

DR 13 18

El tema sobre el que va a regresar el presente guión radiofónico lleva por título el dominio público. Adude a él la unidad de diástica primera en los temas 1 a 5 inclusive en cuanto configuran lo que pudiera denominarse la teoría general del emanio o dominio público ya que ambas expresiones de emanio y dominio público son equivalentes. Resulta innecesario decir a los alumnos que estudian el segundo curso de este administrativo la extensión de importancia que tiene esta materia.

Como saben de sobra las unidades didácticas que están utilizando les dedican un total de 374 páginas referidas a dicha materia. ¿Qué vamos a hacer en un guión radiofónico cuya duración máxima es de 10 o 12 minutos? Pues sencillamente tratar de exponer con la mayor claridad posible dos ideas básicas que sirvan para dar una visión de conjunto a esta parcela tan importante del derecho administrativo. La primera idea que vamos a exponer es esta.

¿En qué consiste el dominio público? La segunda será ¿cuál es la singularidad de su régimen jurídico? Vayamos con la primera. En principio se puede afirmar la heterogeneidad, la variedad de bienes que se engloban bajo la rúbrica de bienes de maniales o de bienes de dominio público. Si nos fijamos en aquellos cuya titularidad se atribuye por ejemplo a los ayuntamientos podemos dictar las calles, las plazas, los parques, las fuentes públicas, los caminos o también las casas consistoriales, los mataderos, los mercados, determinadas escuelas, los museos municipales, las casas de socorro, los lavaderos, los parques de hombreros o los mismos cementerios.

Si nos fijamos en aquellos bienes cuya titularidad se atribuye por ejemplo a la administración estatal podríamos citar las carreteras nacionales, las vías de ferrocarriles, los ríos, la mayoría de los puertos marítimos, las playas, las minas, los cuarteles y fortalezas militares o la infinidad de edificios públicos, museos, sedes de ministerios o de facultades universitarias, etcétera, en que se desarrollan servicios o actividades de interés público, esto es, de interés general para toda la población, para todos los ciudadanos. ¿A qué obedece el que todos estos bienes tan distintos unos de otros, tan diferentes entre sí, estén englobados bajo una denominación común, bajo la expresión, el concepto de bienes de dominio público, el concepto genérico de demaño? Pues a mi juicio es de una manera fundamental a que en razón a su interés público necesitan una protección jurídica mucho más intensa que la que el ordenamiento jurídico común, concretamente el código civil o el código penal, atribuye a cualquiera de los bienes que posean los particulares, a los bienes, inmuebles o muebles, que podemos tener cualquiera de nosotros, ustedes o yo. Aquellos bienes, los de dominio público, cumplen una función directamente ligada al interés público o a la riqueza nacional, por emplear la expresión del artículo 339 del código civil, que naturalmente nos cumplen los bienes pertenecientes a cada uno de nosotros.

Hemos dicho anteriormente que los bienes de dominio público, por las razones apuntadas, necesitan una protección jurídica especial más intensa que los bienes de los particulares. Esta cuestión constituye la segunda idea que queríamos exponer en este vídeo radiofónico que,

como recordarán, era esta. ¿Cuál es la singularidad del régimen jurídico de los bienes de dominio público? Ya hemos dicho repetidamente que es su especial protección.

Ahora bien, y esto es importante, decir que es necesario proteger especialmente determinados bienes, es dar por sobreentendido que hay una serie de peligros que les amenazan. ¿Y de dónde pueden provenir estos peligros, estos posibles ataques a los bienes del dominio público? Pues de todas las personas y poderes públicos que ustedes se puedan imaginar. En primer lugar, y esto puede resultar paradójico, tales peligros pueden venir de la propia administración que tenga la titularidad de dichos bienes, bien sea la administración del Estado, bien sea la administración provincial, bien sea la administración municipal o en el futuro a lo que se ve de la administración de las regiones o de las nacionalidades.

