

LA TUTELA DELL'AMBIENTE COSTIERO NELL'ORDINAMENTO DELLA SPAGNA: prime fondamenta meta-normative di un "diritto del litorale"?

Giuliano Vosa*

Riassunto: nell'ambito di una ricostruzione storica e giuridica dei rapporti pubblico-privato e Stato-autonomie inerenti alla tutela del litorale nell'ordinamento spagnolo, il lavoro s'incetra sull'emergere di schemi procedurali adottati *ex lege* volti a una decisione inclusiva di diritti e interessi tanto pubblici quanto privati, afferenti a molteplici livelli di governo, nel quadro della tutela dell'ambiente costiero; vi si scorgono le prime fondamenta di un "diritto del litorale" che riconcilia principi costituzionali ed euro-unitari.

Abstract: *pursuant to a brief legal-historical account of the relations between public authorities and private citizens, as well as between the central State and the local autonomies, in the Spanish legal order, the work analyses the procedural schemes provided for by regional legislation which aim at the protection of coastal environment including both private and public interests at multiple layers of government. Such schemes can be seen as early foundations of a 'Coastal Law' that builds upon constitutional principles of national and European descent.*

SOMMARIO: **1.** – Introduzione: il litorale spagnolo e il suo diritto. **2.** – Breve storia giuridica del litorale in Spagna. **3.** – Registrazione delle proprietà immobiliari fra garanzia reale del credito ed esigenze di unificazione del diritto: un *fil rouge* da Carlo V al Novecento. **4.** – La *Ley Hipotecaria* e il demanio pubblico marittimo-terrestre: storia di un conflitto irrisolto. **5.** – Il diritto di proprietà nella Costituzione del 6 dicembre 1978: l'intreccio fra il (nuovo) diritto costituzionale e un diritto comunitario già solido. **6.** – La *Ley de Costas* del 1988: da proprietari privati a concessionari privilegiati. **7.** – Meta-legislazione per un "diritto del litorale": centralità dello Stato e convivenza con le istanze territoriali. **8.** – *Segue* – Pubblico vs. privato, centro vs. autonomie: origini e sviluppo

* Post-Doc Investigador "García Pelayo", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid. Il contributo riprende, con significativi ampliamenti e robuste integrazioni, la *Relazione* svolta al Webinar "Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: alla ricerca di soluzioni" organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, 7 maggio 2021.

del modello del *Consejo Rector*. **9.** – Conclusioni. Verso un “diritto del litorale” nell’ordinamento spagnolo: utili spunti per il legislatore italiano?

1. Introduzione: il litorale spagnolo e il suo diritto.

A partire dalla Costituzione del 6 dicembre 1978, la Spagna ha messo in campo notevoli sforzi per dotarsi di un quadro normativo capace di evitare uno sfruttamento intensivo ed indiscriminato del litorale. L’adozione di una disciplina generale nel 1988, poi riformata in modo sostanziale nel 2013, ha innescato un robusto contenzioso sia presso il *Tribunal Constitucional* sia in sede di giudizio di merito, in ordine al quale si è registrata l’attenzione costante della dottrina – in specie, degli studiosi del diritto amministrativo e di quelli del diritto civile.

Una tale attività riformatrice si è resa necessaria a causa della peculiarità del regime spagnolo del demanio costiero, le cui radici storiche affondano in un passato remoto. Le pretese demaniali dell’amministrazione, infatti, sono sorte in opposizione a diritti dominicali privati talvolta assai risalenti, finanche d’origine medievale. Tali diritti, già oggetto di travagliate controversie negli ultimi secoli, non potrebbero oggi, per l’attenzione che viene loro tributata dalla Costituzione, infrangersi *tout court*; nondimeno, s’intuisce, stridono non poco con una tutela dell’ambiente costiero che si elevi verso interessi e diritti più alti, e più larghi, rispetto a quelli, pur certo meritevoli di tutela, di singoli proprietari privati.¹

A coronamento di questi sforzi, merita menzione la disciplina adottata da alcune *Comunidades Autónomas* per la gestione del litorale: il varo di schemi procedurali anche assai articolati mira a costruire gli spazi pubblici istituzionali per la partecipazione di un ampio numero di soggetti direttamente o indirettamente coinvolti, allo scopo di ottenerne il consenso e di incanalarne le istanze verso il perseguimento di un interesse pubblico.²

Questa strategia sembra presupporre una concezione dell’ambiente costiero non già quale monolitico bene materiale, preesistente alla decisione su di esso e *in toto* preconfigurabile da un decisore unico, ma piuttosto come bene *in fieri*, che inevitabilmente ha da costruirsi per mezzo di ponderazioni successive di diritti e interessi ubicati a vari livelli sul duplice asse centro-periferie e pubblico-privato.³ Proprio per questa sua particolarità, tale approccio meta-normativo contribuisce a

¹ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013, spec. p. 47s., 175s., 459s.

² Sul punto, L.K. WEIS, *Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 16:3, 2018, p. 836-870.

gettare le prime fondamenta di un “diritto del litorale”, modello e insieme metodo per un *decision making* informato a principi costituzionali sia nazionali sia euro-unitari.⁴

2. Breve storia giuridica del litorale in Spagna.

La peculiare conformazione oro-geografica e, più in generale, la storia della Spagna, dai tempi della *romanización*⁵ fino al tardo Medioevo,⁶ hanno esercitato un’influenza massiccia sulle vicende del litorale, fluviale e marino.⁷ I tratti costieri hanno giocato un ruolo cruciale nella vita del Paese, segnando il verso della *re población* occorsa intorno all’anno Mille⁸ e facilitando l’insediamento di collettività urbane in luoghi ove l’abbondanza di risorse idriche⁹ permetteva una maggior speditezza dei traffici e dei commerci.¹⁰ In tali realtà, che rapidamente si avviano ad una più piena urbanizzazione, il diritto altomedievale s’arricchisce di molteplici elementi innovativi:¹¹ vi si consolida così un vivace particolarismo,¹² capace di un alto grado di resistenza all’accentramento politico e giuridico promosso dai sovrani spagnoli.¹³

3 D.E. ADELMAN, K.H. ENGEL, *Adaptive Federalism: The Case Against Reallocating Environmental Regulatory Authority*, in *Minnesota Law Review*, 92, 2007/’08, p. 1796-1850.

4 Si vedano M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 8 ss., e, da ultimo, L. COLLINS, *The Ecological Constitution: Reframing Environmental Law*, Oxon-New York, Routledge, 2021, p. 7 ss.

5 F. TOMÁS y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho español*, IV ed., 2009, p. 84s.

6 P. ZAMBRANA MORAL, *La protección de las aguas frente a la contaminación y otros aspectos medioambientales en el Derecho romano y en el Derecho castellano medieval*, in *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 37/2011, p. 597-650, spec. 621s.

7 M.E. GÓMEZ ROJO, *Precedentes de protección medioambiental en el Derecho Histórico Español de la Edad Moderna*, in J. ARANCIBIA MATTAR, J.I. MARTÍNEZ ESTAY (cur.) *La primacía de la persona. Estudios en homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*, Santiago de Chile, Perrot, 2009, p. 641-642.

8 F. TOMÁS y VALIENTE, *Manual*, cit., p. 115s.

9 P. GARCÍA FARÍA, *Deficiencias de la Ley de Aguas en cuanto a abastecimiento de poblaciones*, in *Revista de Obras Públicas*, 62-I (2042), 1914, p. 571-572.

10 A. GARCÍA i SANZ, *Estudio sobre los orígenes del Derecho marítimo hispano-mediterráneo*, in *Anuario de historia del derecho español*, 39/1969, p. 213-316.

11 M. GARCÍA PELAYO, *La idea medieval del Derecho*, in ID., *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político - Obras completas*, vol. II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 1073-1092.

12 A. GALLEGO ANABITARTE, *Evolución del Derecho de Aguas en España. Del sistema ribereño basado en la propiedad del sistema ribereño territorial*, in *Derecho de aguas*, 2006, p. 45-60.

Tale resistenza, peraltro, si rivela più tenace proprio là dove la prosperità degli scambi commerciali propizia il consolidamento di norme e usi a carattere settoriale.¹⁴ Con l'affermazione dei *Fueros municipales*,¹⁵ infatti, un tal materiale normativo contribuisce a sostenere la rivendicazione di autonomia da parte delle città costiere in opposizione alla *señoría campesina*.¹⁶ Di qui il radicamento territoriale di posizioni giuridiche inizialmente riconducibili a *status* personali o funzionali;¹⁷ sicché i diritti afferenti ad aree litoranee assumono i tratti tipici della proprietà e si consolidano in capo a individui e gruppi determinati, a mo' di concretizzazione di uno *status* uguale e contrario a quello dei proprietari fondiari dell'entroterra – e ciò proprio mentre s'incendiava la lotta per il potere all'interno delle nascenti, benché ancora incerte, strutture dello Stato spagnolo.¹⁸

Appare dunque che, nell'evolversi della storia della Spagna, dal Medioevo all'età moderna, le aree costiere siano continuamente oggetto di pretese concorrenti, riconducibili a ordini giuridici operanti in chiave *eterarchica* nel quadro di un'esasperata frammentazione giuridica¹⁹ alla quale si aggiunge un'elevata instabilità politica.²⁰

S'intuisce allora perché la regolamentazione del litorale nell'ordinamento spagnolo è tema di ampio respiro costituzionale.²¹ Fondata su titoli dominicali anteriori all'effettiva stabilizzazione di un'autorità politica-giuridica centralizzata, essa intercetta infatti le principali linee di tensione che tengono a battesimo lo Stato spagnolo: da un lato il *cleavage* centro *vs.* autonomie, dall'altro la "grande dicotomia" pubblico-privato.²²

13 J.M. FONT RIUS, *El desarrollo general del Derecho en los territorios de la Corona de Aragón (siglos XII-XIV)*, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50/1980, p. 93-110.

