

DESDENTADO DAROCA, E.: *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*, Thompson-Civitas, 2007, 192 págs.

El régimen del dominio público marítimo-terrestre ha planteado en el último siglo el debate entre su carácter de bien público y la existencia de enclaves privados en las playas. Una cuestión que incluso hizo que el artículo 132 de la Constitución declarara el carácter demanial de todo el litoral español. Se trata de un precepto ciertamente peculiar en la práctica constitucional —sólo hay un equivalente en la Constitución uruguaya— pero que refleja bien a las claras la relevancia que tiene la cuestión de la utilización del litoral en nuestro país. Posiblemente, el empuje constitucional hubiera dado pie a una eliminación de raíz de todos ellos en el momento de su entrada en vigor teniendo en cuenta la especialidad del precepto y las consecuencias que tiene —configuración de un espacio de no propiedad—, pero la realidad es que la respuesta del ordenamiento jurídico ha sido más matizada, estando articulada sobre unas concesiones compensatorias que son las que Eva DESDENTADO analiza en este estudio.

Las titularidades privadas en las playas tienen un origen diverso, unos legales y otros que no lo son, unos con refrendo jurisdiccional y otros que no han sido impugnados, unos con acceso al Registro de la Propiedad, otros sin él, y es lo que dificulta proporcionar una solución que resulte razonable para todas ellas. Y, además de todo ello, con una legislación que no es clara, tanto la del dominio público como la registral, mal armonizada y, desde luego, con una aplicación que ha planteado muchas dudas, sobre todo por el mal uso del Registro de la Propiedad, teniendo en cuenta el juego que podría haber dado la publicidad aparente que tiene el dominio público marítimo-terrestre. El resultado está a la vista, con ocupaciones de las playas o de zonas colindantes con ellas —tan relevantes para un acceso suficiente de áridos que permitan la regeneración natural de las mismas— que resultan claramente dudosas. Obviamente, el mal uso del urbanismo acabó de configurar la mala situación de

nuestro litoral, aunque, afortunadamente, hay algunos municipios que, en los últimos años, están empezando a adoptar medidas protectoras de nuestro litoral, por complejas que aparentemente puedan resultar.

Obviamente, para contemplar la situación que ha dado pie a los enclaves privados en el litoral, la autora ha tenido que ir analizando todos los posibles orígenes que han dado pie a un régimen transitorio como el de la Ley de costas de 1988; estudiando las disposiciones habidas a finales del siglo XIX y primeros años del siglo XX que sirvieron de soporte para la creación y mantenimiento de las titularidades privadas; en un estudio que llega a la Ley de costas de 1969, cuya tramitación en las Cortes franquistas eliminó los aspectos positivos que se encontraban en el Proyecto que aprobó el Gobierno. Es crítica, en este sentido, con la diferenciación entre aquellas que disponen de una sentencia judicial de aquellas otras que no fueron objeto de impugnación judicial. Posiblemente, la base que estaba en las resoluciones judiciales de aquella época, con un apoyo sin fisuras a la titularidad privada partiendo de una aplicación automática de la protección a la titularidad registral, explique la no impugnación por parte de la Administración de las usurpaciones de bienes del dominio público marítimo-terrestre.

La solución de la Ley de costas, como es conocido, es la expropiación de los enclaves privados a través del otorgamiento de títulos concesionales. Posiblemente resulte la solución menos dañina para las titularidades privadas y que, al mismo tiempo, pueda proporcionar un resultado medianamente bueno en el largo plazo, acaso demasiado largo. Se trata de una solución que «no parece a primera vista para compensar la expropiación» (pág. 180), no sólo por el perjuicio que tiene el particular en general, sino también porque «las situaciones y destinos de los terrenos sobre los que recaen las concesiones compensatorias son muy distintas, algo que ni tiene en cuenta la legislación de costas ni ha sido valorado por el Tribunal Constitucional al limitarse a realizar un juicio abstracto» (pág. 181). Ejemplos del mal uso del urbanismo ha habido mu-

chos. Lo que resulta más relevante es que, asimismo, se han producido incumplimientos flagrantes de la normativa turística que han provocado las edificaciones de grandes complejos hoteleros en áreas colindantes al litoral, algunas de ellas con alto valor ecológico, como lo ocurrido en Lanzarote. Y, pese a la contundencia de las resoluciones judiciales anulando dichas licencias, no se puede olvidar la dificultad —y el coste— que va a plantear el derribo de los edificios. Con este último dato lo que se quiere poner de relieve es que la protección del litoral tiene a su disposición técnicas variadas para proporcionar una salvaguardia eficaz de aquella parte de nuestro litoral cuyo estado sea bueno.

El estudio, como se puede apreciar, es crítico con la solución que se ha proporcionado por el legislador. Mas aún, la propia configuración de los títulos concesionales también es objeto de crítica ya que, en su opinión, el legislador «debería haber abordado la configuración de un régimen coherente de este tipo singular de concesión» (pág. 104). En relación con la ordenación de estas concesiones, el aspecto que resulta más problemático es el relativo al significado y alcance de la expresión «uso y aprovechamiento existente», que es la que habilita para el otorgamiento de estas concesiones compensatorias. Cuestión en la que se encuentra toda la esencia del régimen y, en consecuencia, de la obra recensionada.

En efecto, el problema fundamental radica en el momento temporal al que han de referirse dichos usos existentes, y cómo se complementan con otras situaciones, tales como los usos y aprovechamientos realizados por terceros, los usos abandonados y las edificaciones en ruina; las cuestiones de las expectativas urbanísticas y otras situaciones parecidas. Que el acento se ponga en un hito temporal o en otro tiene el efecto de que se hace prevalecer la titularidad privada de los enclaves o el carácter demanial de los bienes, tal como reclama el artículo 132, lo que parece más adecuado teniendo en cuenta la configuración general del precepto. Se trata de un problema, además, en el que ha de tenerse en cuenta que los bienes ocupados por los particulares han sufrido en todos los ca-

sos transformaciones que han alterado su naturaleza física.

