



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

**Grado en Derecho y Administración y
Dirección de Empresas**

El Régimen de Uso de los Bienes de Dominio Público

Presentado por:

César Salas González

Tutelado por:

Bernard Macera Tiragallo

Valladolid, septiembre de 2020

Resumen

El objeto del presente trabajo es el estudio de los bienes de dominio público en su régimen de uso. Los bienes y derechos demaniales pueden ser usados por la Administración y los particulares, y estos usos pueden llevarse a cabo de diferentes formas.

Por esa razón, existen supuestos en los que para que un sujeto se beneficie del uso se necesita un título que le habilite, ya sea una autorización o una concesión, por el contrario, el uso común puede realizarse libremente, sin necesidad de título administrativo alguno. Estas dos figuras se contemplan principalmente en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que se trata de una ley subsidiaria respecto de las leyes específicas.

Abstract

The object of this work is the study of the public property in its use regime. Public properties and its rights can be used both by the Administration and by individuals, and these uses can be carried out in different ways.

For this reason, there are cases in which for a subject to benefit from the use of these goods a title enabling him, either an authorization or a concession, on the contrary, the common use can be carried out freely, without the need for any administrative title. These two figures are mainly contemplated in Law 33/2003, of 3 November, of the Patrimony of the Public Administrations, taking into account that it is a subsidiary law with respect to the specific laws.

Palabras clave

Bienes demaniales, uso público, servicio público.

Key words

Public goods, public use, public service.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. MARCO TEÓRICO: BIENES PÚBLICOS.....	7
2.1. Concepto: formación y evolución.....	7
2.2. Aspectos generales: naturaleza y objeto.....	10
3. RÉGIMEN JURÍDICO DE SU UTILIZACIÓN.....	12
3.1. Cuestiones previas.....	12
3.2. Las diferentes modalidades de uso.....	12
3.3. Bienes de uso público.....	13
3.3.1. Uso común: general y especial.....	13
3.3.2. Uso normal y anormal.....	14
3.3.3. Uso privativo.....	15
3.3.4. Las reservas demaniales.....	16
3.3.5. Usos prohibidos.....	17
3.4. Bienes de servicio público.....	18
3.5. El régimen de las autorizaciones y las concesiones.....	20
4. LAS AUTORIZACIONES.....	22
4.1. Usos que se aplica.....	22
4.2. Concepto y fundamento.....	22
4.3. Otorgamiento.....	25
4.4. Régimen de las autorizaciones.....	26
4.5. Extinción.....	26
5. LAS CONCESIONES DEMANIALES.....	28
5.1. Usos que se aplica.....	28
5.2. Concepto y fundamento.....	28
5.3. Otorgamiento.....	28
5.4. Régimen de los derechos concesionales.....	30
5.5. Extinción.....	31
6. ÁMBITOS ESPECIALES: USOS DEL DOMINIO PÚBLICO.....	32
7. BIENES PÚBLICOS EN RÉGIMEN ESPECIAL: LOS BIENES COMUNALES Y EL PATRIMONIO NACIONAL.....	40
8. CONCLUSIONES.....	43
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
JURISPRUDENCIA.....	51
Tribunal Constitucional.....	51

TABLA DE ABREVIATURAS

AP	Administración Pública
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
LAguas	Ley de Aguas
LCarr	Ley de Carreteras
LCost	Ley de Costas
LGenTel	Ley General de Telecomunicaciones
LMinas	Ley de Minas
LMont	Ley de Montes
LPACAP	Ley de del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPEMM	Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

1. INTRODUCCIÓN.

El régimen jurídico de los bienes y derechos de dominio público es una de las instituciones más antiguas del ordenamiento jurídico, cuyos fundamentos se encuentran en el Derecho Romano, en los bienes que deben pertenecer a todos los ciudadanos “res extra commercium” y los que podían ser enajenados para obtener ingresos “res intra commercium”. La anterior diferenciación constituye el germen de la actual separación entre bienes demaniales, afectos a un uso o servicio público, y los bienes patrimoniales, sometidos a un régimen jurídico privado.

La Doctrina francesa, a partir del Código Civil francés de 1804, distingue entre dominio público con bienes inalienables, imprescriptibles y sobre los que no cabe propiedad privada. Por otro lado, los bienes susceptibles de propiedad privada, prescriptibles y enajenables propios del dominio del Estado. Esta doctrina tiene su reflejo en los arts. 339 y 340 del CC español.