La experiencia histórica ha demostrado, y quizás siga demostrando, que la tentación de las autoridades públicas para efectuar enaceraciones imprudentes o intempestivas de los bienes precisos para la comunidad es demasiado grande. Unas veces, tales enaceraciones perseguirían conseguir dinero para hacer frente a necesidades más o menos peremptorias. Otras, sin duda, las menos, por supuesto, con finalidades más inconfesables, en ocasiones claramente delictivas, a las que nos falta preciso aludir aquí.

Para evitar tales peligros, los bienes del dominio público desde tiempos remotos, así como la legislación vigente de hace, por ejemplo, el vigente reglamento de bienes de las entidades locales, tienen la protección de la cláusula de indisponibilidad. Es decir, los bienes del dominio público no pueden disponerse en una triple vertiente, en que no pueden ser objeto de enaceración, en que no son susceptibles de prescripción adquisitiva por parte de terceros y en que tampoco pueden ser susceptibles de embargos. Es decir, son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

En definitiva, se consideran como cosas fuera del comercio de los hombres, como reyes extracomercios, y en tal sentido pueden leerse una serie de artículos del Código Civil, que no hace falta citar aquí, porque están en las unidades didácticas, que no hacen sino recoger una larguísima tradición jurídica que se remonta al propio derecho romano. Pero sigamos detectando de dónde pueden venir los peligros y ya hemos señalado, en primer lugar, que era de la propia Administración Pública, es decir, del Poder Ejecutivo, como se decía antiguamente e incluso en la actualidad se sigue empleando tal expresión. El peligro puede venir también del propio Poder Judicial, de los Tribunales de Justicia.

Seguramente que esta afirmación les resultará aún más parológica, o mejor dicho, auténticamente es al pendiente. Pero, ¿cómo es posible, se dirán ustedes, que el Poder Judicial, en su actuación, puede constituir un peligro para los bienes del dominio público, un poder que casi por definición está configurado para asegurar la paz jurídica? Dos ejemplos supongo que les explicarán suficientemente lo que quiero decir con ello. Imagínense que un particular tiene un terreno colindante con un bien del dominio público y, asimismo, otro terreno, o el mismo terreno, colindante con el bien de un vecino suyo, con una finca de un vecino suyo.

Este particular, el propietario del terreno al que estamos hablando, quiere deslindar su propiedad. Ejercita, como es lógico, su pretensión ante los Tribunales de Justicia, puesto que él no puede tomarse la justicia por su mano. Pues bien, en el primer caso, es decir, en el que linda con un bien demanial, los Tribunales de Justicia no podrán verificar el deslinde, toda vez que corresponde a la Administración fijar los límites de sus bienes en cuanto que son necesarios para la utilidad pública.

Esto es lo que se denomina el privilegio del deslinde administrativo. Es un privilegio de la Administración. En cambio, en el segundo caso, ni qué decir tiene, que con relación al bien de su con vecino, los Tribunales de Justicia sí podrán realizar la acción del deslinde.

Otro tanto, podría decirse, por mirar ejemplos, por un particular que fuera creedor por un lado de un ayuntamiento y por otro lado de un particular. Si acuda a los Tribunales de Justicia en un juicio declarativo para confirmar su crédito y, en su caso, el correspondiente juicio ejecutivo, podrá obtener el embargo de los bienes del particular, pero nunca los del ayuntamiento, ya que son inembargables, como se dijo al resaltar la nota de la indisponibilidad del demanio. Puesto que el tipo apremia, señalaremos también otro poder de donde pueden provenir los peligros para los bienes del dominio público.

Esto sí que les puede resultar auténticamente sorprendente. El poder a que me refiero es nada menos que el poder superior, el poder legislativo, el propio Parlamento. Supongo que les chocará la anterior afirmación cuanto tantas veces habrán oído la conocida frase referida al Parlamento británico de que puede hacer todo menos transformar a un hombre en mujer.

