



MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y
EL RETO DEMOGRÁFICO

SECRETARÍA DE ESTADO
DE MEDIO AMBIENTE

DIRECCIÓN GENERAL
DE LA COSTA Y EL MAR

Demarcación de Costas en Illes Balears

DES01/99/07/0018-DES10/03

INFORME SOBRE LA DELIMITACIÓN PROVISIONAL A EFECTOS DE INCOACIÓN DEL EXPEDIENTE DE DESLINDE DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN EL TRAMO DE UNOS DIEZ MIL CIENTO TREINTA Y TRES (10.133) METROS, CORRESPONDIENTE A LA TOTALIDAD DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE ES CASTELL, EN LA ISLA DE MENORCA (ILLES BALEARS).

1. Por Orden Ministerial de 20 de enero de 2010 (DL-104-Illes Balears) se aprobó el deslinde del tramo de referencia. Posteriormente, por Orden Ministerial de 25 de mayo de 2015 se estimaron dos recursos administrativos contra la O.M de 20 de enero de 2010 y se declaró caducado el expediente, conservando los actos y trámites efectuados.

Con fecha 29 de julio de 2021 se incoó el expediente de deslinde. Se realizaron los trámites de información oficial y pública en agosto de 2021. Se redactó el proyecto, suscrito con fecha de diciembre de 2022, y se autorizó la tramitación de la audiencia el 20 de diciembre de 2022. La propuesta de delimitación resultante de la tramitación del expediente, delimitada de acuerdo al Reglamento General de Costas aprobado por 876/2014, de 10 de octubre, modificado por Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, se definió en los planos a escala 1/1000, números 1, 2, 3, 5 y 6, suscritos el 18 de mayo de 2023, y los números 4 y 7 a 19 suscritos el 2 de diciembre de 2022.

Por O.M. de 6 de noviembre de 2023 se declaró la caducidad de este expediente.

Con fecha 10 de noviembre de 2023 se autorizó la tramitación del nuevo expediente con la delimitación resultante del expediente caducado.

La sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2024 declaró nulo de pleno derecho el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por lo que recobra vigencia la versión anterior del Reglamento General de Costas.

El objeto de este informe es estudiar si la nulidad del R.D. 668/2022 puede tener alguna incidencia y, en consecuencia, afectar a la delimitación que debe ser objeto de la nueva tramitación.

2. La modificación del Reglamento General de Costas en 2022, en lo relativo a la definición y criterios técnicos para determinación de bienes demaniales, solo afectó a la delimitación de la zona marítimo-terrestre, la playa y dunas (artículo 3.1.a, 3.1.b, 3.4.c y artículo 4 del Reglamento General de Costas), sin modificar la definición del resto de los bienes de dominio público marítimo-terrestre que se establecen en los artículos 4 y 5 de la Ley de Costas, y 5 y 7 del Reglamento General de Costas, entre los que se incluyen los tramos acantilados y sensiblemente verticales (artículo 4.4 de la Ley) y los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre (artículo 4.5 de la Ley).

Se estudia, por lo tanto, la posible afección de la nulidad del R.D. 668/2022 en aquellos bienes "tipificados" en el expediente como zona marítimo-terrestre o playa (artículos 3.1.a y 3.1.b del Reglamento General de Costas). Las modificaciones entre ambas versiones del Reglamento General de Costas son las siguientes:

CSV : GEN-4b5d-2e57-6fb1-0310-d84d-ee52-1491-fa87

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : ANA ISABEL DIAZ FERNANDEZ | FECHA : 22/02/2024 14:49 | Sin acción específica

FIRMANTE(2) : ALMUDENA DOMINGUEZ GARCES | FECHA : 22/02/2024 15:46 | Sin acción específica





ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

El concepto de zona marítimo-terrestre se define en el artículo 3.1.a de la Ley y del Reglamento General de Costas, y en los artículos 4 y 6 del Reglamento General de Costas se desarrollan los criterios técnicos para su determinación.

Según el art. 3.1.a) del Reglamento General de Costas de 2014: “La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el **límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos**, de acuerdo con los criterios técnicos que establece el artículo 4 de este reglamento o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los **terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas**, de las olas o de la **filtración del agua del mar**.

No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos **terrenos que sean inundados artificial** y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público. A estos efectos, se entenderá que un terreno ha sido inundado artificial y controladamente cuando para su inundación se haya requerido la realización de obras o instalaciones amparadas por el correspondiente título administrativo, a la finalización de las cuales los terrenos no queden comunicados con el mar de manera permanente o queden comunicados con el mar de manera controlada.”