Los bienes demaniales tienen tres características propias y tradicionales (art. 132 CE) que son la inalienabilidad (no se transmiten), inembargabilidad (no se embargan) e imprescriptibilidad (no prescriben), además, se deben destinar al uso o servicio público. Bien es cierto, que dicha clase de bienes está cambiando y ello se refleja en el ordenamiento jurídico pasamos de un punto de vista conservador y de resguardo del dominio público hacia la rentabilidad y “valorización” del mismo¹.

Las reglas que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP) establece para regular el uso y explotación de los bienes y derechos se encuentran en el Título IV (arts. 84 a 109), pero únicamente se refieren a los bienes patrimoniales los arts. 105 a 109 (Capítulo II), en cambio todo el Capítulo I está dedicado a los bienes demaniales. Los aspectos formales de los bienes patrimoniales recuerdan a los bienes demaniales, aunque el régimen de fondo es completamente diverso.

¹ Partiendo de la referencia de FERNÁNDEZ SCAGLIUSI estudia la teoría de “La valorización de los bienes públicos” lo que supone la toma de conciencia del valor de los bienes públicos, y la necesidad de racionalizar y rentabilizar su gestión, al servicio del interés general.

La Administración no es un propietario común, ni dispone de plena libertad de actuación en el uso de sus bienes propios, ya que se encuentra condicionado, al deber de conservación y uso racional de estos bienes. La explicación está en que la Administración adquiere sus bienes con fondos de todos los ciudadanos, con lo que deben ser utilizados con la prudencia y el cuidado que se le exige a un administrador diligente (art. 129.1 LPAP).

En cuanto a los **bienes patrimoniales**, su objetivo primordial es su rentabilidad económica, por lo que son susceptibles de enajenación, sin perjuicio de que puedan ser explotados mediante negocios jurídicos privados, normalmente arrendamientos².

Estos bienes, los patrimoniales, pueden ser afectados al uso general o para la prestación de un servicio público (en cuyo caso se convierten en demaniales) o, en otro caso, ser enajenados. También cabe la posibilidad de que existan bienes dedicados a la realización de actividades administrativas sin convertirse por ello en demaniales.

Sobre los **bienes demaniales**, el Estado puede establecer reservas de uso mediante Ley, pero lo más habitual es que estén destinados a un uso común general. Además, son susceptibles de uso privativo, a través de concesiones y autorizaciones de uso.

Finalmente, el dominio público es entendido por la Administración pública como un “tesoro latente”, es decir, que existe sin manifestarse o exteriorizarse. Es fundamental y así lo requiere ser bien gestionado y explotado, en beneficio del uso público y de la gestión de los servicios públicos. En definitiva, se trata de riqueza colectiva, cuya administración debe asegurar la mejor explotación para el interés general³.

Dicha Administración concede a los particulares derechos de ocupación en forma de autorizaciones y concesiones demaniales, que sólo ocasionan el nacimiento de derechos reales de carácter estrictamente administrativos que no contravienen el principio de inalienabilidad⁴.

² En el presente trabajo se estudian los bienes demaniales, por lo que únicamente se recogen someras menciones a los bienes patrimoniales en este primer apartado de introducción.

³ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.d.LÁ. *La valorización del dominio público*. (Tesis Doctoral) Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2014, pp. 17 – 22.

⁴ Diccionario del español jurídico. Disponible online: <https://dle.rae.es/inalienable>
Inalienable. adj. *Que no se puede enajenar* [Consulta: 13/06/2020].

Una de las manifestaciones más típicas sobre las formas que se utilizan para la rentabilidad del dominio público tiene lugar a través de las ocupaciones demaniales, ya que los usos que se lleven a cabo permiten una ganancia y disfrutar de mejoras realizadas por los ocupantes. Los bienes públicos, gracias a la ocupación y la productividad aportada por los operadores privados se puede obtener un desarrollo a nivel financiero.

En la actualidad, existe una gestión dinámica que se impone, y no solamente conservadora, del patrimonio. La principal función de la demanialidad pública es la de proteger la afectación de los bienes demaniales. Se trata de conseguir una mayor eficacia en la prestación de los servicios y fines públicos, y, en definitiva, una mejor satisfacción del interés general.

En el presente trabajo se intenta poner de manifiesto los principales conceptos del régimen de uso de los bienes demaniales y cómo la actual legislación y sus premisas están siendo superadas por consideraciones doctrinales y jurisprudenciales. La flexibilidad en los rígidos conceptos de la legislación y la orientación hacia conceptos como la eficacia o la eficiencia en la gestión, dirigidos al interés general justifica la titularidad pública de determinados bienes.

