

*Dominio público y propiedad
privada en la nueva
Ley de Costas*

Isabel
Miralles
González

Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.

O libro *Dominio público e propiedade privada na nova Lei de Costas* presenta unha das cuestións máis debatidas dende a promulgación da Lei 22/1988, de 28 de xullo, sobre Costas. Trátase da situación dos enclaves privados que, recoñecidos por sentenza firme ou amparados pola publicidade rexistral do artigo 34 da Lei Hipotecaria, viñeron permitíndose durante longos anos, mesmo logo da declaración de demanialidade do artigo 132.2. da Constitución.

A obra, de grande actualidade e oportunamente publicada, unha vez esgotado o debate sobre a constitucionalidade do texto da Lei de Costas e do seu Regulamento a raíz das sentencias do TC 149 e 198/1991, comeza cunha interesante análise histórica, remontándose á orixe do dominio público no dereito romano.

É destacable o estudo interpretativo do artigo 132.2 da Constitución, cun exhaustivo exame xurisprudencial, onde a autora divide os pronunciamentos do Tribunal Supremo en dous bloques:

a) As sentencias que consideran o mandato de demanialidade coma “programático” ou de futuro;

b) un reducido número de sentencias que considera o mandato constitucional con carácter “normativo” ou retro-activo.

A doutrina das primeiras, é resumida pola autora en varios puntos que poden sintetizarse en tres notas fundamentais:

— É doutrina común que nos terreos comprendidos na zona marítimo-terrestre é perfectamente posible que existan dereitos de particulares.

— O particular que se opoña á reivindicación do Estado, titular natural e lexítimo deses bens, debe acreditarlos feitos obstativos ó dominio público. Dita pretensión obstativa só pode prosperar se se proba inexcusablemente o seu cambio de destino ou a súa desafectación por un acto de soberanía.

— O mandato do artigo 132 é para o futuro: ante a inexistencia dunha titularidade contradictoria pero fundamentada, a titularidade estatal debe ceder.

Das sentencias do segundo grupo, a autora extrae as seguintes conclusións:

— Considérase que a titularidade sobre a zona marítimo-terrestre é comunal, no senso de que son bens comúns a todos;

— polo tanto, téndose producido o alleamento polo Estado, está claro que se vendeu o que non se podía, porque non lle pertencía. É dicir, non se transmitiu un dominio pleno do que non se podía dispór, senón tan só o uso e aproveitamentos exclusivos;

— Cuestiónase a eficacia da desafectación como acto administrativo suficiente para libera-la zona marítimo-terrestre; se a afectación non é suficiente, será necesaria a degradación da zona, pola perda das súas características naturais;

— por todo isto, se o Estado quixera privar ós particulares dese uso e aproveitamento exclusivo e sen límite temporal deberá indemnizar.

A segunda parte da obra adícase a analiza-la reforma producida na nova normativa de costas, examinando os tres puntos conflictivos por excelencia: a titularidade estatal do dominio público marítimo-terrestre, a súa extensión e a determinación do obxecto e dos obxectivos da Lei 22/1988.

Respecto ó primeiro dos aspectos, *Titularidade estatal:*

contido, o problema céntrase en determinar se a titularidade de que o Estado ostenta o convirte en propietario, no senso auténtico do termo ou, en caso contrario, en determinar cal é a relación de poder-imperium que se establece entre o titular e o soporte do dereito (relación de potestade). O fundamental nesta materia é a concorrencia de distintas xurisdiccións sobre un mesmo espazo físico, no senso proclamado polo TC na súa sentenza 77/1984 e polo TS en variadas ocasións (unhas veces para esixir licenza municipal para realizar obras na zona marítimo-terrestre, outras para declara-la legalidade dun acordo do Concello de suspensión das obras realizadas no porto, ou das realizadas por unha empresa que tiña do Estado unha concesión na zona marítimo-terrestre, etc). Hai que distinguir entre a competencia por razón do dominio que corresponde ó Estado, a competencia organizativa que corresponde ás CCAA en virtude dos seus Estatutos e do traspaso posterior e a competencia xurisdiccional que exerce o Municipio a través da que é propia dos seus órganos.

Desta maneira aborda a segunda cuestión *Extensión do dominio público*, para o cal parte da calificación controvertida de dominio público "por natureza", ó seu xuízo calificación non só non superflua senón necesaria a fin de evita-la súa desafectación por un mero acto da Administración.

Nesta parte da obra trátanse dúas cuestións fundamentalmente:

— os artigos 3 a 5 da Lei 22/1988, matizando cada unha das innovacións dende a perspectiva dos dereitos transitorios e do principio de seguridade xurídica;

— os novos criterios de defensa da integridade do dominio público na Lei de Costas, é dicir: a posibilidade de inmatriculación dos bens de dominio público (artigo 29.4 do Regulamento de Costas) e o novo valor do deslinde, "desproporcionado con respecto ó que previamente lle outorgou o mesmo lexislador".

