélla para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición, computándose el plazo de un año para la solicitud de la concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde".

5.5. En el presente caso, no se discute que, tras la aprobación de la Constitución de 1978, de la Ley de Costas de 1988 y del deslinde administrativo de 2006 (definitivo y firme tras su revisión en vía jurisdiccional contencioso-administrativa), los terrenos litigiosos deben considerarse demaniales por formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Lo que se discute es si antes fueron o no de titularidad privada (en concreto de propiedad de los particulares integrados en la comunidad de propietarios demandante), y si, en consecuencia, procedería su inclusión en alguno de los apartados de la transcrita disposición transitoria, a los efectos en ella previstos.

Para la comprensión de la cuestión suscitada, que afecta a la eficacia transitoria de la Ley de Costas de 1988 y a la eficacia normativa directa del art. 132 CE, y su repercusión en los denominados "enclaves privados" en el dominio público marítimo-terrestre, resulta particularmente clarificadora la doctrina fijada sobre la citada disposición transitoria de la ley por el Tribunal Constitucional, que en lo relevante al caso pasamos a exponer.

6.- La doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, sobre la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988.

6.1. La STC 149/1991, de 4 de julio, recaída en resolución de diversos recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley de Costas de 1988, parte de una idea básica, la "demanialización" *ex constitutione* de la zona marítimo-terrestre y de las playas en su integridad:

"(...) parece también indispensable hacer alguna consideración sobre el significado de la determinación constitucional (art. 132.2), según la cual forman parte del dominio público estatal, "en todo, caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental".

"La rotundidad de este enunciado, que utiliza sólo conceptos referidos a la realidad física y no categorías jurídicas, hace imposible otra determinación que no sea la de entender que, desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional, todos los espacios enumerados en el art. 132.2 se integran en el dominio público del Estado, aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines".

Ahora bien, esa declaración genérica de demanialidad de la zona marítimo-terrestre y de las playas, en la medida en que afecte a derechos de propiedad privada que resulten suprimidos, requiere compatibilizarla con las garantías constitucionales de esos derechos de propiedad:

"[Dejando de lado esto último para reducirnos sólo a] la tarea constitucionalmente encomendada al legislador, es evidente que éste, al ejecutar el mandato contenido en el apartado primero del art. 132, no sólo habrá de establecer el régimen de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino también ofrecer soluciones concordes con tales principios (y con los derechos que simultáneamente la Constitución consagra, entre los que ahora merece especial atención el de propiedad) para los problemas que plantea la eventual existencia de titularidades dominicales sobre zonas que, por mandato constitucional, quedan integradas en el dominio público estatal".



Y sobre esa base, la STC 149/1991 hace una distinción precisa entre la regulación de los citados principios sobre la extracomercialidad del demanio y la extinción de derechos de propiedad privada sobre terrenos que la Constitución incorporó directamente al demanio:

"Sustraer del comercio privado los terrenos que forman parte de la ribera del mar no es una regulación del derecho de propiedad y, en consecuencia, no puede decirse que las normas que disponen tal sustracción restrinjan o limiten, más allá de lo necesario, ese derecho. Cosa bien distinta es que la eliminación de los derechos de propiedad existentes sobre terrenos que la Constitución incorporó al demanio pueda ser considerada como privación de tales bienes y haya de dar lugar, por consiguiente, a una indemnización, pues ésta es cuestión que atañe al respeto de la garantía expropiatoria, que la propia Constitución reconoce.

"Como es evidente, esta última cuestión, que constituye el núcleo de la argumentación dirigida contra las Disposiciones transitorias, no puede ser analizada en abstracto sin tener en cuenta cuáles son los derechos de los que se privó a sus titulares, cuál es la forma de esta privación y cuál es, en su caso, la indemnización que la Ley les otorga".

6.2. A partir de esta declaración programática, y considerando que es la propia norma constitucional la que establece la *causa expropiandi* en tales casos, la STC 149/1991 pasa a analizar la citada disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988 aclarando que trata de dar solución a dos problemas distintos: (i) el que plantea "la existencia de títulos de propiedad (o incluso de obras sin título) sobre terrenos que ya antes de la promulgación de la Ley se situaban como enclaves en el dominio público", y (ii) el que suscita la "eventual extensión de la zona demanial sobre terrenos que, de acuerdo con la legislación anterior, eran de propiedad privada".

El primero de estos problemas se aborda en los tres primeros apartados de la disposición transitoria, y el segundo en el apartado cuarto. Elemento común a los supuestos de hecho de los tres primeros apartados es el de la existencia de títulos privados sobre terrenos enclavados en el dominio público, cuya subsistencia resulta incompatible con el mandato del art. 132.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, consciente de la intensa polémica doctrinal y la falta de una jurisprudencia uniforme sobre la posibilidad legal de que tales "enclaves privados" ("títulos privados sobre terrenos enclavados en el dominio público") existieran antes de la Constitución, aclara que esas titularidades privadas podían existir, si bien, a efectos de valorar la eventual suficiencia de la indemnización fijada en cada caso por la LC/1988, precisa que tales titularidades recaían sobre bienes que por sus características físicas naturales presentan una nota de "singularidad" o "especificidad" que, como veremos, modula el alcance de la exigencia indemnizatoria:

"Su existencia [de esos enclaves privados] es un dato del que la Ley de Costas parte. A ellos se refiere tanto la Exposición de Motivos [...], como la propia Disposición transitoria primera que, muy significativamente, utiliza la expresión "titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular ...".

