

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El deslinde de las costas* (Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., 1995), 146 pp.

1. *El tema del libro.* El presente libro es un estudio sobre los conflictos que suscita en el derecho español la regla del dominio público absoluto de la zona marítimo-terrestre y de las playas, establecida en España en la Constitución de 1978 y desarrollada en la Ley de Costas de 1988, ofreciendo el autor criterios de solución de problemas que ha planteado su aplicación, los cuales pueden ser de interés para nuestro medio.

A partir de esta nueva ley de costas españolas de 1988 se produce una consecuencia científica, y práctica, como expone el autor. Para España, el aspecto práctico es más apreciable, a partir de su jurisdicción administrativa, separada de la civil.

A partir de esta nueva ley, el único título que legitima toda posesión privativa (o “exclusiva”, en términos civilistas) es la concesión administrativa. Desaparecen, en términos del autor, las “excepciones civilistas”; en otras palabras, desaparece toda posibilidad de propiedad privada-civil en este sector; “el derecho civil pierde su papel” (p. 37).

Esto es plenamente concordante con la teoría del dominio público, lo que aplicado a las playas y costas, significa lo siguiente: al estar excluidas las playas y costas del tráfico jurídico privado no es posible a su respecto la propiedad, y el único modo de obtener títulos de aprovechamiento o uso es la concesión. No obstante, este es un problema teórico, que en ningún caso implica la imposibilidad de construir sistemas jurídicos, distintos de la propiedad, que otorguen a los particulares un título privativo de ocupación, que les proporcione certeza e intangibilidad: son los derechos reales administrativos.

Este es el contexto de este libro, que expone sobre un tema interesante, en un área en que confluyen al derecho administrativo de los bienes, el derecho civil y el derecho urbanístico. Expónese el problema de un dominio público particular: las costas, y algunos aspectos de su nueva regulación legislativa, y de la respuesta jurisprudencial a los efectos sobre el patrimonio de los particulares que ello ha significado.

En Chile el debate jurídico sobre el "borde costero" (que es nuestra terminología) recién comienza y su nivel es aún más bien político-administrativo que jurisprudencial.

Parte el autor su análisis a partir de un hecho: la permisibilidad tradicional para la creación de enclaves privados, o apropiaciones individuales en sectores considerados dominio público, tolerancia que se habría extendido incluso a edificaciones, todo lo cual fue sostenible mientras suponía un hecho sin gran relevancia jurídica, social o económica; pero luego surgieron poderosos intereses en la zona costera (por el turismo), los que constituyeron según el autor auténticas usurpaciones del dominio público costero. Entonces, el legislador ha reaccionado por la vía de hacer valer la calidad del dominio público de dichos bienes.

2. *El deslinde de las costas.* Expónese en este libro el actual papel del "deslinde" en la protección de los bienes del dominio público, para evitar apropiaciones privadas, que impidan su destino público, analizando el autor el cambio producido con la ley de costas españolas de 1988 en relación con las ocupaciones que particulares realizaban de playas y bordes costeros.

Tradicionalmente, el obstáculo principal para afirmar el carácter público de las costas estaba en que cuando los particulares habían obtenido una inscripción a su favor, la Administración, por su parte, una vez practicado el deslinde, debía ejercer una acción reivindicatoria ante los tribunales civiles para poder adquirir (recuperar) la titularidad y la posesión del bien objeto del litigio. El deslinde no atribuía directamente la calidad de dominio público ni la toma de posesión del bien en estos casos.

Tras la ley de costas de 1988 en el derecho español desaparece este obstáculo, mediante una nueva regulación del deslinde. Este deja de ser un título condicionado al reconocimiento por parte de los tribunales de su supremacía sobre las inscripciones registrales de los titulares privados.

A partir de ahora será un título que vale directamente para afirmar la titularidad pública del bien deslindado. De este modo, ahora serán los particulares afectados por el deslinde los que deberán entablar las acciones judiciales para defender sus posiciones jurídicas. [Es esta, entonces, una verdadera privación de un bien, por efecto de un deslinde administrativo, y no de una sentencia judicial, que confirmase tal deslinde].