14 A. GARCÍA i SANZ, *Estudio sobre los orígenes del Derecho marítimo hispano-mediterráneo*, cit., p. 234s.

15 F. TOMÁS y VALIENTE, *Manual*, cit., p. 140s.

16 S. ROMEU, *Los Fueros de Valencia y los Fueros de Aragón: Jurisdicción Alfonsina*, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, 42/1972, p. 75-115. Relativamente alle Siete Partidas con cui Alfonso X, Re di Castiglia, cercò di superare i particolarismi locali, databile attorno alla metà del Duecento, cfr. D. PANATERI, *La Ley en las Siete Partidas*, in *eHumanista: Journal of Iberian Studies*, 31/2015, 711-727.

17 J. LALINDE ABADÍA, *Los derechos individuales en el Privilegio General de Aragón*, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50/1980, p. 55-68.

18 A. GALLEGO ANABITARTE, Á. MENÉNDEZ REXACH, J.M. DÍAZ LEMA, *El Derecho de Aguas en España*, I, MOPU, Madrid, 1986, p. 341s.

19 P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 2006 (rist.), p. 39s., 223s.

20 J.A. GARCÍA de CORTÁZAR, *La época medieval*, in *Historia de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1973, p. 25s.

21 Á. MENÉNDEZ REXACH, *El derecho al agua en la legislación española*, in *AFDUC - Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 15/2011, p. 53-84.

22 L'espressione, com'è noto, è di N. BOBBIO, *Pubblico/privato*, in *Enciclopedia*, vol. XIII, Einaudi, Torino, 1981, anche in ID., *Stato, governo, società. Per una teoria generale della*

Cimentarsi nella rilettura di questo percorso significa ripercorrere le modalità con cui da un coacervo di posizioni giuridiche collocate nell'ampia area delimitata da questi due grandi assi prende le mosse, con l'entrata in vigore della Costituzione del 1978 e l'adesione alla Comunità del 1986, un moto di riforma che coinvolge il legislatore al pari dei giudici e della dottrina. Tale processo scorre in parallelo al radicarsi di una coscienza ambientale²³ e vede da ultimo affermarsi, a livello delle *Comunidades*, una legislazione a carattere procedurale, tesa ad assicurare l'inclusione di diritti e interessi eterogenei verso la tutela dell'ambiente costiero. Sicché, oggi, può forse iniziare a parlarsi di un "diritto del litorale" inteso non tanto, da un punto di vista sostanziale e descrittivo, come l'insieme di norme che hanno a oggetto i tratti costieri; ma, piuttosto, in senso procedimentale e precettivo, come quel diritto che – insistendo su beni attorno ai quali si condensano posizioni eterogenee per natura e portata, e che tuttavia determinano condizioni di vita basilari per la comunità umana di riferimento²⁴ – necessita di dispiegarsi in schemi procedimentali massimamente *inclusivi*, capaci di ricomporre il conflitto fra tali posizioni lungo i molteplici piani territoriali coinvolti.²⁵ Tali schemi, dunque, sembrerebbero ammantarsi di un certo grado di obbligatorietà, alla luce di principi costituzionali sia statali sia *euro-unitari*; poiché funzionalmente necessari alla tutela integrata di quel complesso di beni e diritti che prende il nome di "ambiente" con riguardo alle aree litoranee.

La Spagna, a tal fine, offre un banco di prova d'eccezione, sia per il corpus retroterra storico-giuridico che sostiene la regolamentazione del litorale, sia per la vitalità dimostrata dal legislatore, tanto a livello statale quanto sul piano delle Comunità territoriali, nella confezione dei tratti strutturali di una tal interazione, dotata di forme procedimentali assai articolate.

Rispecchiandosi in almeno cinque secoli di evoluzione storica e politica, l'indagine che qui si propone muove da un'epoca anteriore alla stabilizzazione del potere statale. A fronte dell'emergere di diritti proprietari localizzabili nelle nuove realtà locali urbanizzate, si manifestano, per i Re spagnoli, due principali esigenze. La prima è di promuovere l'unificazione del diritto su tutto il territorio nazionale, allo

politica, Einaudi, Torino, 1985, p. 3s. Si veda, per un approccio al caso spagnolo, I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Constitucionalismo y propiedad (En torno a las "Lecciones de Historia del Constitucionalismo" de Clara Álvarez Alonso)*, in *Historia Constitucional*, 2/2001, p. 213-227.

²³ Cfr. P.M.W. HACKETT, *Modelling environmental concern: Theory and application*, in *The Environmentalist*, 13/1993, p. 117-120.

²⁴ Cfr. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, spec. p. 67s.

²⁵ Il concetto è approfondito da J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie* (1996) ed.it. a cura di L. Ceppa, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 2008, spec. p. 63s.

scopo di consolidare il proprio dominio e contrastare la tendenza all'auto-regolazione delle comunità locali. L'altra è quella di procedere ad una radicale riforma della proprietà fondiaria, assicurando in primo luogo stabilità alle garanzie reali in supporto del mercato del capitale; e ciò al fine di consentire il rafforzamento della borghesia spagnola sui mercati europei e non solo. Successivamente, il lavoro segue la curvatura pubblicistica che la Costituzione del 1978 imprime alla gestione di diritti e interessi inerenti a tratti litoranei – la sintesi dei quali si prefigge quale obiettivo la tutela dell'ambiente costiero – e si studia di illuminarne l'incrocio con i principi generali di diritto dell'Unione; donde la valenza “euro-unitaria”²⁶ della disciplina che ne consegue, rispettosa di una legalità costituzionale ma pure sovranazionale. Infine, si passa in rassegna la *Ley de litoral* catalana del 2020, presa a modello di meta-legislazione relativa alla tutela dell'ambiente costiero; vi si rinvencono schemi procedurali ambiziosi, capaci, in astratto almeno, di temperare diritti e interessi in gioco a più livelli di governo – delineandosi, quindi, le prime fondamenta di un nascente “diritto del litorale”.

3. Registrazione delle proprietà immobiliari fra garanzia reale del credito ed esigenze di unificazione del diritto: un *fil rouge* da Carlo V al Novecento.

Con la *Pragmática Sanción* del 1539, Carlo V accoglieva alcune *doléances* relative alla carente pubblicità delle transazioni immobiliari e istituzionalizzava l'idea di annotarle in un Registro (*Registro de Tributos, Censos e Hipotecas*) tenuto da funzionari regi.²⁷ Questo metodo, tuttavia, non fu applicato nello stesso modo in tutto il territorio; al contrario, la maggioranza delle città, specie sulla costa, continuò ad applicare norme ed usi locali – mantenendosi fra l'altro in vigore registri alternativi

26 Sul concetto di “euro-unitario”, in tal senso, si veda ad es. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, (cur.) *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, cap. V, p. 268s.; cfr., dello stesso A., *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed “europeizzazione”) della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in *Riv. AIC*, 2 luglio 2010, p. 1-28.

27 “... que en las ciudades, villas o lugares que fueran cabeza de jurisdicción, hubiera una persona con un libro en que se registren todos los contratos de las cualidades dichas”. Si trattò di un tema aspramente discusso nelle Cortes di Toledo del 1538; cfr. M. d. P. ESTEVES SANTAMARÍA, *Toledo en las Cortes de Carlos I: cuestiones de interés general para el Reino*, in *Cuadernos de Historia del Derecho*, 12/2005, p. 229-283.

in aree come Tenerife (1543) o Cadice (1661).²⁸ La *Pragmática* di Filippo V (11 dicembre 1714) ambiva a superare tali resistenze redigendo una disciplina più dettagliata, la cui applicazione restava però monopolio degli organismi locali.²⁹ Al fine di arginare le velleità autonomistiche di questi ultimi, la *Pragmática* di Carlo III del 31 gennaio 1768 istituì le *Contadurías de hipotecas*, attraverso cui, *inter alia*, si fissavano competenze precise quanto alle attività di pubblicizzazione delle transazioni immobiliari e al relativo controllo – aprendo all’inopponibilità *ex lege* a terzi del diritto ipotecario non iscritto.³⁰

Un altro tassello verso una più solida disciplina della pubblicità delle transazioni immobiliari fu costituito dalla riforma fiscale (*Real Decreto* 31 gennaio 1829) che obbligava a dichiarare lo stato degli immobili interessati da diritti reali di garanzia.³¹ Tale prescrizione si collocava nel solco di un moto di riforma strutturale della proprietà, specialmente fondiaria, ormai indispensabile a fronte della necessità di modernizzazione dello Stato. Con l’incedere della *desamortización*³² – un processo a carattere saltuario, protrattosi da fine ‘700 a inizio Novecento, in cui venivano confiscate talune proprietà immobiliari, in uno alle pertinenze rispettive, appartenenti alla Chiesa, ai grandi possidenti terrieri o alle corporazioni civili e ai municipi³³ – prevalse la spinta ad una ristrutturazione più radicale dei diritti reali, che portò all’entrata in vigore della *Ley Hipotecaria* (1861)³⁴ e all’adozione del *Código civil* del 1889.³⁵ La *Ley Hipotecaria* istituì il *Real Registro de la Propiedad*, per mezzo del

28 R. CERDEÑA RUIZ, *La Contaduría de Hipotecas de Fuerteventura: referencias históricas e inventario de su fondo documental*, in *Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura*, 16/2003, p. 415-485.