"Expreso reconocimiento, pues, de una realidad preexistente que, incluso más allá de la genérica expresión "derechos legalmente adquiridos" que utilizara el art. 1 de la Ley de Costas de 1969, parece admitir o presuponer la naturaleza dominical de tales derechos [...] en todo caso, esas titularidades dominicales lo son de unos singulares bienes que, por sus propias características físicas y por imperativo constitucional, necesariamente forman parte del dominio público marítimo-terrestre".

6.3. Una vez afirmada la existencia de una auténtica expropiación legal en los casos señalados (supresión de titularidades privadas sobre los enclaves del dominio público), y la concurrencia de la *causa expropiandi*, la STC 149/1999 pasa a examinar el reproche que los recurrentes hacían a la disposición transitoria primera a la que imputaban una infracción del art. 33.3 CE por suponer una privación legislativa de derechos dominicales sin la preceptiva indemnización.

Y para ello diferencia los distintos supuestos a que se refieren los cuatro apartados de esa disposición, de los que ahora interesan en particular el primero y el segundo.

6.4. El apartado 1 se refiere a las titularidades dominicales declaradas por sentencia judicial firme. Se trata de una expropiación legal cuya indemnización la establece la propia ley mediante la conversión de los derechos dominicales en concesionales:

"Esa naturaleza dominical del derecho declarado por Sentencia judicial, (...), obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy singular forma de expropiación. (...)

"Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada *ope legis*, por la privación del título dominical. La relación



entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecían tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esa norma (Disposición transitoria primera, 2 del Reglamento General) al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el *quantum* de la indemnización. (...)

"(...) la conversión del título que faculta para la ocupación y aprovechamiento del dominio público es, simultáneamente un acto de privación de derechos y una compensación por tal privación".

A este apartado se asimila el 4 de la misma disposición transitoria referido a aquellos bienes que, tras el correspondiente deslinde, pasan a integrar el dominio público costero de acuerdo con las nuevas definiciones que del mismo se contiene en los arts. 3, 4 y 5. Se trata de supuestos en que la condición demanial no surge directamente de la Constitución, sino de la ampliación que de la definición legal vigente en el momento de aprobarse la Constitución sobre los conceptos de "zona marítimo-terrestre" y "playa" realizó la Ley de Costas de 1988. La STC 149/1991 reconoce que también aquí hay una expropiación "constitucionalmente admisible en su causa en cuanto ... nada impide que el legislador precise la definición jurídica de lo que, en razón de sus características físicas, haya de entenderse por ribera del mar y que da también satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el art. 33.3 C.E., al compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el otorgamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos".

Este criterio también lo ha asumido esta Sala Primera, al declarar que "el derecho que se reconoce a la parte recurrente de obtener una concesión administrativa opera como efectiva indemnización, conforme al sentido y criterios que sienta la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991" (sentencia de 26 de febrero de 2004). En el mismo sentido se pronunció la sentencia 396/2008, de 21 de mayo.

6.5. Por su parte, el apartado 2 de la disposición transitoria primera se ocupa de los casos de "existencia sobre la zona marítimo-terrestre o playas de titularidades dominicales amparadas por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, aunque no declaradas por Sentencia judicial firme".

En la redacción originaria de la LC/1988 (vigente en la fecha en que se aprobó el deslinde de 2006), la solución que para los titulares afectados en estos casos se preveía era la de que los terrenos en cuestión "quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar en el plazo de un año (...) la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la Disposición transitoria cuarta", reconociéndoseles, asimismo, un derecho de preferencia, "durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos". Posteriormente, en la reforma introducida por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, para estos casos se reconoció una compensación mayor a los titulares afectados, de forma que "pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión".

La reducción que en este caso tiene el valor de la compensación impuesta por la Ley, en relación con los dos supuestos antes estudiados, "tiene su justificación, en principio, en la mayor debilidad del título" (inscripción registral frente a sentencia judicial firme). Pero la ausencia de sentencia en estos casos pudo deberse (como sucede en este caso) a que, conforme a la Ley de Costas de 1969, la carga de accionar correspondía a la Administración y ésta omitió el cumplimiento del deber que en tal sentido le imponía la ley. La STC 149/1999 advirtió certeramente esta circunstancia:

"tampoco cabe pasar por alto el hecho de que, en ocasiones, la inexistencia de una Sentencia judicial puede deberse al hecho de que la Administración no hizo uso, tras el deslinde de las acciones judiciales dirigidas a invalidar el título que se le oponía y que, en consecuencia, el titular registral se ve colocado en una situación más desfavorable justamente como consecuencia de la anterior inactividad de la propia Administración".

Y para salir de las dudas que esa circunstancia arrojaba sobre la constitucionalidad de la solución prevista legalmente para estos casos, el TC hace una apreciación que se muestra decisiva para un enjuiciamiento como el del presente caso, al admitir la posible transición del supuesto de este apartado 2 al apartado 1 en caso de que el titular registral afectado inste la correspondiente acción judicial (posterior, por tanto, a la entrada en vigor de la propia LC/1988), que concluya con una sentencia favorable, tal y como prevé el inciso final del citado apartado 2:



"Las dudas que esta consideración jurídica pudiera hacer nacer en cuanto a la constitucionalidad de este apartado, dada la menor compensación que en este caso se ofrece a los titulares de las inscripciones registrales, quedan despejadas, no obstante por el inciso final del propio apartado, en el que expresamente se salva el derecho de estos titulares para acudir a las acciones civiles en defensa de sus derechos. Es evidente, en efecto, que de acuerdo con esa salvedad, los titulares registrales, como aquellos titulares de derechos en zonas hasta ahora no deslindadas [apartado 3], cuando el deslinde se efectúe, podrán ejercitar las acciones dirigidas a obtener la declaración de su propiedad y que si la Sentencia, así lo hiciese, les sería de aplicación lo dispuesto en el apartado primero de esta misma Disposición transitoria".