La modificación reglamentaria de 2022 del artículo 4 afectó a la definición de la zona marítimo-terrestre por alcance de las olas. En el reglamento de 2014 se dice: “Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. **Dicho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años**, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio”, mientras que la modificación de 2022 eliminó la exigencia de esta periodicidad y se refiere únicamente a los mayores temporales conocidos (retomando el criterio del antiguo Reglamento de Costas de 1989).

Por otro lado, el artículo 6.2 en su redacción original de 2014 indicaba “Los terrenos no comprendidos en el artículo 9 de este reglamento, naturalmente inundables, cuya inundación por efecto de las **mareas** haya sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes, forman parte del dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo establecido en los artículos 3.1 a) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y de este reglamento” y la modificación de 2022 añadía que la inundación podía ser por el efecto “**de las mareas o del oleaje**”.

En resumen, aunque la zona marítimo-terrestre es un meta concepto que incluye diversas acepciones, entre las que, sucintamente, puede decirse que se encuentran los terrenos alcanzados por el oleaje, los terrenos que se inundan por las mareas (incluidos marismas y en general terrenos bajos afectados por las mareas), los terrenos que sufren filtración de agua de mar y algunos terrenos que se inundan artificialmente, la modificación del Reglamento General de Costas de 2022 solo afectó al concepto de terrenos alcanzados por el oleaje, para el que la versión original del Reglamento General de Costas establece que se requiere el alcance con una





periodicidad de cinco veces en cinco años, y la versión del 2022 elimina el requisito de esa recurrencia refiriéndose a los mayores oleajes.

PLAYA

El concepto de playa está desarrollado en el artículo 3 de la Ley y el artículo 4 del Reglamento General de Costas.

El Reglamento General de Costas de 2014 en su artículo 3.4.c definió los tipos de dunas (en desarrollo o embrionaria, en desplazamiento o evolución, primaria, secundaria, estabilizada y relictas) y en el 4.c estableció *“Se considerará que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.”*

La definición de los diferentes tipos de dunas fue suprimida del artículo 3.4.c, y el concepto de dunas necesarias fue modificado por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, en el siguiente sentido (artículo 4.c) *“Se incluirán en la delimitación de la playa todas las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino. Asimismo, se incluirán, hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, las dunas fijadas por vegetación que no estén en desarrollo, desplazamiento o evolución. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que han quedado aisladas tierra adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación actual ni futura con la playa, teniendo en cuenta la evolución de la línea de costa y los efectos del cambio climático”*.

Así las cosas, en resumen:

- La playa en sentido estricto (depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas o guijarros, incluyendo bermas y escarpes) es siempre dominio público marítimo-terrestre tanto en el Reglamento General de Costas de 2014, como en la modificación introducida por R.D. 668/2022.

- Según el Reglamento General de Costas de 2014, las dunas que se incluyen en dominio público marítimo-terrestre son las que están en desarrollo, desplazamiento o evolución, las dunas primarias y las dunas secundarias y, excepcionalmente, las dunas estabilizadas y las relictas si se prueba, con la mejor evidencia científica, que son necesarias para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Las dunas estabilizadas son aquellas, según el artículo 3.4.c del Reglamento General de Costas *“estable, colonizada por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del 75% de superficie”*. Es decir, según esta regulación todas las dunas se incluyen en dominio público marítimo-terrestre menos las estabilizadas (las que tienen un grado de cobertura leñosa superior al 75%, y las relictas salvo excepcionalidad).

-Tras la modificación del Reglamento General de Costas de 2014 por el Real Decreto 668/2022, se incluían en dominio público marítimo-terrestre todas las dunas en desarrollo, desplazamiento o evolución, y las dunas fijadas por vegetación que sean necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. No se definían reglamentariamente los tipos de dunas.





En resumen, tampoco varía la totalidad del concepto de playa entre ambos reglamentos sino solo el concepto de dunas necesarias.

3. Según la delimitación del expediente caducado, y de acuerdo con las pruebas incorporadas en el mismo, la "tipificación" del límite interior del dominio público marítimo-terrestre es el siguiente:

- Vértices 1-37, 59-60; 61-64; 65-69; 85a-96; 105-106; 111-142: corresponden al límite interior de los terrenos deslindados como dominio público (OO.MM. de 30/12/1959, 17/05/68 y 06/02/1970) que han perdido sus características naturales de zona marítimo-terrestre, según lo previsto en el artículo 4.5 de la Ley de Costas.

El artículo 4 de la Ley de Costas, como se ha mencionado en el apartado 2, no ha sufrido modificaciones tras la entrada en vigor del R.D. 668/2022, por lo que sigue estando justificado el límite de dominio público marítimo-terrestre y no se ve afectado por la nulidad de este.