29 R. FRANCH BENAVENT, *Política mercantilista y comercio interior en la España de Felipe V*, in E. SERRANO (cur.) *Felipe V y su tiempo - Congreso internacional (Zaragoza, 15-19 de enero de 2001)* Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 2004, p. 103-132.

30 L. DIEZ PICASO, *Los principios de inspiración y los precedentes de las Leyes Hipotecarias españolas*, in J. CERDÁ GIMENO (cur.) *Leyes Hipotecarias de España. Fuentes y evolución - Tomo I (Leyes de 1861 y 1869)*, Centro de Estudios Hipotecarios - Editorial Castalia, Madrid, 1974, p. 3-27.

31 M. PESET, *La primera codificación liberal en España (1808-1823)*, in *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 488/1972, p. 125-157.

32 F. TOMÁS y VALIENTE, *El proceso de desamortización de la tierra en España*, in *Agricultura y sociedad*, 7/1978, p. 11-33; cfr. A. MUÑOZ JIMÉNEZ, *La tierra para el que la trabaja. El proyecto desamortizador de la Primera República española (1873-1874)*, in F.M. ESPINO JIMÉNEZ, M. CALVO-MANZANO JULIÁN (cur.) *La problemática de la tierra en España durante la historia contemporánea*, Egregius, Sevilla, 2019, p. 53-72.

33 F. TOMÁS y VALIENTE, *Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis*, in *Moneda y Crédito*, 131/1974, p. 95-160.

34 L. DIEZ PICASO, *Los principios de inspiración y los precedentes de las Leyes Hipotecarias españolas*, cit., *passim*.

35 A seguito di un lavoro lungo oltre due decenni, che include il progetto di Codice civile poi approvato con *Real Decreto* n. 206 del 24 luglio 1889: J. BARÓ PAZOS, *La Codificación del Derecho civil en España (1808-1889)*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993, p.

quale si uniformava il groviglio di discipline preesistenti in tema di registrazione delle transazioni immobiliari e di opponibilità a terzi dei diritti reali di garanzia.

Si noti, a questo punto, l'antiorità cronologica della disciplina dei diritti reali di garanzia rispetto a quella dei diritti di godimento.³⁶ Questo dato permette di introdurre una duplice necessità politica che ha ispirato la riforma complessiva dell'istituto dominicale nell'arco di tre secoli, e che ne ha cospicuamente influenzato gli sviluppi concreti.³⁷

Da un canto, si ravvisa l'urgenza di garantire stabilità al mercato del capitale: un'esigenza strumentale al rafforzamento geopolitico della Spagna, relegata ai margini dello scenario mondiale e segnata dalla lenta, inesorabile erosione della *plenitud del absolutismo* tipica dell'antico regime.³⁸ S'intende, dunque, come l'incertezza quanto all'effettiva possibilità di ottenere il bene posto a garanzia del credito in caso di insolvenza del debitore rendesse il creditore assai titubante, conscio che le garanzie a sostegno del suo credito avrebbero potuto rivelarsi sprovviste della tutela reale pattuita.

D'altro canto, il tramonto dell'assolutismo monarchico si lega a una crescente instabilità politica, che la *Ley Hipotecaria* vuol lasciarsi alle spalle con l'adozione di una disciplina uniforme. Il compromesso con i titolari di posizioni giuridiche istituite dal diritto previgente si rivela allora, seppur oneroso, indispensabile per il nascente Stato: è garantita, in cambio della fedeltà al nuovo regime, la vigenza, almeno in principio, dei diritti dominicali così come anteriormente consolidatisi.³⁹

Sicché, la *Ley de Aguas* del 3 agosto 1866, nel consegnare al "*dominio nacional y uso público*" il mare litorale e le spiagge⁴⁰ non può evitare l'insorgere di regolari conflitti

22s., *passim*.

36 M. SERNA VALLEJO, *Propiedad, crédito y garantía: una mirada desde el derecho, la economía y la historia*, in S. de DIOS de DIOS, J. INFANTE MIGUEL-MOTTA, R. ROBLEDÓ HERNÁNDEZ, E. TORIJANO PÉREZ (cur.) *Historia de la propiedad. Crédito y garantía* (V *Encuentro Interdisciplinar. Salamanca, 31 de mayo -2 de junio*) Colegio de Registradores de Madrid - Servicio de Estudios, Madrid, 2007, p. 867-896.

37 R. FORNESA RIBÓ, *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre - especial referencia a los terrenos ganados al mar*, in *Revista de administración pública*, 46/1965, p. 123-148.

38 F. TOMÁS y VALIENTE, *Manual*, cit., p. 369s., 383s.

39 Cfr. I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *El derecho de propiedad en la historia constitucional española*, in J. VARELA SUANZES-CARPEGNA (cur.) *Propiedad e historia del derecho*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005, p. 73-120.

40 F. SAINZ MORENO, *El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la «Revista de administración pública»*, in *Revista de administración Pública*, 150/1999, p. 477-514.

tra le pretese di demanializzazione del litorale sollevate dall'autorità pubblica statale e i diritti proprietari di terzi acquisiti in base a registrazioni precedenti.⁴¹

4. La Ley Hipotecaria e il demanio pubblico marittimo-terrestre: storia di un conflitto irrisolto.

Tali conflitti generano un contenzioso assai vivo a cavallo tra i due secoli, ove i turbinosi eventi che segnano la fine del regno di Isabella II – la parentesi della *Primera República*, la successiva restaurazione ad opera di Alfonso XII, l'interludio autoritario di Primo de Rivera, la *Segunda República* e la guerra civile conclusasi con la vittoria di Franco⁴² – rendono l'idea della notevole instabilità politica che caratterizzò quel periodo. A fronte di un'incertezza congenita delle situazioni giuridiche, si segnala il frequente ricorso all'espropriazione di beni privati pure inerenti al litorale⁴³ – istituto, quello della *expropiación*, marcato da estrema varietà formale e, talora, assai disattento quanto al rispetto dei diritti degli espropriati (finanche sguarniti del congruo ristoro preventivo, o *previo pago del justiprecio*).⁴⁴ A posteriori, infatti, Eduardo García de Enterría a buon diritto può dire che la Spagna, fra gli Stati occidentali, è quello che meno ha saputo e voluto proteggere il diritto di proprietà nella storia recente.⁴⁵

La riforma della disciplina ipotecaria (1946)⁴⁶ paradigmaticamente esprime il conflitto tra amministrazione e privati quanto ai beni afferenti al demanio. A voce

41 L. PAREJO ALFONSO, *Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general*, in *Revista de administración pública*, 100-102/1983, p. 2379-2422, spec. 2408s.

42 O. BASCUÑÁN AÑOVER, *La crisis de la Restauración 1898-1923*, in M. ORTIZ HERAS (cur.) *Historia Contemporánea de España (siglo XX): del desastre del '98 a la crisis sistemática actual*, Albatán, Madrid, 2018, p. 105-138.

43 Cfr. J. INFANTE MIGUEL-MOTTA, E. TORIJANO PÉREZ, *Propiedad privada y expropiación forzosa: los entresijos de un binomio (1812-1931)*, in S. de DIOS de DIOS, J. INFANTE MIGUEL-MOTTA, R. ROBLEDO HERNÁNDEZ, E. TORIJANO PÉREZ (cur.) *Historia de la propiedad: la expropiación*, Ediciones Universidad de Salamanca – Colegio de Registradores de Madrid – Servicio de Estudios, 2012, p. 211-240.

44 Non a caso, nel 1954, una *Ley de expropiación forzosa* fu adottata in seguito a un'ampia elaborazione del *Consejo de Estado*, con l'obiettivo di regolamentare il coacervo di posizioni giuridiche che veniva ad addensarsi intorno alla titolarità di diritti dominicali privati su beni pubblici – specificamente, con l'obiettivo di mettere ordine fra i concetti di “*expropiación urgente*” (assai spesso abusato in base alla precedente normativa, datata 1879) “*justiprecio*” e “*previo pago*”. Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, *La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después*, in *Revista de Administración Pública*, 156/2001, p. 251-268.

45 *Ibid.*, p. 253s.