2. MARCO TEÓRICO: BIENES PÚBLICOS.

2.1. Concepto: formación y evolución.

Son bienes y derechos de dominio público “los que una ley otorgue expresamente el carácter demanial” y, los que sin declaración legal, “estén afectados al uso general o al servicio público”, definición positiva y taxativa, regulada en el art. 5 LPAP.

Por el contrario, los bienes patrimoniales ostentan un carácter negativo y residual, de esta categoría forman parte los bienes de titularidad pública que “no tengan el carácter de demaniales” (art. 7.1 LPAP)⁵.

La principal diferencia con los bienes demaniales es su naturaleza privada, no están afectados al uso general o al servicio público y, por ello, no gozan de las características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad; por lo que es posible, pues, que sean objeto de operaciones comerciales.

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2018, pp. 472 – 479.

El origen de los bienes públicos en el Derecho administrativo se sitúa en los escritos de los juristas romanos, y una de sus primeras manifestaciones es la distinción entre *res intra commercium*, las cosas que se encuentran en el comercio de los hombres, y *res extra commercium*, es decir, las que están fuera del comercio. La idea proviene de la Doctrina romanista ha permanecido hasta la actualidad, y es que el objetivo de la calificación de una cosa como pública impide su apropiación por los particulares⁶.

Desde la caída del Imperio Romano a la Revolución Francesa hay un largo período que no aporta excesivas novedades al estudio de los bienes públicos. Sin embargo, a finales del siglo XVIII en los primeros momentos de la Revolución Francesa aparece la noción de dominio público, como excepción al régimen general de la alienabilidad de los bienes de la Corona⁷. Esta noción fue la que pasó al Código Napoleón y sobre la cual se construye la doctrina del dominio público⁸.

La legislación española admite el concepto francés de bienes demaniales, pero establece una categoría paralela, la de los bienes patrimoniales de las entidades públicas (arts. 338 a 345 del Código Civil, en adelante CC).

- Según su art. 339 CC, los bienes de dominio públicos “son los destinados al uso público”, así como “los destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional”⁹.
- En el art. 340 CC “el resto de bienes en que no concurren las circunstancias expresadas en el art. 339, tienen el carácter de propiedad privada” o de bienes patrimoniales.

⁶ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. *Derecho de los bienes públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 12 – 19.

⁷ Se hace mención de “los caminos, las calles y las plazas, los ríos, las playas, y riberas del mar, los puertos, las radas y, en general, todas las porciones del territorio nacional que no son susceptibles de propiedad privada”, estas fueron consideradas como dependencias de dominio público.

⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. *Derecho de los bienes públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 27 – 33.

⁹ La mención “riqueza nacional” actualmente ha desaparecido de la LPAP.

En el siglo XX, el régimen jurídico de los bienes de dominio público parte de una construcción abstracta y teórica con una gran influencia de la doctrina francesa. Probablemente, por la gran cantidad de tipos de bienes, ya que cada uno de ellos tenía establecido un régimen legal diferenciado en naturaleza y función, debido a que hasta fechas recientes habían carecido de una normativa común. Esta carencia se corrige en parte gracias a las leyes que dictaron las comunidades autónomas (en adelante, CCAA) para regular su patrimonio, con normas más extensas y completas¹⁰.

En la LPAP se ha ido consolidando una tendencia con regulación de gran parte de su articulado dedicada a los bienes de dominio público, aunque sus normas se dicten con carácter meramente supletorio respecto de leyes y reglamentos que regulen cada tipo de bienes demaniales¹¹.

El art. 132.2 Constitución Española (en adelante, CE) enuncia como bienes de dominio público estatal “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”, además de “los que determine la ley” figurando, por ejemplo, el dominio fluvial, aéreo, minero, carreteras, etc.¹².

¹⁰ BUENO SÁNCHEZ, José Miguel [et. al.]. *Lecciones fundamentales de derecho administrativo: parte general y parte especial*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2018. Cap. 32 y 35.

¹¹ “Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio” (art. 5.4 LPAP). Además, su calificación legal no plantea ningún problema ya que será ciertamente o por naturaleza de dominio público, denominado “**demanio natural**” por el TC, en algunas sentencias. Se refiere al demanio natural como “bienes que en cuanto géneros se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias”.