Pues bien, en España, ahora con la nueva Constitución, podemos afirmar que el dominio público se le trata de proteger a este dominio público incluso contra las leyes semanales de las Cortes que puedan suponer una agresión contra el mismo. El artículo 132 de la Constitución dice en su párrafo primero que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes del dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desaceptación. Al añadir a continuación, y esto es importante subrayarlo en su párrafo 2, que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y en todo caso hay que subrayar la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial, la plataforma continental y sus recursos naturales.

Lo que he traducido a la práctica quiere decir que una ley de las Cortes españolas o de las regiones o nacionalidades que desconozcan el carácter demanial de estos bienes será sencillamente anticonstitucional y en consecuencia deberá desaparecer del ordenamiento jurídico español. Más desconfianza, más recelo ante el poder legislativo, ante el Parlamento no cabe. Quiero para finalizar hacer un breve comentario de este artículo de la Constitución.

Por lo tanto no tiene precedentes en nuestra larga y variada historia constitucional española. En lo que me alcanza está, pero de ello no puedo estar tan seguro, tampoco existe un precepto análogo en la Constitución extranjera. ¿Por qué surgir entonces este extraño precepto? Ya que extraño es que el dominio público esté constitucionalizado, voy a aventurar una hipótesis.

Posiblemente los autores de la Constitución hayan tenido presente el caso de la vigente ley de costas del 26 de abril de 1969. Dicha ley como consecuencia de fuertes grupos de presión modificó el proyecto enviado por un gobierno y permitió la existencia de playas particulares. Las playas que en el siglo pasado no valían prácticamente para nada, hoy son un objeto muypreciado de gran valor con motivo de la industria turística hotelera.

Se ha podido lógicamente detectar una corriente de fuertes intereses económicos que se veían parcelar la gran mayoría de las costas españolas en multitud de playas privadas. Insistimos pues, es de justicia señalarlo, que el proyecto que envió el gobierno señalaba sin equívocos el carácter demonial de las playas y de la llamada zona marítima terrestre. Incluso declaraba la obligación de la Administración de deslindar y amofonar dichas zonas en un plazo de cinco años, así como hacía adoptar una serie de medidas para dotar de eficacia, garantizar esa citada demonialidad.

Las fundadas esperanzas que dicho proyecto del gobierno hacía conceder se desvanecieron sin embargo tan pronto como se inició su discusión en el seno de las cortes. El resultado fue totalmente regresivo. Basta que lean los antiguos alumnos el artículo 4, párrafo 1, el artículo 6, párrafo 3 o las disposiciones transitorias de la mencionada ley de costas.

Triunfó la opinión de quienes querían que hubiese playas privadas y las hubo. Paso de ejemplo. La Sala Primera del Tribunal Supremo, en sentencia de 2 de febrero de 1974, ha reconocido el dominio privado de la empresa Santa Cristina S.A. San Crisa sobre la totalidad de la playa coruñesa de Santa Cristina, desestimando el recurso de casación por inflación de ley interpuesto por la Abogacía del Estado contra sentencia de la Audiencia Territorial de la Coruña y condenando a la Administración al pago de las costas del proyecto.

¿Ven ustedes cómo estaba justificado el recelo de los autores de la Constitución ante las amenazas que el propio Poder Legislativo puede ocasionar al dominio público? Para finalizar, les dejo a ustedes con dos interrogantes para que mediten sobre ella y saquen sus propias conclusiones. La primera es esta. La vigente ley de costas no es en la actualidad una ley anticonstitucional.

La segunda, de carácter más general, es esta otra. ¿Hasta qué punto el Derecho no está en gran parte contenido por un sistema de recelos y sospechas y de obstrucción jurídica ante los peligros que pueden afechar a los valores y bienes que trata de proteger? Nada más y muchas gracias. Subtítulos realizados por la comunidad de Amara.org