46 “Decreto de 8 de febrero de 1947 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la *Ley Hipotecaria*, in «BOE» núm. 58, de 27/02/1947”.

dell'art. 5 del Regolamento esecutivo,⁴⁷ i beni immobili *de dominio público* (ex art. 339 del *Código civil*) non possono formare oggetto di registrazione da parte di privati qualora appaiano come “*destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio*”. Questa previsione di carattere generale, mai emendata fino al 1998,⁴⁸ ribalta in capo alla pubblica autorità l'onere di avviare un procedimento di *rectificación* per provare che a un certo bene demaniale, iscritto da un privato a nome proprio nel *Registro de la Propiedad* – istituito dall'art. 1 della *Ley Hipotecaria* – fosse stata attribuita effettivamente una destinazione siffatta, e che quest'attribuzione fosse conoscibile dal terzo. L'iscrizione al *Registro*, infatti, fa piena prova, ex art. 38 *Ley Hipotecaria*, dell'esistenza dei diritti reali così come ivi menzionati, nei modi e con le forme di cui all'iscrizione stessa; è quindi sospesa l'applicazione del regime demaniale fino a prova contraria esibita dall'amministrazione.⁴⁹

Inoltre, il terzo acquirente in buona fede a titolo oneroso è tutelato nel suo acquisto dal principio di *fe pública registral* di cui all'art. 34 della *Ley Hipotecaria*; tale principio opera sin dal momento dell'iscrizione a condizione che il venditore sia “*persona que aparezca con facultades para transmitir*” il bene oggetto di alienazione. La buona fede del terzo si presume anche nei casi in cui il diritto dell'alienante si estingua per cause che non figuravano nel *Registro* al momento della transazione, a meno che l'amministrazione non provi che il terzo era consapevole dell'inesattezza dell'iscrizione.⁵⁰

In conclusione: la solidità accordata alle previsioni del *Registro* deriva da quell'esigenza di stabilità della garanzia reale a tutela del credito su cui fin dalla prima metà del Cinquecento i sovrani spagnoli avevano fatto leva per contrastare il particolarismo locale e per avviare la modernizzazione del Paese. Per paradosso, tuttavia, tale solidità viene infine a pregiudicare la pubblica amministrazione dello Stato spagnolo nel concreto perseguimento dell'interesse pubblico: la legge consente infatti a un terzo di opporre alle autorità pubbliche il contenuto delle iscrizioni contenute nel *Registro* stesso, di tal ché il bene regolarmente registrato è immune da

47 “Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el *Reglamento Hipotecario*, in «BOE» núm. 106, de 16/04/1947”.

48 Fino cioè all'entrata in vigore dell'art. 1 del “*Real Decreto* 1867/1998, de 4 de septiembre, «BOE» núm. 233, de 29 de septiembre de 1998” che ha fatto salva la legislazione speciale relativa a ciascuna categoria di beni.

49 J.A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español*, in *Revista de administración pública*, 29/1959, 11-58, 22s.

50 R. FORNESA RIBÓ, *Eficacia del título hipotecario*, cit., 137s.; cfr. S. ROYO VILLANOVA, *Los términos municipales y sus alteraciones*, Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1947, 57s.

azioni ad effetti reali. La tutela del pubblico interesse viene dunque sacrificata a fronte della priorità dei diritti dominicali privati.

Rebus sic stantibus, la Spagna assiste impotente all'occupazione, a vario titolo, dei tratti litoranei: un fenomeno già noto da tempi risalenti e ulteriormente rafforzatosi negli ultimi decenni, con l'incremento del turismo di massa su lunghi tratti della costa spagnola.⁵¹ Un'antropizzazione incontrollata dei litorali ne ha innescato lo sfruttamento intensivo e talora vorace, causando il depauperamento di non pochi ecosistemi costieri.⁵² Una situazione che, con il completamento della *Transición democrática* e l'avvio della monarchia parlamentare governata dalla Costituzione del 6 dicembre 1978,⁵³ tanto lo Stato come le *Comunidades autónomas* si sono studiati di risolvere.⁵⁴

5. Il diritto di proprietà nella Costituzione del 6 dicembre 1978: l'intreccio fra il nascente diritto costituzionale e un diritto comunitario già solido.

Con la Costituzione del 6 dicembre 1978 (*Constitución Española*: CE) il concetto di diritto soggettivo in Spagna entra in una fase nuova,⁵⁵ e così, del pari – a contraltare – quello di interesse pubblico generale.⁵⁶

Un tale discorso coinvolge in prima battuta la proprietà pubblica e privata. L'istituto dominicale, nel quadro costituzionale, assume una caratura nuova, sforzandosi di contemperare i diritti e interessi del singolo proprietario con i diritti e

51 L. FERNÁNDEZ FUSTER, *Historia general del turismo de masas*, Alianza, Madrid, 1991, p. 515s., 829s.; cfr. J.M. ROSSEL RECASENS, *Turismo de litoral*, in H.M. VALDUEZA, C. VOGELER RUIZ, M.Á. GONZÁLEZ de SOUZA, F. BAYÓN MARINÉ (cur.) *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, p. 639-651.

52 J. MAYOL SERRA, *El naufragio del litoral: hundido por el turismo industrial*, in *Quercus*, 294/2010, p. 8-9.

53 Si veda A. SÁNCHEZ PICÓN, B. MARZO LÓPEZ, *Unas notas sobre la expansión turística española y la Transición política: Spain is different*, in R. QUIROSA-CHEYROUZE MÚÑOZ (cur.) *Historia de la transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, p. 137-145.

54 L. MEDINA ALCOZ, *Historia del Derecho Administrativo (ii): Del Estado autoritario al Estado constitucional*, in J.M. RODRÍGUEZ de SANTIAGO, G. DOMÉNECH PASCUAL, L. ARROYO JIMÉNEZ (cur.) *Tratado de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 229-328.

55 Cfr. L. MEDINA ALCOZ, *Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español*, in *Revista de Derecho Público: teoría y método*, 13/2021, p. 7-52.

56 E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, *Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado*, in *Revista española de Derecho administrativo*, 89/1996, p. 69-89.

interessi della collettività cui quel proprietario si lega – per via soggettiva, d'appartenenza a una certa comunità, ovvero per il legame che s'instaura attraverso il bene oggetto del diritto dominicale.⁵⁷

La CE inserisce la proprietà fra quei diritti alla regolazione del cui esercizio è apposta una riserva di legge assoluta, nonché in ogni caso rispettosa del limite del *contenido esencial* proprio del diritto stesso (art. 53 CE).⁵⁸

La disciplina costituzionale dell'istituto dominicale è alquanto articolata. A voce dell'art. 33 CE, il diritto alla proprietà e all'eredità è riconosciuto e garantito; tuttavia, la funzione sociale di tali diritti, “*de acuerdo con las leyes, delimitará su contenido*”. Inoltre, è stabilito che l'espropriazione di beni o diritti di proprietà può avvenire solo per causa giustificata di utilità pubblica o interesse sociale, “*mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*”.⁵⁹

Una tal conformazione è avallata dal *Tribunal Constitucional* con la sentenza 37/1987 sulla *Ley de Reforma agraria de Andalucía*.⁶⁰ I giudici costituzionali ribadiscono che, a fronte di una siffatta poliedricità, l'istituto dominicale sopporta determinati limiti riconducibili all'attività dell'amministrazione; essi emergono sia là dove l'amministrazione si risolve, in forza di una legge precedente, allo spegnimento dei diritti proprietari a fronte dell'indennizzo corrispondente, sia là dove essa si arresti a modularne il contenuto, fermo restando il limite del contenuto essenziale determinato in conformità alla legge stessa.

Su tali basi, il diritto di proprietà acquista una notevole complessità concettuale. Non si presenta, difatti, in guisa monolitica, ma come un complesso ordinato di facoltà e diritti diversi, la sottrazione o spegnimento di alcuni dei quali può costituire, secondo i casi, limitazione del contenuto del diritto ovvero privazione del diritto stesso.⁶¹ Queste due fattispecie stanno su poli concettuali opposti e conducono a divergenze pratiche notevoli. Nel primo caso, difatti, la riserva di legge in base alla quale l'amministrazione incide sul diritto di proprietà è relativa, e la legittimità della limitazione contenutistica del diritto proprietario si sottopone a un giudizio che tende a sconfinare nel merito, appoggiandosi alle categorie dello scrutinio di

57 F.M. GARCÍA COSTA, *El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978*, in *Criterio Jurídico*, 7/2007, p. 281-294.

58 Cfr. M.A. MARTÍN HUERTAS, *El contenido esencial de los derechos fundamentales*, in *Revista de las Cortes Generales*, 75/2008, p. 105-190.

59 M.D. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, *Expropiación forzosa y beneficiario privado: Una reconstrucción sistemática*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 133s.

60 *Tribunal Constitucional*, “Sentencia 37/1987, de 26 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987)”.

61 E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, *Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional: en particular, el caso de la Ley de costas*, in *Revista de Administración Pública*, 141/1996, p. 131-152, 134s.

proporzionalità;⁶² nel secondo caso la spoliazione del diritto in capo al proprietario non può avvenire se non in virtù di una legge ben dettagliata (a fronte della previsione di una riserva assoluta) mentre la verifica giudiziale si limiterebbe a constatare l'effettivo versamento di un indennizzo congruo – senza, in linea di principio, cimentarsi in una più profonda valutazione dell'*an* dell'espropriazione.

Sicché, nella pratica, ogni interferenza fra proprietà privata e pubblico potere si colloca su un punto determinato della linea che unisce questi poli opposti, e trova nel concreto di ciascuna vicenda giuridica la propria definitiva regolamentazione.

Entrambi i casi esigono che l'amministrazione metta in campo il suo potere discrezionale; tuttavia, questo potere si atteggia in modi diversi secondo che si tratti di esproprio o di limitazione. Nel primo caso, la legge possiede una densità regolativa più abbondante e fa da limite *esterno* all'attività dell'amministrazione, costituendone il parametro di legittimità. Nel secondo caso, i diritti e interessi cui l'*utilidad social* si riconduce costituiscono limiti *interni* all'esercizio di tale potere, nel quadro di un'opera di mediazione fra posizioni che tendono alla reciproca equiordinazione;⁶³ affievolendosi a contraltare l'imperio della legge.