La clave del sistema jurídico del dominio público de las costas está en el deslinde, al prevalecer este sobre los títulos registrales, y atribuir inmediatamente a la Administración la facultad de ocupar los bienes enclavados en la zona deslindada.

Puede decirse que ante el derecho español de costas, la administración no necesita de un juicio reivindicatorio para recuperar un bien costero apropiado por un particular, pues ello lo consigue por un acto administrativo de deslinde, a través del cual se declara, asimismo, como propietario y se atribuye la facultad de ocupación de los bienes denunciados.

Ante esta realidad vigente en España, es certera la conclusión del autor al sentar que el deslinde es la clave de la nueva regulación de costas, al ser el instrumento decisivo por el que se logra el desiderátum legal de protección de la zona costera, que pertenece al dominio público [que es bien nacional de uso público en la terminología legal chilena]. No obstante, ante este sistema del derecho español que ha desequilibrado evidentemente la balanza a favor

de la Administración, atribuyendo poderosos efectos al deslinde, los derechos y garantías de los particulares han quedado debilitados.

Se aborda el tema del Registro de propiedad como garante de los bienes públicos. Expone el autor las nuevas reglas a que se someten las inscripciones ("inmatriculaciones") de propiedades en las zonas costeras, y los deberes impuestos a los registradores de la propiedad ("Conservadores de Bienes Raíces", entre nosotros) en orden a comprobar realmente si las propiedades que se pretenden inscribir ocupan o no dominio público. Esto origina nuevas tramitaciones, pero con ello se cumple igualmente con el objetivo de protección del dominio público. Si las propiedades no lindan con el dominio público, se deben inscribir; pero si lindan, debe comprobarse entonces si invade o no el dominio público, para lo cual debe acompañarse una certificación de la Administración.

3. *El libro reseñado.* A partir de una exposición inicial sobre la naturaleza jurídica del deslinde (cap. 1), el autor desarrolla el procedimiento establecido para ello (cap. 2), y su efecto de atribuir la toma de posesión de los terrenos deslindados y su ejecutoriedad donde aborda el tema de las garantías de los particulares (cap. 3). A partir de estos capítulos iniciales, desarrolla el autor los litigios que se suscitan a propósito del deslinde administrativo ante la dualidad jurisdiccional vigente en España (cap. 5), y los que han resultado con posterioridad (cap. 6).

Sólo en este capítulo final aborda los temas, ciertamente iniciales, de la integración del dominio público marítimo terrestre (los bienes que lo componen: playas y riberas de mar, en general), y el binomio afectación-desafectación, y los criterios jurisprudenciales a su respecto. Termina este trabajo con una exposición sobre el criterio adoptado por la ley de costas española de 1988 para indemnizar a los ocupantes de playas y riberas de mar, incluso de aquellos que habían logrado a su favor inscripciones en los registros de propiedad. La compensación jurídica que la ley establece para aquellos que se habían sentido propietarios de espacios de la zona costera es la atribución de una concesión administrativa, con un plazo amplio, pero no indefinido: siguen ocupando los mismos bienes, pero en una calidad jurídica distinta.

Es este estudio un interesante análisis de exposición de los principales problemas a que da lugar el deslinde de la zona costera en el derecho español. Ofrece para nosotros al interés de visualizar una solución legislativa y jurisprudencial del derecho comparado de esa tensión habitual entre ocupaciones privativas y dominio público.

Nosotros mismos hemos sufrido cambios normativos (o aclaraciones normativas vigorosas) en materia de aguas (en 1967) y de minas (en 1971), aún no consolidados en materia de borde costero. Al parecer, es central una preocupación administrativa, en orden a catastrar y deslindar, pero ello ha de hacerse una vez que exista una claridad legislativa al respecto, lo que se encuentra pendiente en Chile, pues la legislación del área (DFL 340, de 1960) está algo necesitada de revisión.