Y para el caso de las inscripciones registrales amparadas por el art. 34 LH y referidas a derechos recayentes sobre terrenos comprendidos en tramos de costa no deslindados antes, en los que los titulares registrales inscritos no pudieron hacer valer ante la Administración sus derechos por la simple razón de no haber acometido ésta el deslinde del dominio público en la zona, "la solución es aún más clara, pues la posibilidad de hacerlos valer en el momento del deslinde está expresamente reconocida en el inciso final del art. 13, apartado 2.º, de la propia Ley, de manera que en esa ocasión podrán sus titulares obtener de la jurisdicción competente el reconocimiento de su derecho y quedarán con ello en la misma situación que los propietarios de enclaves a los que se refiere el apartado primero de esta Disposición transitoria". Y aquí el TC hace la siguiente precisión, extrapolable también a un caso como el que ahora enjuiciamos:

"Es cierto que el texto de este apartado [el primero] se refiere sólo a las Sentencias judiciales firmes anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, pero también lo es que la aplicación analógica de esta previsión al supuesto que ahora consideramos, que el texto literal no hace imposible, es indispensable para no privar de sentido al inciso del art. 13.2 que antes hemos comentado y que esta aplicación, exigida en definitiva por la interpretación sistemática de la propia Ley, permite también en este caso entender que el precepto que ahora comentamos no es, tampoco en relación con estos supuestos, contrario a la Constitución".

Así lo hemos declarado también en la sentencia de esta Sala Primera 270/2002, de 22 de marzo:

"La vigente Ley de Costas en su Disposición Transitoria Primera no da correcta respuesta a esta cuestión, al establecer la protección tan sólo de los terrenos de la zona marítimo-terrestre declarados de propiedad particular por sentencia firme anterior a la entrada en vigor de la Ley. Con ello sólo se protege en tal normativa a los que litigaron lo cual, bien puede deberse a situaciones de conflictividad con la Administración estatal, mientras los que adquirieron del Estado y no se discutía su título por el mismo Estado son ahora discriminados legalmente. Pero el Tribunal Constitucional no ha prescindido de la protección a las titularidades privadas y declaró que la Constitución no altera los derechos adquiridos, ni las situaciones consolidadas - sentencias de 4 de junio de 1991 y de Sala Plenaria de 4 de julio de 1991 - pues otra cosa conduciría a convertir en letra muerta el art. 33.2 de la Constitución".

6.6. Por tanto, a la vista de esta jurisprudencia constitucional, debemos concluir que: (i) antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y de la Ley de Costas de 1988 era posible la existencia de titularidades dominicales privadas sobre terrenos enclavados en el dominio público marítimo-terrestre ("enclaves privados"); (ii) la Constitución directamente en unos casos e indirectamente, a través de su desarrollo en la Ley de Costas de 1988 en otros, provocó un efecto de "demanialización" de los citados enclaves, que el Tribunal Constitucional ha calificado como verdaderas expropiaciones normativas; (iii) que, en virtud de la garantía de la propiedad privada del art. 33.3 CE, esas expropiaciones debían ser indemnizadas, y lo fueron mediante la conversión legal de los derechos dominicales en derechos concesionales ("la conversión del título que faculta para la ocupación y aprovechamiento del dominio público es, simultáneamente un acto de privación de derechos y una compensación por tal privación"); (iv) esa "relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra", es más evidente a la vista del desarrollo reglamentario de la ley (disposición transitoria primera, 2 del Reglamento) "al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo [de un año previsto en la ley] para solicitarla"; lo que vino a llenar esa laguna de la ley "e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el *quantum* de la indemnización"; (v) esa indemnización es suficiente desde la perspectiva constitucional en atención a "la singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada, de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público"; (vi) los titulares registrales de derechos dominicales sobre los "enclaves privados" amparados en el art. 34 LH afectados por la expropiación normativa derivada de su demanialización pueden ejercitar acciones civiles dirigidas a "obtener la declaración de su propiedad", de forma que, si la sentencia



resulta estimatoria, "les sería de aplicación lo dispuesto en el apartado primero de esta misma Disposición transitoria".

Esta última es justamente la situación a la que responde la acción que dio origen a este procedimiento y que justifica el interés legítimo de la comunidad actora para entablar una acción de naturaleza mero declarativa sobre la existencia de un derecho de propiedad previo a la demanialización operada por la nueva legislación protectora del dominio público marítimo-terrestre.

7.- La jurisprudencia de la Sala Primera sobre la cuestión de los "enclaves privados" en el dominio público marítimo-terrestre y su tratamiento transitorio en la Ley de Costas de 1988.