Potrebbe allora argomentarsi che una siffatta rivisitazione dei criteri di legalità dell'azione amministrativa è tratto distintivo di un nuovo atteggiarsi dei rapporti fra privati cittadini e pubblica autorità:⁶⁴ le *trasformazioni della funzione legislativa*⁶⁵ inducono quest'ultima a ricercare la legittimazione del proprio agire nel risultato e nei modi per raggiungerlo, piuttosto che limitarsi al rispetto formale della fonte superiore.⁶⁶

Non può non notarsi che una tale lettura dell'istituto proprietario si accorda con quel moto di profondo cambiamento degli ordinamenti nazionali impresso dall'integrazione europea⁶⁷ – e acceleratosi, in Spagna, con l'adesione alla Comunità

62 L. ARROYO JIMÉNEZ, *Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo*, in *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2/2009, p. 1-32.

63 J.M. RODRÍGUEZ de SANTIAGO, *Normas de conducta y normas de control. Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial*, in *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 1/ 2015, p. 1-45, 16s.

64 J. ORTEGA BERNARDO, *Reflexiones sobre los desafíos evolutivos del Derecho Administrativo Contemporáneo: ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos?*, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, 106/2020, p. 19-50, spec. 26s., 29s.

65 C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (cur.) *Trasformazioni della funzione legislativa*, Vol. 2: *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 169-232.

66 M. REBOLLO PUIG, M. LÓPEZ BENÍTEZ, *El principio de legalidad administrativa*, in M. REBOLLO PUIG, D.J. VERA JURADO (cur.) *Derecho Administrativo*, Vol. 1 - *Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Madrid, Tecnos, 2019, p. 145-178.

67 S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza Universal, 1983, p. 44s.

del 1986.⁶⁸ Sicché, l'interazione fra un diritto dell'Unione già ben solido nei suoi profili costituzionali e un diritto costituzionale statale in via di espansione apre il passo a una legalità di respiro euro-costituzionale, che s'insinua nell'ordinamento spagnolo attraverso il canone dell'interpretazione conforme a diritto sovranazionale⁶⁹ – il cui fondamento costituzionale è l'art. 10(2) CE.⁷⁰ Nel settore *de quo*, un siffatto parametro di legalità opera sia dal versante del diritto amministrativo,⁷¹ sia da quello civilistico, teso alla ristrutturazione del diritto di proprietà alla luce del rilievo cruciale assegnato all'istituto dominicale come diritto fondamentale nelle Carte europee dei diritti.⁷²

6. La Ley de Costas del 1988: da proprietari privati a concessionari privilegiati.

In siffatto contesto, marcato da un più consapevole rispetto sia della funzione sociale della proprietà, sia dell'intera configurazione dell'azione amministrativa verso la tutela del pubblico interesse, la *Ley de Costas* (22/1988, 28 luglio)⁷³ si volge a disciplinare nuovamente l'intera materia del demanio litoraneo.⁷⁴

Già nel *Preambolo*, il legislatore prende atto di una situazione fattuale non più tollerabile quanto alla regolamentazione delle coste, e segnala la decisa volontà di un cambio di passo: se la legislazione anteriore si era occupata di attribuzioni di competenza, ovvero di sanzioni, in modo isolato e asistemico, incapace di superare "el carácter fragmentario de la legislación vigente", la nuova legge ha da tenere in considerazione il mutato ruolo delle istituzioni pubbliche quanto alla "preocupación por la conservación de la Naturaleza" e, alla luce di una siffatta consapevolezza, ridisegnare l'armamentario concettuale e giuridico nella materia del litorale.

68 R. ALONSO GARCÍA, *Treinta años de "ius publicum commune" europeo en España*, in *Revista de administración pública*, 200/2016 (*Ejemplar dedicado a: "El Derecho administrativo a los 30 años de nuestro ingreso en la Unión Europea"*) p. 341-360.

69 A. SÁIZ ARNÁIZ, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, *passim*.

70 F. de CARRERAS, *Función y alcance del artículo 10.2 de la Constitución*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20:60, 2000, p. 321-341.

71 Cfr. A. NIETO, *El Derecho comunitario europeo como Derecho común vulgar*, in *Revista de administración pública*, 200/2016 (*Ejemplar dedicado ... cit.*) p. 25-44.

72 M.D. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, *Las garantías del derecho de propiedad privada en Europa: Derecho de la Unión Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 2012, p. 6s.

73 "In «BOE» núm. 181, de 29 de julio de 1988".

74 J.L. MEILÁN GIL, *El dominio público natural y la legislación de costas*, in *Revista de Administración Pública*, 139/1996, p. 7-47, 20s.

Su questa falsariga, l'assegnazione dei beni litoranei al demanio fa riferimento all'art. 132(2) CE e si cimenta in una serie di definizioni tecniche specifiche dei vari tratti costieri, la cui traduzione concreta ha comportato nella pratica problemi non insignificanti.⁷⁵ A contraltare, i diritti proprietari privati su tali beni vengono *ex lege* modificati in "*derecho[s] de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre*" a titolo gratuito, per un tempo determinato (30 anni, rinnovabili fino a un massimo di altri 30).⁷⁶

Tale disposizione, che muta coattamente i titoli dominicali privati su beni litoranei in altrettanti titoli di mera concessione, ancorché privilegiata per gratuità e durata, è stata esaminata dal *Tribunal Constitucional* con la sentenza 149/1991.⁷⁷ I giudici costituzionali spagnoli si sono chiesti se corrispondesse a *delimitación del contenido* del diritto proprietario (*ex art. 33, comma 2, CE*) o a *privación* del diritto stesso, a mente dell'art. 33, comma 3, CE. Non sfugge, alla luce del ragionamento già esposto con riguardo alla sentenza 37/1987, la differenza delle conseguenze pratiche derivanti dalla scelta per l'una o l'altra opzione. Nel primo caso, infatti, la delimitazione del contenuto del diritto, pur in base alla legge e nel rispetto del contenuto essenziale, tende a respingere la pretesa a un congruo indennizzo del proprietario, non verificandosi un *despojo*, o spoliazione, del diritto dominicale; al contrario, nel secondo caso, l'evidenza dell'avvenuto *despojo* esige un più fedele rispetto del parametro legislativo da parte dell'amministrazione e si accompagna al *previo pago del justiprecio*, nonché a tutte le altre garanzie previste dalla legge in caso di espropriazione.⁷⁸

Il *Tribunal Constitucional* traccia la sua linea argomentativa su tre livelli.⁷⁹

In primo luogo, riconduce l'assegnazione al demanio pubblico dei beni litoranei direttamente alla Costituzione – onde l'estinzione dei diritti e interessi anteriori

75 Cfr. ad es. J.M. SOUVIRÓN MORENILLA, *El dominio público marítimo-terrestre y el registro de la propiedad*, in M del C. NÚÑEZ LOZANO (cur.) *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 543-574, e Á. MENÉNDEZ REXACH, *Anchura de la zona de servidumbre de protección según la clasificación del suelo a la entrada en vigor de la Ley de Costas: estado de la cuestión*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 53:330/331, 2019, p. 249-276.

76 Si veda J. LEGUINA VILLA, C. CHINCHILLA MARÍN, *Prólogo a la "Legislación de Costas"*, Madrid, Tecnos, 1995, spec. p. 14s.

77 *Tribunal Constitucional*, "Sentencia 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991)".

78 E. DESDENTADO DAROCA, *La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en antiguas marismas: análisis crítico y propuestas de solución*, in *Revista de Administración Pública*, 186/2011, p. 181-221, spec. 188s.

79 A. de MARCOS FERNÁNDEZ, *Las concesiones compensatorias de la Ley de costas. Una aproximación desde un planteamiento jurídico-constitucional y legal*, in E. SÁNCHEZ GOYANES (cur.) *El derecho de costas en España*, Wolters Kluwer, Madrid, 2010, p. 1013-1086.

potesse farsi derivare direttamente da essa, imponendosi su altre fonti, qualunque sia il rango di queste ultime.⁸⁰ In secondo luogo, statuisce in via generale la natura di *privación del derecho de propiedad* della reversione del titolo da proprietario ad autorizzatorio/concessorio,⁸¹ obbligando lo Stato al rispetto dei diritti di proprietà privata e dunque vincolandolo, in linea di principio, al *previo pago del justiprecio*.⁸² Infine, pone la regola per cui, fermo restando il diritto a un indennizzo adeguato, spetta alle amministrazioni competenti nel caso concreto verificare se la spoliazione o modificazione contenutistica del diritto di proprietà relativamente a un dato bene sia sufficientemente coperta dalla garanzia di una concessione gratuita per un certo numero di anni successivi; ovvero se all'espropriato spetti un ulteriore ristoro.⁸³

Sicché, dal punto di vista teorico, la costruzione dell'istituto dominicale e la ridefinizione dei rapporti fra autorità amministrativa e privato quanto ai diritti reali su beni litoranei sembrano coincidere con una certa coerenza.⁸⁴ Tali diritti, nel concreto, si collocheranno su un punto qualunque della linea che idealmente unisce espropriazione e limitazione del contenuto; di quale punto precisamente si tratti, spetterà all'autorità pubblica competente dichiararlo caso per caso, nell'ambito di un procedimento che tenga assieme diritti e interessi di tutte le parti coinvolte con l'interesse pubblico alla tutela del litorale.⁸⁵

Che questa ricostruzione trovi il suo fondamento nell'attenzione precipua verso una tutela sostenibile e integrata dell'ambiente costiero, coerente con l'ordito intessuto dalla Costituzione e per il tramite di questa dal diritto euro-unitario,⁸⁶ è testimoniato, fra l'altro, dalle linee della riforma dell'intera materia, avvenuta con *Ley 2/2013* (29 maggio)⁸⁷ e con un nuovo regolamento applicativo (*Real Decreto 876/2014*, 10 ottobre).⁸⁸

Nel Preambolo alla *Ley*, il legislatore esordisce con parole inequivocabili:

80 E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, *Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional*, cit., p. 142s.