¹² Una carretera, una calle o el mar están destinados a su uso por la generalidad de los ciudadanos, pero no está claro que lo sea el acueducto de Segovia, por ejemplo. El criterio de afectación al uso general o al servicio público, presenta dudas. Además, por servicio público no debe entenderse sólo el conjunto de actividades que desempeñan los entes públicos, sino la totalidad de las funciones administrativas típicas. Es decir, que necesitan actos concretos de afectación, lo que alguno autores califican como **demanio artificial**, porque no se distinguen por sus cualidades naturales de otros que sean similares, por ejemplo, un edificio.

- Ahora bien, nada impide que otros bienes, también puedan quedar afectados a un uso o servicio público. El deslinde entre los bienes de dominio público y los bienes patrimoniales termina descansando en el criterio de la afectación¹³.
- Por el contrario, la desafectación, o desvinculación del bien a un uso general o a un servicio público producirá que el bien se reintegre en la categoría de bienes patrimoniales¹⁴.

En definitiva, el elemento de la afectación es fundamental para distinguir los bienes de dominio público de otros tipos de bienes públicos.

2.2. Aspectos generales: naturaleza y objeto.

El gran debate acerca de la auténtica **naturaleza** del dominio público, en sí puede ser considerado como verdadero derecho de propiedad. El origen de la regulación surge del Código Napoleón que describe a los bienes demaniales como no susceptibles de propiedad privada (sin ser un derecho de propiedad). Esta situación normativa es defendida por autores como DUGUIT.

A comienzos del siglo XX, Maurice HAURIOU halla en las tesis anteriores un error de argumentación, para este autor el demanio es una modalidad del derecho real de propiedad, aunque especial ya que necesita afectación a la utilidad pública¹⁵.

Existen bienes demaniales que pueden ser calificados como un derecho de propiedad, por ejemplo, un edificio oficial. En cambio, las costas, las aguas, el espacio aéreo... su atribución a los entes públicos se justifica en la necesidad de excluir su apropiación privada y no porque posean utilidad alguna al ente público titular de los mismos. La Entidad pública titular no tiene un derecho de propiedad sobre los bienes demaniales sino un conjunto de potestades públicas para su conservación, cuidado y administración conforme a la ley.

¹³ Tal y como establece el art. 65 LPAP “La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos (patrimoniales) a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público”.

¹⁴ El art. 69.1 así lo recoge “Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público”.

¹⁵ Estas ideas son objeto de numerosas críticas, basando los argumentos en que hay porciones del dominio público como el mar territorial o el espacio aéreo que no son susceptibles de apropiación y disfrute efectivo por nadie, ni tampoco por la Administración, no siendo posible hablar de un derecho de propiedad. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2018, pp. 474 – 476.

Por lo que respecta al **objeto**, son bienes de públicos inmuebles (salvo extensión por Ley, a algunos muebles) destinados o afectados a un uso o a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional (arts. 339 y 334 CC). En el art. 5.1 LPAP los define diciendo que son bienes demaniales por estar destinados al uso general, además pueden ser demaniales aquellos a los que la ley otorgue expresamente ese carácter.

Además el art. 132 CE, precepto constitucional mencionado anteriormente, se desarrolla por los arts. 3 a 5 de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, estableciendo que los bienes demaniales serían los siguientes:

- El dominio público hidráulico (art. 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la LAguas);
- Los montes de dominio público (art. 12.1 de la LMont 43/2003, de 21 de noviembre);
- Las vías pecuarias (art. 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias);
- Las minas (art. 2 de la LMinas 22/1973, de 21 de julio);
- Las carreteras, autovías y autopistas (art. 21 de la LCarr 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras);
- El dominio público portuario (art. 67 de la LPEMM 27/1992, de 24 de noviembre);
- El dominio público aeroportuario y el ferroviario (arts. 12 y 13 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario);
- El espectro radioeléctrico (art. 60 de la LGenTel 9/2014, de 9 de mayo);
- Los edificios públicos, esto es, inmuebles de titularidad pública estatal “en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de la Administración General del Estado o de los órganos constitucionales” (art. 5.3 LPAP);
- Los bienes muebles necesarios para la prestación de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales (art. 66.1.e) LPAP).

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE SU UTILIZACIÓN.

3.1. Cuestiones previas.

Se trata de un régimen tan relevante como complejo por sus múltiples matices, donde es necesario hacer dos precisiones antes de abordar su contenido. La primera cuestión, viene definida en la LPAP, es la que contiene el régimen general de utilización de los bienes de dominio público que distingue entre bienes demaniales destinados al uso general (a todos los ciudadanos) y los bienes destinados a un servicio público o actividad administrativa concreta.