7.1. La jurisprudencia de esta sala ya se ha hecho eco en ocasiones anteriores de la reseñada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de su aplicación a situaciones como la presente, en la que lo pretendido es una declaración de la existencia de derechos de propiedad privada sobre terrenos que posteriormente (*ex constitutione* o *ex lege*) han pasado a formar parte del dominio público costero, en el bien entendido de que esas declaraciones de propiedad se referían a un momento pretérito, anterior a la nueva legislación de costas, y con la finalidad de obtener una sentencia judicial que permitiese la aplicación de la solución legal prevista en la disposición transitoria primera, apartado 1, de la LC/1988, como sucede también en este caso (pretensión ejercitada en unos casos como principal, y en otros como subsidiaria, para el caso de que fracasase la de obtención de una declaración de dominio actual), y que ponen de manifiesto una doctrina jurisprudencial consolidada y coherente con los postulados interpretativos fijados por el Tribunal Constitucional.

7.2. Manifestación de esta jurisprudencia civil fue la sentencia de esta sala 407/2002, de 7 de mayo, que, reiterando la doctrina fijada en la anterior de 22 de marzo de 2002, declaró:

" Esta Sala tiene declarado, en sentencia de 22 de marzo de 2002, que "el artículo 132.2 de la Constitución, al señalar 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", no contiene una expresa excepción de los derechos adquiridos legítimamente por particulares. La derogación "*ad futurum*" que el precepto constitucional implica en su apartado 1 ("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 como su desafectación"), así como la regulación de la Ley del Patrimonio del Estado y del Patrimonio Nacional, en cuanto a su administración, defensa y conservación (artículo 132.3), no significa que en caso como el presente en que el Estado enajene legítimamente tales bienes a adquirentes de buena fe, vayan ahora a ser expropiados sin la correspondiente indemnización, porque ello conculcaría el artículo 33.3 de la Constitución. La doctrina del principal intérprete del Texto Fundamental, el Tribunal Constitucional, tiene declarado al respecto que "la garantía expropiatoria como garantía patrimonial tiene su reconocimiento constitucional en el artículo 33.3, cuando precisa que la privación de bienes y derechos está condicionada, para su regularidad constitucional, a que se lleve a cabo mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes - STC 111/1983, de 2 de diciembre - y asimismo reconoce un concepto amplio respecto al posible objeto de la expropiación - STC 108/1986, de 29 de julio -, cuya doctrina es aplicable al supuesto de autos, habida cuenta de que la demandante adquirió los terrenos objeto del pleito que nos ocupa mediante escritura pública de 17 de diciembre de 1985, documento que no ha sido impugnado de contrario, los cuales estaban inscritos en el Registro de la Propiedad de Ayamonte, cuyo primer titular registral fue el Ayuntamiento de esta localidad, y a cuya inscripción originaria han sucedido las posteriores practicadas a favor de los particulares que traen causa de la inicial, entre ellos la actora, con lo que se han cumplido los requisitos exigidos por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo respecto a la Ley de Costas de 1969, para que pueda reconocerse la propiedad privada sobre terrenos en un principio demaniales con anterioridad a la Ley de Costas de 1989, toda vez que la primera inscripción fue practicada antes de la entrada en vigor de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1980, que es uno de los presupuestos necesarios para ello, amén de los reconocimientos del carácter privado de dichos terrenos realizados por la Administración y que se detallan en la sentencia recurrida".

Y concluye la citada sentencia 407/2002 que "los terrenos de que se trata quedaron sometidos al régimen establecido en la Ley de Costas de 1988 para la utilización del dominio público a partir de la promulgación de este texto legal, y el medio compensatorio o indemnizatorio establecido es el que se determina en la Disposición Transitoria 1.2 de la repetida normativa".

7.3. Doctrina que reitera también la sentencia 783/2003, de 24 de julio, recaída en un procedimiento en el que lo pretendido por el actor era también una declaración de que antes del deslinde aprobado en 1990 era propietario de una finca afectada por ese deslinde y que, al amparo de la disposición transitoria primera, 1 y 3, de la LC/1988, y conforme a la STC 149/1991, el actor había pasado a ser titular de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público. Frente a la oposición de la Abogacía del Estado, basada en que



conforme al art. 132.2 CE, se impone "con carácter absoluto e imperativo, su condición [de la finca] de dominio público estatal, con la lógica consecuencia de su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, hoy art. 7 de la Ley de Costas de 1988", esta sala confirmó las sentencias de instancia estimatorias con base en que

"en definitiva, la declaración de propiedad exclusivamente, se refiere al pretérito proceso adquisitivo de la finca litigiosa al afirmar que por ello, el actor era propietario de la misma al iniciarse el repetido deslinde y a los efectos de los derechos reservados en citada Disposición. Igualmente, se decía, entre otras en citada Sentencia 22-3-2002, sobre esa aplicación del art. 132.2 C.E., atinente al conflicto según el Motivo: "Ciertamente que el art. 132,2 de la Constitución Española, al señalar 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", no contiene una expresa excepción de los derechos adquiridos legítimamente por particulares. La derogación *ad futurum* que el precepto constitucional implica en su apartado 1 ("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 como su desafectación), así como la regulación por Ley del Patrimonio del Estado y del Patrimonio nacional, en cuanto a su administración, defensa y conservación (art. 132,3), no significa que en caso como el presente, se desconozcan esos derechos adquiridos legítimamente por los particulares".

Nuevamente se reitera esta doctrina en la sentencia 837/2003, de 11 de septiembre, en un supuesto de una finca situada en un tramo de costa no deslindado en el momento de la entrada en vigor de la LC/1988, que desestima el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado "en cuanto que la declaración que hace la sentencia recurrida no es que sean en la fecha de presentación de la demanda, los demandantes dueños de la finca que se cuestiona en el juicio, sino que lo eran con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, que es la única declaración de dominio que se efectúa en la sentencia y que no lo es después de practicado el deslinde aprobado por O.M. delegada de la Dirección General de Puertos y Costas de fecha 13 de septiembre de 1990 (...) cupiendo únicamente a las personas que fueran titulares dominicales antes de la Ley de Costas la posibilidad de solicitar de acuerdo con la disposición Transitoria Primera la concesión de la titularidad de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por un plazo de 30 años prorrogables por otros treinta sin la obligación de abonar canon, de acuerdo con constante doctrina de esta Sala entre otras en las sentencias la de 9 de julio y 17 de diciembre de 2001".