81 J.A. CHINCHILLA PEINADO, *Bienes públicos y expropiación forzosa*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 4/2010, p. 413-423.

82 B. NOGUERA DE LA MUELA, *El derecho de propiedad y la nueva Ley de costas*, Universitat de Barcelona, 1995, p. 9s.

83 J.L. MEILÁN GIL, *DOMINIO PÚBLICO Y PROTECCIÓN DEL LITORAL. RELECTURA DE LA LEY DE COSTAS*, in E. SÁNCHEZ GOYANES (CUR.) *EL DERECHO DE COSTAS EN ESPAÑA*, CIT., p. 61-100.

84 J.R. CALERO RODRÍGUEZ, *RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COSTAS ESPAÑOLAS*, ARANZADI, PAMPLONA, 1995, p. 884s.

85 J.A. CHINCHILLA PEINADO, *EL CONVENIO EXPROPIATORIO. TEORÍA Y PRÁCTICA ADMINISTRATIVA*, LA LEY, LAS ROZAS - EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, 2009, SPEC. P. 11s., 101s.

86 F.J. SANZ LARRUGA, *La protección ambiental del litoral español: hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras*, in *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 4/2000, p. 459-486.

87 In "«BOE» núm. 129, de 30 de mayo de 2013".

88 In "«BOE» núm. 247, de 10 de octubre de 2014".

“La Constitución Española proclama, como principio rector de la política social y económica, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. En el caso del litoral, entendido como la franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra, este derecho queda reforzado por la propia Constitución al establecer que la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial serán en todo caso dominio público”.

A fronte di tale ambizioso progetto di riforma, permangono tuttavia non poche difficoltà concrete. Da un lato, la presenza di insediamenti privati non può essere eradicata *tout court* nella maggior parte dei casi;⁸⁹ ciò comporta una fattuale coesistenza fra la tutela dell’interesse generale e la vigenza dei diritti proprietari, la cui compatibilità con il concetto di demanio pubblico non appare immediata né in termini astratti⁹⁰ né quanto alle condizioni concrete (che peraltro vedono una regolare preminenza delle posizioni private).⁹¹ Ulteriori problemi applicativi si verificano per definire il tema della competenza, che intreccia Stato e *Comunidades* con le concrete attribuzioni dei singoli municipi, in una singolare riedizione dell’antico conflitto fra *ius commune* e *iura propria*;⁹² altri profili problematici riguardano le destinazioni d’uso,⁹³ non sempre ben conciliabili con i fini di carattere pubblico,⁹⁴ e in generale la disciplina degli spazi privati interni ad aree destinate a tali finalità.⁹⁵

89 E. DESDENTADO DAROCA, *La reforma de la Ley de costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?*, in *Revista de Administración Pública*, 193/2014, p. 45-81, 48s.

90 J.R. MARTÍNEZ CORDERO, *Concepto legal: bienes que lo integran (Arts. 4 y 5 de la ley de costas y Art. 6 del reglamento)*, in E. SÁNCHEZ GOYANES (cur.) *El derecho de costas en España*, cit., p. 237-337.

91 Á. MENÉNDEZ REXACH, *La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre*, in J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. FERREIRA FERNÁNDEZ, A. NOGUEIRA LÓPEZ (cur.) *La nueva regulación de costas. Actas del IX Congreso de la Asociación española de profesores de Derecho administrativo (Santiago de Compostela, 7-8 de febrero de 2014)* INAP, Madrid, 2014, p. 13-56.

92 J.V. GONZÁLEZ GARCÍA, M. ZAMBONINO PULITO, *El derecho de costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas*, in E. SÁNCHEZ GOYANES (cur.) *El derecho de costas en España*, cit., p. 101-194.

93 Á. MENÉNDEZ REXACH, *Principios generales de utilización del dominio público marítimo terrestre: uso común, usos especiales (con previa autorización; con previa concesión); adscripción; reserva*, in E. SÁNCHEZ GOYANES (cur.) *El derecho de costas en España*, cit., p. 725-760.

94 M. del C. NÚÑEZ LOZANO, *La prórroga de las concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley 2/2013 y que albergan usos incompatibles*, in J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. FERREIRA FERNÁNDEZ, A. NOGUEIRA LÓPEZ (cur.) *La nueva regulación de costas*, cit., p. 177-185.

95 E. DESDENTADO DAROCA, *Los enclaves privados tras el Reglamento de Costas de 2014 y la última jurisprudencia*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, 49/2018, *passim* (online).

7. Meta-legislazione per un “diritto del litorale”: centralità dello Stato e convivenza con le istanze territoriali.

Nell’ordinamento della Spagna, dunque, l’evoluzione del diritto di proprietà s’incrocia da un lato con il consolidamento di uno Stato accentrato e, dall’altro, con le vicende della relazione tra cittadini privati e pubblica amministrazione. Se dunque, per un verso, l’ampliamento in senso pluralista, politico e territoriale, dello Stato spagnolo implica l’esigenza di rileggere le forme della partecipazione alla gestione del litorale di enti cui la Costituzione riconosce autonomia politica, per altro verso l’autorità amministrativa volta per volta incaricata di tale gestione vede evolvere, nei rapporti con i privati, la sua strutturale superiorità nel quadro di un rapporto bilaterale verso una multilateralità di relazioni equi-ordinate in uno scenario non più solo statale ma europeo.⁹⁶

Di qui l’urgenza di prevedere per legge schemi procedurali inclusivi e sufficientemente articolati, sì da costruire percorsi di collaborazione tra portatori di istanze eterogenee ed offrire fondamenta meta-normative alla negoziazione tra diritti e interessi divergenti che afferiscono al litorale.

Tali schemi poggiano su una struttura normativa-istituzionale solida, che vede alla base la Costituzione e si dispiega in un ventaglio di atti-fonte situati a livelli diversi di governo. I tratti salienti di una struttura siffatta possono compendiarsi nella breve formula che segue: centralità dello Stato e convivenza con le istanze territoriali. Tale formula si traduce nella previsione di una competenza statale tendenzialmente esclusiva quanto alle decisioni di carattere generale e nella definizione di percorsi d’interazione via via più fitta con amministrazioni locali ed esponenti privati man mano che si entra nel concreto delle rispettive vicende. Tali percorsi avviano in via politico-amministrativa alla fissazione piuttosto vaga delle competenze reciproche, che si passa qui di seguito ad esaminare, da parte del diritto positivo.

La CE assegna allo Stato la titolarità del dominio marittimo terrestre (art. 132) istituendo una riserva di legge. Tuttavia, secondo la sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 149/1991 già citata, l’esercizio di questa competenza non deve “*condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas, en particular la de*

⁹⁶ M.D. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, *La influencia del Derecho de la Unión Europea sobre la adjudicación de concesiones*, in *Las nuevas directivas de contratación pública: ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo*, Aranzadi - Thomson Reuters, Madrid, 2015, p. 329-339.

ordenación del territorio propia de las Comunidades Autónomas".⁹⁷ A ben vedere, tuttavia, data la molteplicità di titoli competenziali esclusivi attribuiti allo Stato dalla CE (art. 149.1) in materie affini – in specie, quella dell'art. 149.1.18 CE in tema di "*legislación sobre expropiación forzosa*" e di "*legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas*", a contraltare della quale sta la competenza generale (art. 149.1.1) a garantire "*la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*" – la competenza delle *Comunidades*, sulla carta, è circoscritta alla *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (art. 148.1.3 CE) nonché alla *gestión en materia de protección del medio ambiente* (art. 148.1.9) e infine alla *[p]romoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial* (art. 148.1.18).

L'azione dello Stato può inoltre considerarsi preminente nell'individuazione e destinazione dei beni oggetto di tutela demaniale pubblica. Analoga preminenza si esplica altresì sul piano delle funzioni amministrative che la *Ley de Costas* (art. 110) assegna allo Stato:

- a) *El deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y desafectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio;*
- b) *La tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes*".