No obstante, existen concreciones en la normativa propia y específica de cada tipo de bien. Además, como no todas las subespecies de bienes demaniales disfrutan de una regulación completa, se dicta la disciplina general de la LPAP que posee carácter supletorio tal y como establece el art. 84.3 LPAP.

Su regulación se encuentra en el Título IV denominado “Uso y explotación de los bienes y derechos”, Capítulo I “Utilización de los bienes y derechos de dominio público”, Sección 1ª “Disposición general”¹⁶.

3.2. Las diferentes modalidades de uso.

Es tradicional que la legislación los catalogue en cuatro criterios clasificatorios:

- El primer criterio distingue entre **uso común** y **uso privativo**.
- El segundo forma parte de una subclasificación del uso común, que puede ser **general o especial**.
- El tercer criterio es una clasificación que la LPAP no acoge formalmente, pero si lo hace el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RBEL) y distingue entre **uso normal** y **anormal**.
- Finalmente, conviene distinguir entre **utilización directa** por parte de la Administración titular del bien, de la **utilización por otros sujetos particulares o terceros**.

¹⁶ Art. 84 LPAP. Necesidad de título habilitante. “1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos. 2. Las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior y, en su caso, actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se benefician de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercerán las facultades y prerrogativas previstas en el art. 41 de esta ley. 3. Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley”.

3.3. Bienes de uso público.

3.3.1. *Uso común: general y especial.*

El **uso común general** es aquel que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de manera que el uso por unos no impide el de los demás interesados (art. 85.1 LPAP)¹⁷.

Además, aparece reflejado en el art. 75.1. a) Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RBEL) “se considerará general cuando no concurren circunstancias singulares”.

Es la manifestación más simple, espontánea y natural de utilización de estos bienes por el conjunto de ciudadanos. Este uso es, por lo tanto, el que corresponde “a las vías públicas terrestres tales como las carreteras, calles, plazas, al mar territorial y sus riberas, así como a las riberas de los ríos y sus cursos del agua. También el pasear por las calles, conducir un vehículo por las carreteras, bañarse en el mar o tomar el sol en la playa”¹⁸.

Los cuatro principios básicos sobre los que se asienta su ejercicio, son¹⁹:

- Principio de **compatibilidad**, en virtud del cual ese uso no debe perturbar el de los demás, salvo de manera transitoria porque un uso prolongado en el tiempo se convierte privativo;
- Principio de **prioridad temporal**, debe respetarse la preferencia del usuario primero o anterior, además es una regla que tiene que ver con el derecho y las reglas propias de conducta personal;
- Principio de **indemnidad**, que implica que el uso ha de realizarse de manera que no cause daños que impidan o menoscaben el uso del bien por otros²⁰;

¹⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 1276 – 1283.

¹⁸ Así, por ejemplo, el art. 50.1 de la LAguas, permite a todos usar las aguas superficiales “para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado”. También el art. 31 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, incluye dentro del libre uso del dominio público marítimo-terrestre “pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras o instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos...”.

¹⁹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2018, p. 497 – 499.

²⁰ La regulación referente a los vertidos a los cauces públicos o al mar, inmisiónes de gases a la atmósfera se basa en este principio.

- Principio de **ordenación**, supone que la Administración titular tiene la facultad de establecer normas sobre su uso para que éste se realice conforme a los principios anteriores.
- Además, en los actos administrativos o disposiciones que se dicten afectan principios como son la **libertad**, la **igualdad** y **gratuidad**²¹.

El uso común puede realizarse libremente, sin necesidad de título administrativo alguno (autorización o concesión) que lo habilite (art. 86.1 LPAP). En cambio, el **uso común especial** aparece descrito en el art. 85.2 LPAP como “el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste”.

Es un uso de mayor intensidad que, aun no excluyendo el común, puede afectarlo de forma que lo restrinja o menoscabe. De ahí que requiera una previa autorización o licencia administrativa (normalmente conlleva el pago de canon o tasa), y, si su duración excede de cuatro años, la concesión (art. 86.2 LPAP, siendo el mismo régimen que el previsto para los supuestos de uso privativo).

Por ejemplo, el transporte por carretera de sustancias peligrosas, la circulación por carretera de vehículos de grandes dimensiones o la ocupación de la vía pública en el rodaje de una película. Es decir, que de no incurrir en ninguna de estas circunstancias, el uso común se reputa de carácter general²².