Un supuesto similar, y con análoga solución, fue el tratado por la sentencia 134/2004, de 5 de marzo: "el pronunciamiento sobre la declaración de propiedad se refiere al momento anterior al acto administrativo de deslinde. Otro sentido no puede tener cuando a continuación se le reconoce tener derecho a solicitar la concesión a que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley de Costas".

7.4. Como vimos *supra*, la STC 149/1991 admite que la existencia de los "enclaves privados" en el dominio público marítimo-terrestre fue reconocida por la propia Ley de Costas de 1988. La jurisprudencia de esta Sala Primera, elaborada a lo largo de varias décadas, ha precisado los casos y títulos a los que puede responder la existencia de esos derechos dominicales sobre terrenos enclavados en la ribera de mar. La sentencia de 10 de noviembre de 1986 realizó un intento de sistematización de esa jurisprudencia, de la que ahora interesa destacar los siguientes aspectos:

A) "que entre los bienes de dominio público, enumerados en el artículo 339 del Código Civil, se encuentran, no sólo las playas, ..., y zona marítimo-terrestre, que, de acuerdo con lo que se expresa en el número segundo del artículo primero de la Ley de 1969, citada, y los artículos primero de la de 7 de mayo de 1880 y primero de la de 19 de enero de 1928, comprende el espacio de las costas o fronteras marítimas del Territorio español, que bañe el mar en su flujo y reflujo, donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, donde no lo sean, sin perjuicio de los derechos de los particulares, siempre que sean ellos, y no el Estado, quienes así lo acrediten (sentencia 28 de noviembre de 1963), y como para ello se requiere que tales bienes cuyo uso es público (artículo 12 de la Ley 1880), hayan sido desafectados que el Ministerio de Hacienda del mismo o del servicio a que estuviesen destinadas (artículo 20 de la Ley de 15 de abril de 1964) y que su alineabilidad haya sido objeto de una autorización previa (artículo 61 de la misma Ley), o, al menos, que hubiesen pasado al dominio de los particulares con anterioridad a las disposiciones antes mencionadas (sentencia 7 de mayo de 1975)";

B) "que si bien es cierto que para que los contratos gocen de eficacia jurídica es imprescindible la existencia de un objeto cierto que constituya su materia (artículo 1.261, número 2), el cual habrá de estar dentro del comercio de los hombres (artículo 1.271, párrafo primero); cualidad de que se hallan excluidas las zonas marítimo-terrestres, por pertenecer al dominio público (artículos 339 del Código Civil, primero de la Ley de 7 de mayo de 1888, primero de la de 19 de enero de 1928 y primero, números 1 y 2, de la de 26 de abril de 1969), y que, en virtud del aforismo: "Nemo dat quod non habet", el vendedor no puede transmitir el dominio de las



fincas que no le pertenezcan (sentencias de 27 de diciembre de 1930 y 2 y 20 de octubre de 1954), o de las que, como las acabadas de indicar, sean legalmente inalienables (artículo quinto, párrafo primero, de la Ley de 7 de marzo de 1940), no menos exacto es que, respecto a las últimas, la prohibición subsiste mientras los interesados no demuestren lo contrario (sentencia de 28 de noviembre de 1973), como sucede cuando los bienes de que se trata hubieran sido desafectados por el Ministerio de Hacienda del uso o servicio público a que originariamente estuvieran destinados (artículo 20 de la Ley de 15 de abril de 1964), permitiéndose su alineabilidad mediante una autorización previa (artículo 61 de dicha Ley), o cuando, por lo menos, después de pertenecer al Estado, hubieran pasado al dominio de los particulares con anterioridad a las disposiciones antes mencionadas (Sentencia 5 de marzo de 1975) [...];

D) "que es doctrina jurisprudencial de esta Sala, mantenida en la sentencia de 19 de diciembre de 1977, en la que se reproducen las de 3 de junio de 1974, 7 de mayo de 1975 y 23 de abril de 1976, la que se viene a establecer: a) Que los terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre se califican como de bienes de dominio público, correspondiendo al particular que se oponga a la pretensión del Estado de reivindicarlos probar los hechos obstativos a la misma, o en su caso los derechos que sobre los mismos aduzcan, b) Que la pretensión obstativa del particular sólo puede prosperar si se demuestra la desafectación de los bienes o que su alienabilidad ha sido autorizada o que el terreno ha pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1880, c) Que el particular que se oponga a los efectos y consecuencias que determina que los terrenos enclavados en tal zona pertenecen al dominio público, "deben probar inexcusablemente, bien su cambio de destino, bien su desafectación por un acto de soberanía"; y c) ... habiendo especificado la sentencia de 26 de abril de 1969 que los derechos legalmente adquiridos a los que la Ley de Costas se refiere, no son los que provienen de un título de dominio o inscripción tabular o de una posesión más o menos dilatada, por cuanto necesitan de un acto de soberanía para producir la entrada en el comercio de los hombres, concretamente la desafectación o el cambio de destino, a partir de cuyo momento dejan de pertenecer al dominio público para entrar en el comercio humano (Sentencia 23 de junio de 1981); y