Emerge dunque la centralità del ruolo svolto dallo Stato sia nel delimitare in concreto i beni demaniali, sia nel procedere ad eventuali espropriazioni, nonché nel definire in concreto il *trade-off* fra concessione e diritto di proprietà,⁹⁸ al punto che la dottrina si è chiesta se le competenze gestionali sul piano territoriale non restino in qualche modo pregiudicate dall'incisività della competenza statale.⁹⁹

Ciò nondimeno, nei fatti, non mancano spazi per l'auto-regolazione locale: a tale angusta previsione normativa supplisce, difatti, il riconoscimento di autonomia politica in capo ai livelli di governo sub-statali operato dalla Costituzione. L'art. 137 CE, infatti, ponendo sullo stesso piano *municipios, provincias* e *Comunidades Autónomas* quanto al riconoscimento di autonomia "*para la gestión de sus respectivos intereses*", sottintende un ruolo generale da parte delle singole amministrazioni territoriali,

⁹⁷ M. RODRÍGUEZ BEAS, *El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 7:1, 2016, 1-50, 8s.

⁹⁸ J.R. FUENTES i GASÓ, *Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña*, in *Revista Vasca de Administración pública*, 101/2015, 55-88.

⁹⁹ J.L. BLASCO DÍAZ, *La distribución competencial en materia de costas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 10/2010, p. 245-285.

ciascuna nel proprio ambito di azione amministrativa.¹⁰⁰ Su tali basi, l'art. 115 della *Ley de Costas* traccia in linea generale le competenze municipali e rinvia alla legislazione delle *Comunidades autónomas* (non a quella dello Stato) per definirne il perimetro concreto.¹⁰¹

In virtù di tale ricostruzione, si rafforza l'idea per cui alle amministrazioni territoriali nel loro complesso sia riconosciuto di fatto un margine di movimento più ampio di quello desumibile in astratto sulla base del mero dato normativo.¹⁰² In effetti, la legislazione autonoma, nel regolamentare le competenze dei livelli *sub-statali* di governo, ha proceduto ad impiantare schemi normativi suscettibili di costruire sul piano procedurale efficaci "*relaciones interadministrativas*"¹⁰³ inclusive altresì dei portatori di interessi privati, sì da contemperare le molteplici pretese in gioco in un quadro normativo che soddisfi la complessità concettuale del concetto di "ambiente".¹⁰⁴

8. Segue – Pubblico vs. privato, centro vs. autonomie: origini e sviluppo del modello del Consejo Rector.

Suscita a tal scopo un certo interesse il modello del *Consejo Rector* del *Plan de protección y ordenación del litoral*, cui si accompagnano ulteriori organi consultivi e/o conciliatori allo scopo di addivenire ad una definizione delle controversie che emergano in corso di procedimento.

L'origine storica di tali consessi s'intreccia con quella di un organo creato dalla *Ley de Expropiación forzosa* del 1954¹⁰⁵ allo scopo di gestire la determinazione del *quantum debeatur* nei casi di esproprio: il *Jurado Provincial de Expropiación*.¹⁰⁶ Tale organo,

100 F. VELASCO CABALLERO, *Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, in *Anuario de Derecho Municipal*, 6/2012, 23-60.

101 M. RODRÍGUEZ BEAS, *El régimen jurídico de las costas*, cit., p. 7s., 12s.

102 Cfr. W. BLÜMEL, *Contenido esencial y límites del Derecho a la autonomía municipal*, in *Autonomías: Revista catalana de dret públic*, 4/1986, p. 7-22.

103 È la dizione del *Capítulo IV, Título VI*, della *Ley de Costas* (testo consolidato) che stabilisce all'art. 116 il reciproco dovere di "*información mutua, colaboración, coordinación*" fra tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte.

104 L.I. ORTEGA ÁLVAREZ, *Concepto de medio ambiente*, in L.I. ORTEGA ÁLVAREZ, M.C. ALONSO GARCÍA, R. de VICENTE MARTÍNEZ (cur.) *Tratado de Derecho ambiental*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, 31-54.

105 Promulgata il 16 dicembre; in "«BOE» núm. 351, de 17 de diciembre de 1954".

106 M. GARCÉS SANAGUSTÍN, *Los jurados provinciales de expropiación: Análisis retrospectivo y alternativas para su mejora*, in J. MARCHENA NAVARRO (cur.) *La ley de expropiación forzosa: análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2003, p. 175-200.

nell'arco della sua evoluzione, ha subito due modifiche assai rilevanti ai fini dell'indagine qui condotta.¹⁰⁷ In prima battuta, è venuto a territorializzarsi, giusta l'"appropriazione" della disciplina in materia da parte di non pochi statuti delle *Comunidades Autónomas* – malgrado il citato disposto dell'art. 149.1(18) CE, che assegna allo Stato la competenza esclusiva in tema di esproprio. In secondo luogo, ha perso gradualmente la sua natura arbitrale *inter partes* per trasformarsi in un collegio di carattere marcatamente pubblicistico: lo testimoniano la scomparsa della figura notarile, ormai già definitiva negli anni Novanta, e l'abbandono della parità tra privati cittadini e pubbliche autorità nella composizione dell'organo stesso e nel voto sulla relazione della *Comisión Técnica de Valoración*, che viene a disporre di un potere sostanziale di decisione nel merito sul *quantum*¹⁰⁸ e potrebbe talora arrivare a rimettere in questione l'*an* dell'esproprio stesso.

La peculiarità di questo consesso sta nel riunire attorno ad un unico tavolo un magistrato in qualità di arbitro, un funzionario dell'amministrazione locale, uno o più tecnici ad essa riconducibili, un rappresentante delle associazioni di categoria, l'interessato e altri eventuali co-interessati. In origine, spettava al notaio far constare delle eventuali divergenze tra espropriato e autorità pubblica, se del caso procedendo a ulteriori perizie. Tuttavia, la prevalenza degli apparati amministrativi è netta già con l'art. 102 della *Ley madrileña de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo* (28 marzo 1995):¹⁰⁹ da un canto, la valutazione della *Comisión Técnica de Valoración* (composta da quattro tecnici della *Comunidad* più due scelti dalla *Federación Madrileña de Municipios*) può essere contestata solo dai professionisti scelti in rappresentanza delle associazioni di tecnici di categoria (*dos profesionales libres en representación de Colegios de Arquitectos o Ingenieros*); d'altro canto, è prevista la presenza di un *Letrado* della *Comunidad* e di un rappresentante della *Corporación Municipal*, ossia di due funzionari che lavorano a stretto contatto con gli organi rappresentativi degli enti territoriali.¹¹⁰ Si assicura così il tramite con l'organo politico locale, quindi con l'attività di direzione politico-amministrativa che sovrintende al più ampio disegno – *Plan*, per l'appunto – di cui l'esproprio in questione è parte.¹¹¹

107 E. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, *La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después*, cit., p. 260s.

108 J.A. CUERVA DE CAÑAS, A. MOMBLÁN GARCÍA, *De rerum iustum pretium: determinación y pago: una problemática de la expropiación forzosa*, in *CEF-Legal: Revista práctica de Derecho. Comentarios y casos prácticos*, 51/2005, 85-122.

109 In «BOCM» núm. 86, de 11 de abril de 1995; «BOE» núm. 186, de 05 de agosto de 1995.

110 L.I. ORTEGA ÁLVAREZ, *Las competencias propias de las Corporaciones locales*, in S. MUÑOZ MACHADO (cur.) *Tratado de Derecho municipal*, Vol. 1, 2011, 391-482.

111 N.M. GARRIDO CUENCA, *Evaluación ambiental de proyectos, planes y programas*, in L.I. ORTEGA ÁLVAREZ, M.C. ALONSO GARCÍA, R. de VICENTE MARTÍNEZ (cur.) *Tratado de*

Si intende allora perché, nella stesura e nell'esecuzione di un *Plan* relativo a una determinata attività che preveda quale parte integrante un esproprio, o comunque una rimodulazione dei diritti proprietari privati insistenti su beni coinvolti, risulti assai vantaggioso istituire organi collegiali che mettano allo stesso tavolo privati e autorità pubbliche provenienti da vari livelli di governo. Entrando in funzione dell'adozione del *Plan* da parte delle autorità competenti, un simile strumento ne contribuisce a concretizzare il contenuto, rapportandosi con i privati e con gli enti esponenziali del territorio già all'atto della discussione e valutazione dei titoli dei concessionari in carica e degli altri interessati; tali titoli verrebbero esaminati direttamente in sede di concreta programmazione amministrativa, contribuendo ad orientare la decisione finale sotto il diretto controllo degli organi rappresentativi.

L'esperienza dei *Jurados Provinciales de Expropiación* si è rivelata preziosa allorché si è deciso per l'istituzione in via legislativa di strumenti che, non di rado proprio nel quadro di una procedura di esproprio ovvero di conversione del titolo proprietario sottostante in titolo concessorio a norma della *Ley de Costas*, consentissero di riunire a un sol tavolo tutti gli interessati e un congruo numero di esponenti di posizioni eterogenee in vista della gestione del litorale.

In questo settore, infatti, l'elevatissima conflittualità generata dall'insistere di titoli pubblici e privati, nonché di pretese regolative contrapposte e non sempre conciliabili da parte dello Stato e degli enti territoriali, spinge alla costruzione di un quadro meta-normativo teso all'inclusione, trattazione e soluzione dei molteplici conflitti. Tale schema si è ulteriormente arricchito nel dialogo con la pluralità dei livelli di governo competenti, articolandosi in una costellazione di organismi che operano nell'ambito di un singolo schema meta-normativo;¹¹² ha altresì usufruito dell'elaborazione in tema di partecipazione democratica per la disciplina dell'ambiente e in generale del territorio.¹¹³

Sicché, l'autorità preposta alla decisione – che mantiene in principio un ruolo preminente all'interno dello schema – può/deve tener conto di istanze provenienti da livelli diversi, e rischia altresì di veder rimessa in gioco la propria decisione in più momenti successivi, ove ne ricorrano le condizioni.