3.3.2. *Uso normal y anormal.*

Esta clasificación no aparece en la LPAP, en cambio si lo hace el RBEL en los apartados tercero y cuarto del art. 75. El uso normal es el que resulta conforme con el destino principal al que se encuentra afectado el bien (bañarse en el mar o pasear por la acera), mientras que el uso anormal no resulta conforme con dicho destino (instalación de terrazas en las aceras o kioscos).

²¹ Hay autores como PARADA VÁZQUEZ que señalan que el principio de libertad cada vez se encuentra más limitado por la creciente preocupación por la protección del medio ambiente, puesto que si el uso público se transforma en excesivo, puede ser limitado. En fin, este uso se está convirtiendo cada vez más en “uso especial, ni libre ni gratuito”.

²² FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de derecho administrativo 2*. Navarra: Thomson Reuters-Civitas, 2018, pp. 403 – 408.

Estarán sujetos a concesión administrativa los usos anormales del dominio público (art. 78.1 b) RBEL), aunque esa habilitación sólo procederá cuando el uso anormal no se incompatible con el destino principal del bien²³.

3.3.3. *Uso privativo*²⁴.

Esta modalidad de uso, tal y como indica SANTAMARÍA PASTOR “posee la naturaleza de un derecho real limitado”, lo que quiere decir que se necesitan una serie de permisos para usar y ocupar físicamente el bien.

A su vez, se opone al común, el uso privativo determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización de este por otros interesados (art. 85.3 LPAP). Además debe tratarse de un uso continuado y prolongado en el tiempo.

Como ocurre en otros usos, el privativo también se regula en RBEL, en el art. 75.2º, donde dice que el uso privativo es “el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados”. La definición es muy similar a la de la LPAP por ello no procederé a su análisis.

Ambos usos, privativo y común, poseen la naturaleza o características siguientes:

- **Derecho real** limitado, suponiendo una serie de facultades de goce del bien y de ocupación física. Constituye un derecho real administrativo, ya que limita las facultades de la Administración titular y confiere al usuario poderes sobre el bien demanial.
- El usuario ostenta una facultad de **exclusión** de los demás particulares y, así como, que su derecho puede ser transmisible, gravable y susceptible de ser inscrito en el Registro de la Propiedad.
- Por último, un carácter **exclusivo**, el titular de esta utilización privativa se convierte en único usuario del bien concedido.

²³ COSCULLUELA MONTANER, Luis; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, coaut. *Derecho público económico*. Iustel: Madrid, 2011, p. 239.

²⁴ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2018): *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, pp. 537 – 562.

El derecho real nace del otorgamiento del correspondiente título administrativo, que puede consistir en una autorización o en una concesión (art. 86 LPAP):

- **Autorización administrativa**, cuando el uso se realiza únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles y su duración no excede de cuatro años (art. 86.2 LPAP). Por ejemplo, la instalación de una terraza en un bar solo requiere autorización al no ser fija.
- **Concesión**, cuando la utilización se realiza con obras o instalaciones fijas o, en todo caso, cuando la duración del aprovechamiento o uso exceda de cuatro años (art. 86.3 LPAP). Por ejemplo, la instalación de un “chiringuito” en la playa, sometida a concesión administrativa al ser fijo.

Estas ideas tienen su propio desarrollo en apartados posteriores del presente trabajo con la finalidad de tratarlas con más profundidad.

3.3.4. *Las reservas demaniales*²⁵.

La figura de las reservas demaniales o, también denominadas dominiales por algunos autores, encuentra su regulación general en el art. 104 LPAP, referido a la utilización exclusiva por la Administración de determinados bienes²⁶.

Se trata de reservas a favor del Estado, para la realización de fines de su competencia por razones de utilidad pública o interés general, por el tiempo necesario para el cumplimiento del objetivo que se acordare. La declaración debe realizarse por el Consejo de Ministros, publicarse en el BOE e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

En fin se trata, de un supuesto particular de uso especial o privativo por la Administración titular de los bienes y derechos demaniales, en la cual además de poder realizar un uso común como cualquier otro ciudadano, la Administración puede reservarse para sí el uso y la explotación en régimen de exclusividad, con la consiguiente supresión en la utilización de los mismos por terceros²⁷.

²⁵ BALLBÉ I PRUNÉS, M. *Las reservas dominiales*. Revista de la administración pública, nº4/1951, pp. 80 – 81.

²⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 1316.