E) "... si bien una Jurisprudencia reiterada, de la que son exponentes las sentencias de 2 de febrero de 1974, 23 de junio y 13 de octubre de 1981, 9 de junio de 1982 y 11 de junio y 4 de julio de 1985, entre otras, admite la existencia de enclaves de propiedad privada en la zona marítima terrestre cuando hayan sido adquiridos válidamente antes de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1980, a la que siguen es este punto la de 19 de enero de 1928 (artículo 1.º) y la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 (artículo 4.º, principalmente) la fuerte presunción en pro del dominio nacional requiere para ser destruida una rigurosa demostración en contrario (Sentencias de 3 de junio de 1974, 7 de mayo de 1975 y 19 de diciembre de 1977), rigor que habrá de acentuarse después de la vigencia de la Ley Fundamental, cuyo artículo 132, ya citado, en su párrafo 2.º, conceptúa "en todo caso" como bien de dominio público la zona marítimo-terrestre (Sentencia 6 de octubre de 1986)".

7.5. Por tanto, conforme a la citada jurisprudencia, antes de la entrada en vigor de la Constitución (y de la LC/1988) era posible, como señaló la sentencia de 13 de octubre de 1981, admitir supuestos en que decaía la calificación de dominio público de la zona marítimo-terrestre y podía prosperar la pretensión obstativa del particular "si se demuestra - a parte de la desafectación de los bienes o que su alineabilidad (sic) ha sido autorizada - "que el terreno ha pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos del año 1880 ... por lo que con anterioridad a ella, venía posibilitada la atribución del dominio a favor de particulares sobre terrenos posteriormente integrados en lo que pasó a configurar tal zona marítimo-terrestre legalmente instaurada"..., mientras que "con posterioridad a la entrada en vigor de la referida primera Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, dada la consideración demanial que se atribuyó a tal zona marítimo-terrestre ..., solamente una desafectación legal expresa puede hacer derivar derechos a favor de los particulares". La misma sentencia razona:

"admitiendo la sentencia de 4 de junio "la posibilidad de propiedad particular por causa de prescripción adquisitiva producida con anterioridad a la entrada en vigor de la tan repetida Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, que dio conformación física a lo que pasaría a quedar integrado como tal zona marítimo-terrestre con base precisamente en el reconocimiento que se hace en dicha Ley a los derechos que correspondan a los particulares", suministrando otros argumentos en igual sentido la ya citada Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, pues además de que en su artículo primero y al relacionar entre los bienes de dominio público, entre otros, la zona marítimo-terrestre, exceptúa de la declaración "los derechos legalmente adquiridos" (como ya se dijo), en el artículo cuarto, dedicado a las servidumbres, las establece sobre "los terrenos de propiedad particular enclavados...en zona marítimo-terrestre", en el artículo quinto (como ya advirtió la sentencia antes citada de esta Sala de 14 de noviembre de 1977) contempla los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre "por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales" y al disponer que, cuando por consecuencia de los mismos, "o por efecto de retirarse el mar", proceda la incorporación al patrimonio del Estado de los que no constituyan playa ni sean necesarios para el uso público, exceptúa "los terrenos recuperados al mar y formados por accesión" si cualquier persona demuestra que "se encuentran dentro de los



lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar"; finalmente, en su disposición transitoria primera permite -sin perjuicio del deslinde y de las acciones reivindicatorias que procedan- la inscripción de "bienes o derechos reales situados en... zona marítimo-terrestre".

En definitiva, como expresivamente afirmó la sentencia de 11 de junio de 1984, al margen de las adquisiciones que traigan causa de un título anterior a la Ley de Puertos de 1880, "los derechos legalmente adquiridos [...] necesitan un acto de soberanía para producir la entrada en el comercio de los hombres tales bienes originariamente pertenecientes al dominio público [...]. La desafectación o cambio de destino se produce por una decisión expresa de la soberanía y cuando tal acontece, y sólo en esos específicos supuestos, pueden aparecer los enclaves de propiedad privada dentro de la zona marítimo-terrestre".

Criterios que ha aplicado esta sala de forma reiterada, así, por ejemplo, en la sentencia de 1993 (trata de bienes adquiridos al amparo de la legislación desamortizadora culminada por la Ley de 1 de mayo de 1855), o en la sentencia de 1996 (que se refiere a supuestos de desafectación de bienes, cuya alienabilidad hubiera sido autorizada o su adquisición hubiera tenido lugar con anterioridad a la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880).

7.6. Junto a esos "enclaves privados", y como supuesto diferenciado, debe señalarse los subsumidos en el apartado 4 de la disposición transitoria primera de la LC/1988, que surgen como consecuencia de que esta ley amplió el concepto de zona marítimo-terrestre incluyendo en el demanio público terrenos que antes eran propiedad privada, lo que, como afirmamos en la sentencia 396/2008, de 21 de mayo, no impide reconocer la existencia de un derecho de propiedad anterior a los solos efectos de la aplicación de la citada disposición transitoria, cuando la parte actora adquirió la finca en un momento en que no formaba parte de la zona marítimo-terrestre, pero se integró en ella a raíz del deslinde realizado al amparo de la LC/1988, sin que a ello se oponga el art. 132 CE.