- Vértices 51a-52; 53-55; 64-65; 69-71a; 73-76a; 77-85a; 96-98; 100-105; 142-153; 155-156; 158-164a; 167-170; 173-175; 178-186; 187-192; 194-206; 208-234; 235-395: corresponden a situar la línea de deslinde en el punto más interior alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos, por lo que, conforme con lo establecido en el artículo 3.1 a) de la Ley de Costas, forman parte de la zona marítimo-terrestre.

Esta delimitación corresponde a la de la propuesta de abril de 2021 del expediente caducado, que fue incoado el 29 de julio de 2021, definida por tanto, de acuerdo con el Reglamento General de Costas de 2014 en su versión original, propuesta que se mantuvo tras la entrada en vigor del R.D. 668/2022, considerando que lo establecido en cuanto al alcance del oleaje por este último, no afectaba a la delimitación anterior. Por lo tanto, siendo coincidente en este expediente la delimitación de zona marítimo-terrestre tanto en el Reglamento General de Costas en su versión de 2014 como en la de 2022, se considera que la nulidad del último no afecta a la delimitación de dominio público marítimo-terrestre en estas zonas.

Por otra parte, entre los vértices, 51a-52, 53-55, 64-65; 69-71a; 73-76a, 77-80, 82-85a, 100-105, 142-153, 155-156, 158-164a, 167-170, 173-175, 178-186, 187-192, 196a-206, 208-234, 235-267, 269-300a, 301-309, 315-319, 320-321, 326-330, 344-347, 350-353, 359-367a, 368b-369, 371-380, 382-388a, 389-390, 391a-393 y 394c-395, el deslinde es coincidente con el de zona marítimo-terrestre aprobado por las Órdenes Ministeriales de 30 de diciembre de 1959 (tramo entre los vértices 1-161), de 6 de febrero de 1970 (161-254) y de 17 de mayo de 1968 (254 a 395).

- Vértices 175-178: corresponden al límite interior de espacios constituidos por las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas, y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, por lo que según el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas y de acuerdo con el artículo 4.c) del Reglamento General de Costas forman parte del dominio público marítimo-terrestre.





En este caso, y como se ha desarrollado en el apartado 2, no se ha producido una variación del concepto de playa (o depósito de materiales sueltos) en sentido estricto entre ambos reglamentos sino sólo del concepto de dunas necesarias, y en los tramos del expediente no existen dunas, por lo que tanto con el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, en su redacción anterior como con la modificación posterior de 2022, estos terrenos forman parte de la ribera de mar.

En este caso, y como se ha desarrollado en el apartado 2, no se ha producido una variación del concepto de playa (o depósito de materiales sueltos) en sentido estricto entre ambos reglamentos sino solo del concepto de dunas necesarias.

- Vértices 37-51a; 52-53; 55-59; 60-61; 71a-73; 76a-77; 98-100; 106-111; 153-155; 156-158; 164a-167; 170-173; 186-187; 192-194; 206-208; 234-235: los terrenos reúnen las características a las que se refiere el artículo 4.4 de la Ley de Costas, acantilados sensiblemente verticales y con pendiente superior a los 60º hasta su coronación, según el criterio técnico establecido en el artículo 5.4 del Reglamento General de Costas, que no sufrió ninguna modificación por la entrada en vigor del R.D. 668/2022 y que, por lo tanto, tampoco se ve afectado por su nulidad.

En estos tramos, el límite interior de la ribera del mar es coincidente con la línea de deslinde en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo establecida en sus sentencias de 29 de octubre de 2003 y 20 de enero de 2004, siempre que la base del acantilado esté en contacto con el mar.

CONCLUSIÓN:

La propuesta contemplada en los planos a escala 1/1000, números 1, 2, 3, 5 y 6, suscritos el 18 de mayo de 2023, y los números 4 y 7 a 19 suscritos el 2 de diciembre de 2022, por la Jefa de Sección Técnica de Dominio Público y la Jefa de la Demarcación de Costas en Illes Balears, que fue objeto de autorización para incoar, no se ve afectada por la nulidad del Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, de modificación del Reglamento General de Costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

LA JEFA DE SECCIÓN TÉCNICA DE
DOMINIO PÚBLICO

LA JEFA DE LA DEMARCACIÓN DE COSTAS
EN ILLES BALEARS

Fdo. Ana Isabel Díaz Fernández

Fdo: Almudena Domínguez Garcés

*(Documento firmado electrónicamente en Palma,
en fecha y hora referenciadas en la firma)*