²⁷ BARCELONA LLOP, Javier. *La utilización del dominio público por la Administración: Las Reservas Dominiales*. Aranzadi, 1996, pp. 82 y ss.

Además, puede implicar expropiación cuando sean incompatibles con los fines de la reserva, debiendo procederse a la debida indemnización de los derechos que se expropian. Una vez más, esta regulación es meramente supletoria de las que establecen las normas sectoriales, donde tiene un gran desarrollo en relación con los recursos mineros (arts. 7 a 15 LMin), extendiéndose a otros bienes como las costas y los puertos (arts. 47 y 48 LCost y arts. 41.1 y 53.3 LAguas)²⁸.

3.3.5. Usos prohibidos.

Existen usos prohibidos en la legislación, así por ejemplo: en la Ley de Costas se establece en relación con instalaciones en la zona marítimo-terrestre (art. 25 LCostas); en las playas que ocupen más de la mitad de la playa en pleamar (art. 33 LCostas)²⁹.

En la legislación de aguas como métodos prohibidos (art. 97 LAguas) se refiere a determinados vertidos contaminantes directos o indirectos (art. 100 LAguas). Es una actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico. Por tanto, lo fundamental es proteger la calidad de las aguas, mediante una regulación con medidas preventivas, regulación de vertidos prohibidos y permitidos, previa obtención de la respectiva autorización, elaboración de registros donde aparezcan las zonas protegidas, etc.

En la legislación de carreteras, art. 29 de la Ley de Carreteras 25/1988, remite al Ministerio de Fomento la posibilidad de establecer limitaciones, restricciones o prohibiciones tanto temporales como permanentes.

Finalmente, en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes se establecen también usos prohibidos (arts. 44 y ss), prohibiciones de conductas o actuaciones en prevención de incendios forestales, con las correspondientes sanciones (arts. 73 y ss).

²⁸ Es frecuente en la legislación especial las reservas de dominio público marítimo-terrestre “para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios” (art. 47.2 de la Ley de Costas). También se debe destacar el art. 7 de la Ley de Minas que dispone “El Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico-social o para la defensa nacional”.

²⁹ Sin perjuicio de las reservas demaniales, está absolutamente prohibido el uso privado de las playas (art. 33 LCostas).

3.4. Bienes de servicio público³⁰.

La utilización de bienes afectos a los servicios públicos encuentra su regulación en la Sección 3ª del Capítulo I del Título IV de la LPAP, arts. 87 a 90. Se debe tener en cuenta que previamente a la promulgación de la LPAP la realización de actividades administrativas carece de toda regulación y escaso estudio.

En la actualidad estos bienes se pueden dividir en dos³¹:

- el uso prioritario por parte de la Administración titular de los mismos,
- y, secundaria y eventualmente, los utilizados por los destinatarios del servicio o actividad administrativa y por terceros.

Como dice el art. 87 LPAP, técnicamente se conoce como sujeción a las reglas del servicio, la utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público se supedita a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo³².

En suma, los bienes están en manos de la Administración para el cumplimiento de determinadas finalidades, y su utilización, debe sujetarse a las reglas de prestación o de la correspondiente actividad pública para cumplir los servicios o actividades a los que tales bienes estén adscritos³³.

³⁰ Es necesario recordar que es el criterio de afectación el que determina si un bien demanial se utiliza para un uso general o un servicio público (art. 65 LPAP).

³¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2018, pp. 502 – 504.

³² De manera similar lo regula el art. 74.2 RBEL “El uso de los bienes de servicio público se regirá, ante todo, por las normas del Reglamento de servicios de las entidades locales y subsidiariamente por las del presente”.

³³ Tal y como advierte GARRIDO FALLA “la utilización del dominio público es absolutamente distinta según se trate de bienes de uso público o de servicio público. En el caso de los bienes de servicio público, su uso constituye una cuestión de orden administrativo interno, pero, respecto de los primeros, se plantean una serie de relaciones entre la Administración y los administrados originadas por el distinto grado de intensidad en el uso del bien público, lo que da lugar a regímenes jurídicos diferentes”, *El Concepto de servicio público en Derecho español*. Universidad Complutense, Madrid, 1994. Fecha de consulta: [2/07/2020]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17240>.

En cuanto al uso eventual por los usuarios del servicio y por terceros, en ocasiones el uso se halla excluido por la propia naturaleza de la actividad o de los bienes, con reserva a la Administración de modo excluyente la utilización de los mismos³⁴.