8.- Aplicación de la reseñada jurisprudencia al caso. En el caso de la litis, al aplicar esta doctrina jurisprudencial, debemos concluir que la comunidad demandante ha probado de forma exhaustiva que los derechos que adquirió mediante la escritura de compraventa inscrita en el Registro de la Propiedad sobre los terrenos litigiosos, en el momento de su adquisición (en que regía la Ley de Costas de 1969 y estaba vigente el deslinde administrativo aprobado en 1967) podían considerarse como derechos de propiedad privada, porque: (i) dicha adquisición traía causa, a través de una cadena de transmisiones de tracto continuado, de la propiedad que sobre esos terrenos ostentó la Junta Vecinal de Somo, propiedad cuyo origen, según los hechos declarados probados en la instancia, se remontaba a tiempos "inmemoriales"; (ii) se produjeron reiterados actos explícitos por parte de las Administraciones competentes (como verdaderos actos de soberanía, entendidos como actos administrativos dotados de *imperium*) sobre el carácter de propiedad privada sobre tales terrenos, y su condición de no pertenencia al dominio público marítimo-terrestre; así sucedió con un primer deslinde, del que no consta fecha de aprobación, previo a la primera inscripción en el Registro de la finca, y del segundo deslinde aprobado por Orden ministerial de 31 de octubre de 1967, realizado a petición de las Juntas Vecinales de Somo y Loredó, que definió nuevamente el límite de la zona marítimo-terrestre, excluyendo los terrenos litigiosos de la zona demanial; (iii) en el mismo sentido, el 27 de marzo de 1972, el Ayuntamiento de Ribamontán de Mar autorizó la segregación (con objeto de su posterior enajenación) de cinco fincas registrales de la originaria matriz, dos de las cuales son, a su vez, fincas matrices correspondientes a las dos edificaciones que integran la urbanización DIRECCION000 (advírtase que las Corporaciones Locales, bajo el régimen de la Ley de Costas de 1969 tenían la competencia para el ejercicio de las acciones reivindicatorias del dominio público costero, por vía de subrogación, en caso de inacción de la Administración General del Estado ex disposición transitoria 2.ª); (iv) consta en ese expediente administrativo de autorización de las segregaciones la correspondiente autorización del Ministerio de la Gobernación; (v) el mismo Ayuntamiento de Ribamontán concedió licencia de obras a la sociedad COASA para la construcción de los apartamentos que integraron la propiedad horizontal, haciendo constar que no era necesaria autorización de la Administración de Costas para edificar no solo porque los terrenos se ubicaban "fuera del dominio público", sino incluso fuera de "la zona de servidumbre de veinte metros que establecía el artículo 4 de la Ley de Costas de 1969", esto es, fuera de la servidumbre de salvamento que recaía sobre "una zona de veinte metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la zona marítimo-terrestre".

En estas circunstancias, cabe concluir que la comunidad actora ha acreditado que adquirió derechos de propiedad privada sobre los terrenos litigiosos, sin perjuicio de que con posterioridad la nueva definición que sobre la "zona marítimo-terrestre" se incorporó al art. 3.1,a) de la Ley de Costas de 1988 incorporase *ex lege* esa propiedad al dominio público, mediante su calificación como bien demanial, y la transformase en un derecho de aprovechamiento o concesional, en los términos previstos en la disposición transitoria primera de dicha ley.

9.- A esta conclusión no cabe oponer la existencia del deslinde practicado el 23 de enero de 1985. Es cierto que, conforme al art. 13.2 de la Ley de Costas de 1988, "el deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical



a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados"; y que esta sala ha declarado reiteradamente que, bajo ese régimen legal, "el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre realizado al amparo de la LC tiene eficacia declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él; es equivalente a un título de dominio; comporta la incorporación de los expresados bienes al dominio público marítimo-terrestre (art. 13.1 LC y 28.1 de su Reglamento); es título hábil para solicitar la anotación preventiva del dominio público; permite la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes y la rectificación de los asientos contradictorios (art. 13.2 LC y 29.1 de su Reglamento); afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanza a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 LH (desaparece la conservación de sus derechos que les confería la LC 1969, art. 6.3); y se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada (DT 1.ª LC)" (sentencia 396/2008, de 21 de mayo).

Ahora bien, es igualmente cierto que el referido deslinde de 23 de enero de 1985 se tramitó y aprobó bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969, conforme a la cual el deslinde tenía una eficacia mucho menor, limitada a la fijación de límites entre fincas y, en su caso, con una eficacia declarativa de meros estados posesorios o situaciones fácticas de tenencia, pero no de acto declarativo de titularidades dominicales, sin poder convertir la *actio finium* en una *reivindicatio*.

Así lo declaró también de forma reiterada esta sala al precisar, en lo que se refiere a los efectos jurídicos del deslinde, bajo el régimen de la citada LC/1969, que (i) en materia de deslinde de la zona marítimo-terrestre "es principio general que el mismo no resuelve más que un problema de límites, es decir la determinación de hasta dónde llega aquella zona"; (ii) "sin que, por tratarse de un mero acto administrativo, pueda ser determinante de declaraciones de propiedad, ni tan siquiera de posesión, lo que produce que en manera alguna pueda generar secuencia atributiva de dominio, que únicamente procede decidir en el correspondiente juicio declarativo ante la jurisdicción civil"; (iii) "la aceptación de un deslinde administrativo, por la naturaleza y efectos expresados, lo único que revela es la existencia de una actividad delimitadora en el exclusivo ámbito administrativo, pero no una secuencia indeclinable dominical en favor del Estado" (sentencias de 20 de noviembre de 1969, 18 de junio de 1965, 21 de octubre y 1 de diciembre de 1966, 19 de junio y 6 de noviembre de 1967, 16 de marzo de 1968 y 23 de enero y 2 de mayo de 1969, y 14 de noviembre de 1977, entre otras).