La autora es crítica con la posición que han venido manteniendo la Administración y los tribunales, que han defendido que estos aprovechamientos existentes hacen referencia a los que de hecho se ejercen materialmente; en particular, en los supuestos de los deslindes efectuados de acuerdo con la Ley de costas de 1969 y con las edificaciones a medio construir amparadas por la correspondiente licencia. Obviamente, casos como el de la resolución referida al hotel en estado ruinoso pero que se considere so existente por el dato de que la legislación no admite la rehabilitación, que analiza la autora, son casos patológicos y no deben ensombrecer una línea que, afortunadamente, en la actualidad está colaborando en la protección de nuestro litoral, algo que en épocas pasadas no fue así, con resultados muy perniciosos para el demanio. No obstante, en su opinión, de la jurisprudencia se desprende «la ausencia de un criterio homogéneo y coherente en la interpretación del concepto, lo que genera incertidumbre y puede, además, implicar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley» (pág. 133).

De igual modo, es la autora muy crítica con la aplicabilidad del principio de intransmisibilidad *inter vivos*, propio de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre, a las concesiones compensatorias, aspecto que, sin duda, resulta problemático. No obstante, la propia naturaleza compensatoria parece conducir a la solución que se está aplicando en la medida en que el legislador ha querido eliminar el tráfico jurídico de los bienes y, para ello, ha transformado el derecho del particular sólo en un derecho de uso, sin más contenido patrimonial. Sería, además, contradictorio con la situación de los concesionarios de régimen general, que, con usos conformes con la actual regulación, no pueden comerciar con los títulos.

La obra que se comenta es una obra muy apegada a la realidad, partiendo de un análisis exhaustivo de la jurisprudencia habida sobre los enclaves privados en las playas, primero, y sobre el régimen de

las concesiones compensatorias, después. Por ello, sus soluciones son siempre ponderadas, con un conocimiento concreto de los problemas a los que se está enfrentando la regulación.

Se trata, en definitiva, de una obra actual, que surge en un momento en el que hay una gran preocupación desde la Administración General del Estado en la protección del demanio marítimo —recorremos los planes que ha venido ejecutando el Ministerio de Medio Ambiente para la expropiación de terrenos y su incorporación al dominio público— y cuyos problemas están analizados y resueltos con la calidad que la autora nos ha venido acostumbrando.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (coord.): *Nuevo Derecho de aguas*, Editorial Civitas, 2007.

*Nuevo Derecho de aguas* es el título de una de las últimas obras sobre Derecho de aguas en España que no pasará desapercibida en el contexto de los nuevos desarrollos en la materia de aguas.

El libro ha sido coordinado por Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alicante y también abogado, quien además ha realizado el primer capítulo del libro.

El estudio del EPA ocupa la primera parte del libro y tiene una especial complejidad ante la novedad del tema y lo confuso del régimen de fuentes, al interferir normas de distinta procedencia.

El título *Nuevo Derecho de aguas* nos parece acertado porque, en efecto, trata temas nuevos en la materia de aguas como, por ejemplo, la desalación y la propia entidad mencionada anteriormente.

No obstante, estamos, en mi opinión, también ante un Manual de aguas. Tras el estudio del EPA se aborda «El agua como derecho humano», por el catedrático navarro Demetrio LOPERENA. Descendiendo a materias más particulares, seguidamen-

te se trata el Derecho europeo y el agua, por David ORDÓÑEZ SOLÍS (magistrado de lo contencioso-administrativo y autor de numerosas monografías de Derecho europeo en España), y por J. AGUDO GONZÁLEZ (profesor titular de la Universidad Autónoma de Madrid y autor, igualmente, especialista en aguas y sobre todo medio ambiente) y por Lucía CASADO CASADO (profesora de la Universidad Rovira y Virgil), abordando las principales repercusiones de la directiva marco de aguas en el ordenamiento jurídico español.

Seguidamente destacaríamos un siguiente grupo o bloque de trabajos sobre temas organizativos y competenciales. Las mancomunidades y consorcios se estudian por Felipe IGLESIAS, combinando la obra así lo científico con lo profesional. La participación de los municipios en la gestión del agua se aborda por Lucía CASADO y Carlos PADRÓS, prestigiosos autores en distintos temas de Derecho administrativo. El «Reparto competencial en materia de aguas» es el título del trabajo de otra acreditada personalidad del mundo del Derecho administrativo, doña Teresa CARBALLEIRA.

Otros trabajos, seguidamente, se refieren a la desalación (por JIMÉNEZ SHAW y DÍAZ ROMERAL, de Madrid). El tema de las concesiones se trata por GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO y por Pedro BRUFAU CURIEL, de Madrid y Extremadura, respectivamente, ambos autores bien conocidos por quienes leen o estudian libros de Derecho público en España. La caducidad de las concesiones se trata por el especialista en la materia, a nivel al menos nacional, es decir, el conocido profesor RODRÍGUEZ-ARANA, catedrático de la Universidad de La Coruña.

La profesora titular de la Universidad de Valencia, doña Catalina ESCUIN PALOP, estudia, acto seguido, el tema actual de la contratación y la financiación de las obras públicas hidráulicas.

La contribución siguiente se dedica al estudio del régimen sancionador en materia de dominio público hidráulico, por J. F. FERNÁNDEZ GARCÍA, profesor titular de la Universidad de Oviedo.

Dos profesores autorizados de Navarra, y bien conocidos, abordan las siguientes materias: «La protección de la