Derecho ambiental, cit., 259-286; cfr.

112 L.M. ARROYO YANES, *La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral*, in M del C. NÚÑEZ LOZANO (cur.) *Estudios jurídicos sobre el litoral*, cit., p. 409-450.

113 G. BONATTI, *El estado de derecho democrático y ambiental: participación popular y el derecho a la información ambiental como mecanismos de protección al derecho al medio ambiente adecuado*, in A. MYERS GALLARDO, G.A. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, D.A. CARVAJAL BRIÑEZ, M. HERNÁNDEZ RAMOS (cur.) *Estudios sobre estado de derecho, democracia y gobernanza global*, Ratio Legis, Madrid, 2014, p. 89-104.

A titolo di esempio, onde risulti più chiara una descrizione altrimenti criptica, si prenda lo schema normativo di cui alla *Ley 8/2020* (20 luglio) della *Comunidad Autónoma de Cataluña (Generalitat)*.¹¹⁴

Tale legge si fonda sulla competenza esclusiva reclamata dalla *Generalitat* e sancita all'art. 149.3 dello Statuto di autonomia, vertente su *“el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas”* nonché sulla *“gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar”*. Competenza che, *prima facie* confligge con quella, parimenti assoluta, che l'art. 132 CE assegna allo Stato; tanto più in tempi segnati da uno stretto controllo sugli eventi pubblici a causa della pandemia, nonché battuti – con particolare riguardo alla Spagna – dall'annosa questione catalana. Difatti, il 4 maggio 2021 il Governo spagnolo ha impugnato gli articoli 20.1.b e 30.d della *Ley*, che delegano ai Comuni (*Ayuntamientos*) la concessione di permessi privati per eventi sportivi, culturali e di altro tipo, da realizzarsi in spiaggia, anche mediante attrezzature temporanee smontabili.¹¹⁵ Tale ricorso, ad ogni buon conto, non sembra in alcun modo inficiare o revocare in dubbio l'impianto complessivo della *Ley* catalana nella rete di rapporti che si prefigge d'intessere. Ai fini di questo lavoro, infatti, sono altri gli articoli che assumono un rilievo centrale: se ne passano in rassegna alcuni fra i più importanti.

A voce dell'art. 6, *“[e]l Plan de protección y ordenación del litoral es el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán”*. Contiene (art. 7) un'analisi dello stato del litorale, della conformazione delle coste, dei pericoli connessi al cambiamento climatico e all'accesso; delimita le varie aree del lido ai fini della disciplina di cui alla *Ley de costas (deslinde, servitù di protezione o transito, zone di influenza)* e detta i criteri per il trattamento delle domande di autorizzazione dei servizi stagionali in spiaggia, nonché delle domande di concessione, proroga, rinnovo, modifica ed estinzione delle stesse; infine, indica le priorità di investimento nell'ambito territoriale di riferimento che interessino le coste, con riguardo al settore pubblico.

Rispetto alla realizzazione di tale piano ed alla sua esecuzione, *ex art. 28* della *Ley* catalana, entra in funzione il *Consejo Rector*, organo composto da esponenti delle amministrazioni pubbliche competenti per la stesura del *Plan* e associazioni

¹¹⁴ In «BOE» núm. 217, 12 agosto 2020, 68442-68464.

¹¹⁵ Si veda la notizia a <https://tirant.com/actualidad-juridica/noticia-recurre-tc-ley-catalana/>. Si aggiunge che il Tribunal Constitucional ha ammesso il ricorso (21 maggio 2021) e ha sospeso provvisoriamente l'efficacia degli articoli impugnati con ordinanza del 24 maggio 2021.

rappresentative di interessi economici e sociali inerenti al territorio interessato dal *Plan*. Al suo interno – ogni ente locale nell’ambito della *Generalitat* può decidere i dettagli della composizione con regolamento – va garantita comunque la rappresentazione dei municipi e delle unioni di enti locali, nonché la partecipazione effettiva di esperti delle discipline professionali “*directamente relacionadas con la ordenación y la gestión del litoral y de las playas*”.

Lo scopo del *Consejo Rector* è assicurare “*la participación, consulta, tutela de la gestión y evaluación del cumplimiento de objetivos*” del *Plan*. Intervenendo subito dopo la redazione dei criteri per il trattamento delle concessioni e autorizzazioni, si propone di fatto come un decisore collegiale per condensare in norma tali criteri e per vegliare sulla loro corretta applicazione. Il *Consejo Rector* è presente sia a livello dell’autorità competente per la stesura del *Plan*, sia a livello municipale, designato *ex lege* all’applicazione dello stesso; membri dei *Consejos Rectores* municipali sono ammessi a far parte del *Consejo Rector* situato al livello territoriale più alto.

È prevista poi una *Comisión de Ordenación del Litoral*, con funzioni di “*carácter resolutivo, consultivo, informativo y, a petición de los ayuntamientos, con funciones interpretativas*”. Tale organo riunisce esponenti delle amministrazioni locali e “*personas con reconocido prestigio profesional y experiencia en materia ambiental, de lucha contra el cambio climático, de costas y de urbanismo*”.¹¹⁶

Il modello che ne deriva è così riassumibile: il *Plan* è elaborato e redatto dall’amministrazione competente a livello territoriale *supra*-municipale; alla determinazione concreta partecipa il *Consejo Rector*, che opera in stretta collaborazione con i *Consejos Rectores municipales*; un componente del *Consejo Rector*, e, se del caso, uno o più componenti dei *Consejos Rectores municipales* coinvolti, partecipa(no) alla *Comisión de Ordenación del Litoral*, i cui orientamenti – rafforzati dall’*expertise* specifico dei suoi membri – formano la base per l’ulteriore attività amministrativa e, col cementarsi delle pratiche di collaborazione interistituzionale, si candidano a supportare la giurisprudenza in materia, onde si rafforzino la stabilità e la certezza del diritto applicabile.

9. Conclusioni. Verso un “diritto del litorale” nell’ordinamento spagnolo: utili spunti per il legislatore italiano?

L’adozione di norme sulla normazione che dispongono forme procedurali altamente inclusive, capaci di ospitare il multiforme negoziato fra diritti e interessi in

¹¹⁶ Art. 32, par. 2, della *Ley 8/2020* (20 luglio) della *Comunidad Autónoma de Cataluña*.

principio eterogenei, sembra essere il tratto strutturale caratteristico del “diritto del litorale” per come viene a formarsi nell’ordinamento spagnolo. Pur nella complessità e forse ridondanza delle articolazioni in cui si dispiegano, tali forme esibiscono una valenza strumentale alla tutela di quell’insieme di beni e diritti che si suole designare, con espressione ellittica, “ambiente”, la cui gestione integrata è un punto di partenza per la sua stessa comprensione materiale.¹¹⁷

Tale schema, benché senz’altro assai complesso, offre almeno due vantaggi, la cui portata è tale da renderlo apprezzabile, sul piano del diritto comparato, come ispirazione per il legislatore italiano.

In prima battuta, svilupperebbe a ogni livello di governo una responsabilità nel senso di *accountability* a carico dei vari livelli di governo;¹¹⁸ intreccerebbe, infatti, pubblico e privato su più piani, assicurando la trasparenza delle posizioni di ciascuna parte e integrando le rispettive esigenze nel quadro di una reciproca comprensione.¹¹⁹ Riattiverebbe così la circolarità fra democrazia rappresentativa e partecipativa che pare indispensabile non solo alla “tutela dell’ambiente”, ma alla stessa, reale comprensione di “cosa sia” esattamente l’oggetto di quella tutela;¹²⁰ in tal senso, la categoria dei beni comuni vedrebbe concretizzarsi, almeno in parte, in un dato normativo strutturale il poderoso sostrato teorico su cui si poggia.¹²¹

In secondo luogo, più prosaicamente, permetterebbe di scongiurare le conseguenze più immediate di una procedura d’infrazione già attivata in cui l’Italia – già altre volte colta in fallo dalle istituzioni dell’Unione¹²² – ben difficilmente potrà evitare di soccombere; e ciò gioverebbe non poco alla salute delle casse pubbliche e alla credibilità dei rapporti diplomatici sul piano europeo ed internazionale.

117 Si perdoni il rinvio a G. VOSA, *La tutela dell'ambiente 'bene materiale complesso unitario' fra Stato e autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 19/2017 (11 ottobre), p. 1-39.

118 M.C. GIRARDI, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime. Il persistente contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (cur.) *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime*, Napoli, Jovene, 2021, 29-52, spec. 48s.

119 C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Diritto amministrativo*, 4/2020, p. 843-875.

120 M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, FrancoAngeli, 2012, 57s.

121 A. LUCARELLI, *Crisi della demanialità e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1/2016, 131-140; cfr. D. MONE, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 13:2, 2014, 63-126.

122 Cfr. A. COSSIRI, *La proroga delle concessioni demaniali marittime*, in *Federalismi.it*, 14/2016, 13 luglio, p. 1-23, e C. BENETAZZO, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento*, in *Federalismi.it*, 25/2016, 28 dicembre, p. 1-35.