10.- Y como consecuencia de esa caracterización de su naturaleza jurídica y efectos, también hemos advertido reiteradamente que, en el marco de la Ley de Costas de 1969, "no puede convertirse la acción de deslinde administrativo en vía de ejercicio paralelo de una reivindicación al margen de la jurisdicción y competencia de los Tribunales, por carecer la Administración de la prerrogativa de aprovecharse del deslinde de los bienes de dominio público para elaborar un título jurídico de propiedad a su favor atribuyendo la demanialidad a los predios colindantes sin otro requisito que el de abarcarlo en el perímetro del deslinde" (sentencias de 20 de noviembre de 1959, 18 de junio de 1965, 21 de octubre y 1 de diciembre de 1966, 19 de junio y 5 de noviembre de 1967, 16 de marzo de 1968, 23 de enero y 2 de mayo de 1969, 28 de noviembre de 1973 y 3 de junio de 1974, entre otras). Ello sin perjuicio de atribuir al deslinde administrativo "el efecto jurídico de desplazar sobre quien pretenda el dominio privado de enclaves situados dentro de la zona deslindada, la carga de probar" (Sentencia 13 de octubre de 1981).

Precisamente por responder a esta caracterización jurídica, y en cumplimiento de lo previsto en el art. 6.3 de la Ley de Costas de 1969, la Orden ministerial de 23 de enero de 1985, en su parte dispositiva advertía que respecto de las fincas litigiosas, cuyos titulares estaban amparados por el art. 34 LH, la Administración no debía realizar ningún acto de atribución posesoria, sin perjuicio de la facultad de ejercitar las correspondientes acciones judiciales (declarativas o reivindicatorias), acciones que, como se ha señalado, no ejercitó.

A lo anterior se suma el hecho de que si bien el deslinde administrativo, como toda actuación de la Administración, está sujeto a su eventual revisión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin embargo, como hemos declarado reiteradamente, las cuestiones relativas al carácter público o privado del dominio han de ventilarse ante la jurisdicción civil (arts. 14 LC/1988 y 29.1 de su Reglamento, fundamento jurídico segundo D) de la STS 149/1991, y sentencia 683/2001, de 9 de julio, entre otras).

En definitiva, como declaramos en esta última sentencia,

"no obstante la declaración de art. 13 de la Ley de que el deslinde aprobado declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, se entiende de las fincas incluidas dentro del deslinde, no se impide que quienes se crean afectados por el deslinde ejerciten, al amparo del art. 14, las acciones civiles de que se crean asistidos, acciones dirigidas a obtener una declaración de que las fincas afectadas por el deslinde eran de propiedad privada de los actores antes del deslinde y que constituirá el presupuesto para la aplicación de la indemnización



que se establece en la Disposición Transitoria Primera de la Ley; entender la finalidad de esas acciones civiles en el sentido que parece darle el motivo que se examina, de que declarada la titularidad privada de la finca ésta quedaría excluida del dominio, choca con el criterio legal y haría perder todo sentido a la citada Disposición Transitoria que en ningún caso encontraría aplicación. Lo expuesto conduce a la desestimación del motivo".

11.- La conclusión de todo ello es que debemos estimar el motivo de casación, revocar la sentencia de la Audiencia y, en su lugar, al asumir la instancia, estimar el recurso de apelación, revocar la sentencia de primera instancia y, al estimar la demanda, declarar que la comunidad de propietarios actora adquirió antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 derechos de propiedad privada sobre los terrenos litigiosos, que posteriormente, en virtud del nuevo régimen legal, han pasado a ser demaniales, sin perjuicio de la transformación en concesión y demás efectos prevenidos en la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, a determinar por la vía administrativa y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en su caso (sentencia 683/2001, de 9 de julio), de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera, apartado 1, de la citada Ley de Costas de 1988, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 149/1991, de 4 de julio, conforme a la cual "la conversión del título que faculta para la ocupación y aprovechamiento del dominio público es, simultáneamente un acto de privación de derechos y una compensación por tal privación".

CUARTO.- Costas y depósitos

1.- No procede hacer expresa imposición de las costas del recurso de casación que ha sido estimado, de conformidad con los artículos 394 y 398, ambos de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Respecto de las costas del recurso de apelación, que ha resultado igualmente estimado, tampoco procede su imposición expresa a ninguna de las partes.

2.- Procédase a la devolución del depósito constituido de conformidad con la disposición adicional 15ª, apartado 8, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido

1.º- Estimar el recurso de casación interpuesto por Comunidad de Propietarios DIRECCION000 contra la sentencia n.º 233/2019, de 15 de abril, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Cantabria, en el recurso de apelación núm. 1026/2018, que anulamos y casamos.

2.º- Estimar el recurso de apelación interpuesto por la Comunidad de Propietarios DIRECCION000 contra la sentencia n.º 206/2018, de 5 de octubre, dictada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Santander, que revocamos, y, en su lugar, estimamos íntegramente la demanda.

3.º- No imponer las costas de los recursos de casación y de apelación. En cuanto a las costas causadas en la primera instancia, deben imponerse a la demandada.

4.º- Devolver al recurrente el depósito constituido para interponer el recurso.

Líbrese a la mencionada Audiencia la certificación correspondiente con devolución de los autos y rollo de apelación remitidos.

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

Así se acuerda y firma.