No capítulo adicado a determina-las *Consecuencias que producen a determinación do obxecto e dos obxectivos* estúdiáanse dúas cuestións diferentes: o problema das ex-titularidades de dereito privado e os problemas presentados na franxa colindante.

Respecto ás titularidades de dereito privado, a autora analiza os tres principios constitucionais ó seu xuízo implica-

dos: artigos 132.2, 9.3 e 33.3 da Constitución. Non discute a titularidade do solo porque é o Estado o único titular posible, pero centra os problemas no edificado sobre o dominio público e no valor das transmisións realizadas polo propio Estado sobre bens do demanio. Para isto, estudia os diferentes supostos previstos na Disposición Transitoria Primeira da Lei de Costas:

a) No seu primeiro apartado, no que se transforman as titularidades privadas recoñecidas por sentenza firme anterior á Lei en concesións de ocupación do dominio público, non se conculca ningún dereito constitucional recoñecido; pero unha cousa é que a disposición non sexa abusiva (entendida a palabra como infracción de principios constitucionais) e que estea xustificada, e outra moi distinta é que o mecanismo que se escolleu para conquistar a finalidade proposta sexa o correcto. Malia que as modificacións lexislativas son sempre lexítimas, non debe esquecerse que neste caso concreto tratábase de situacións que tiñan recibido apoio xudicial. Ó seu xuízo, a conversión en concesións das anteriores titularidades privadas ten fundamento; pero finalizado o prazo da concesión os titulares poderían accionar para conquistar unha indemnización que supoña a satisfacción do valor das accesións por eles efectuadas que non fosen debidamente compensadas pola concesión.

b) Respecto ó apartado terceiro da Disposición Transitoria primeira, critica a autora que recolla dous supostos incoordinables: a) que o deslinde non se efectuase, e b) que o lexislador actual considere que o deslinde efectuado non foi correcto. No primeiro caso, teríase que ter recoñecido ó anterior titular a posibilidade de, tras lexítimas obras e instalacións, obter un dereito de ocupación ou aproveitamento sobre ditos terreos e obras, nas mesmas condicións e prazo que se reflicten no apartado 2 desta mesma disposición. No segundo caso, xa que da negligencia da Administración non debe responde-lo administrado, este suposto tería que se ter incluído no apartado seguinte que fai referencia á necesidade de realizar un novo deslinde por ter quedado obsoleto o realizado con anterioridade, aplicándose, en consecuencia, os mesmos efectos alí previstos.

En canto á repercusión da nova Lei na franxa colindante, analiza os poderes competenciais que se derivan da implicación dos títulos medioambientais (ex. artigo 149.1.23 da Constitución) e urbanísticos (ex. artigo 148.1.3). O Tribu-

BIBLIOGRAFÍA E RECENSIÓNS

nal Constitucional na súa sentenza 149/1991 considerou que a complexidade da competencia sobre lexislación básica en materia de medio ambiente (que corresponde ó Estado) lexítima a globalizar na mesma calquera materia que poida repercutirlle. De aí que, a pesar de influir no planeamento, se considere dita incidencia admisible, baseándose na protección integral dun ben superior. A autora analiza así as limitacións e servidumes da Lei de Costas consono a finalidade de defensa do dominio público, medioambiental ou ordenadora do territorio que se queira conquistar con cada unha delas.

Terminada a análise, apórtase unha interesante relación da xurisprudencia analizada no texto, tanto do Tribunal Constitucional como do Tribunal Supremo, e unha bibliografía básica sobre dominio público e Lei de Costas.

No seu conxunto, estamos ante unha obra moi interesante, pola actualidade do tema que a ocupa e polos materiais xurisprudenciais utilizados.

Marta García Pérez
Investigadora da EGAP.

Normas para a presentación de orixinais

1. Os traballos serán orixinais non publicados total ou parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografiadas a dobre espacio nunha soa cara e numeradas, incluíndo no seu caso e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segunda a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla aparte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) podendo engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.
5. Inclúiranse co título do artigo catro ou cinco descriptors, polos que se poida clasificar o artigo.
6. Baixo o título colocárase o nome do autor ou autores, incluíndose ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañaranse a versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.

10. As notas a pé de páxina recolle-ranse ó final do manuscrito en folla aparte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética da apelidos, do seguinte xeito:

Libros:

AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.

Artigos:

AUTOR (ano): "Título do artigo", en Título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinamento, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadí-ráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, referenciaranse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismo, revistas, etcétera), incluírase o seu listado detrás da bibliografía.
13. Adxuntárase o enderezo postal e teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, a tódolos efectos.
15. Os autores comprométese a correxilas probas de imprenta nun prazo de sete días, entendéndose que, noutro caso, outórgase a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar sustancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:
**Revista Galega de
Administración Pública**
EGAP. Fontiñas, s/n
15703 Santiago de Compostela.
Galicia. España.