En otros casos existe un uso excepcional de tales bienes, por ejemplo, cualquier ciudadano tiene derecho a acceder a dependencias para resolver cuestiones sobre expedientes en los que esté interesado. En el caso del transporte público (autobuses o vagones del metro), el uso de los particulares sobre estos bienes es prioritario y normal.

En estos dos últimos casos, el uso por los particulares se halla limitado para mantener la integridad de propiedad ajena y las reglas de orden interno que impone la Administración propietaria. Por ejemplo, nadie tiene derecho a ensuciar dependencias o edificios públicos, pero si está obligado a someterse a controles de seguridad en el acceso a los mismos o, también, la obligación de subir a los autobuses por una puerta concreta, etc.

Sin embargo, en la actualidad es normal que los bienes de dominio público sean utilizados, en ocasiones y supuestos determinados, por terceros en interés propio.

La LPAP lo admite en los arts. 89 y 90:

- El art. 89 LPAP trata sobre la “**Ocupación de edificios administrativos**”: cuando la finalidad del uso sea dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en edificios públicos o al público visitante, como cajeros automáticos, cafeterías, oficinas bancarias o postales u otros análogos. El uso debe realizarse sin menoscabo de la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él, además requiere autorización o concesión, según los criterios que veremos en los siguientes apartados.
- “**Autorizaciones especiales de uso sobre bienes afectados o adscritos**”: requiere autorización (art. 90 LPAP) cuando se lleve a cabo sobre los bienes demaniales, fines o funciones públicas, utilizar edificios para organización de conferencias, seminarios, presentaciones u otros eventos; en todo caso de modo especial, esporádico o temporal.

³⁴ En la bibliografía estudiada para el presente trabajo se ponen ejemplos como que, ningún particular tiene derecho a utilizar un campo de tiro militar para acampar, ni usar equipos informáticos del Ministerio para sus trabajos particulares, etc.

3.5. El régimen de las autorizaciones y las concesiones

Se trata de un régimen general y supletorio del previsto en las diferentes normas sectoriales, tal y como dispone el art. 84.3 LPAP. Está regulado detalladamente en los arts. 91 a 103 LPAP y tiene una enorme importancia práctica, por lo que es necesario distinguir algunas cuestiones de estos títulos habilitantes³⁵.

- **Otorgamiento.** Las autorizaciones, en principio se otorgan **directamente** a los solicitantes, salvo que su número se encuentre **limitado** otorgándose en régimen de **conurrencia**, e incluso si está concurrencia o competencia no fuere procedente se otorgarán mediante **sorteo** (art. 92.1 LPAP). En cambio las concesiones, se otorgan en régimen de concurrencia competitiva, salvo que el solicitante sea otra Administración Pública, entidad sin ánimo de lucro o confesión religiosa (art. 93.1 LPAP).
- **Transmisibilidad.** El art. 92.2 LPAP admite la posibilidad de transmisión en las autorizaciones, siempre que no se tengan en cuenta circunstancias personales o esté limitado su número (art. 77.3 RBEL) para su otorgamiento; supuestos en los que se exige la previa autorización del órgano que otorgó la autorización inicial. En cuanto a las concesiones la LPAP no es tan clara como con las autorizaciones y, aunque la regulación específica de algunos tipos de bienes establezcan lo contrario, parece admitirla previa autorización de la Administración que las hubiere otorgado (art. 100.b) LPAP).
- **Duración.** No puede exceder de cuatro años en las autorizaciones y debe ser determinada (art. 92.3 LPAP). Mientras que, las concesiones no puede exceder de setenta y cinco años (art. 93.3 LPAP), incluyendo en ambos casos posibles prórrogas.

³⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2018, pp. 500 y ss.

- **Revocación.** Las autorizaciones, pueden ser revocadas “en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización (por eso se dice que se otorgan en precario), cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general” (art. 92.4 LPAP). Por el contrario, las concesiones, pueden ser dejadas sin efecto mediante rescate, lo que obliga a indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios que la pérdida de la concesión le ocasione (art. 100.d) LPAP).
- **Onerosidad.** El otorgamiento de autorizaciones y concesiones puede estar sujeto a contraprestación (tasa o canon concesional), lo que resulta ser lo habitual. No obstante, puede tener carácter gratuito cuando el uso del demanio no lleve aparejada utilidad económica para la persona autorizada o ésta sea despreciable (art. 92.5 y 93.4 LPAP).

Estas autorizaciones y concesiones demaniales se extinguen por las causas recogidas en el art. 100 LPAP:

- a) Algunas son más obvias como la muerte, extinción de la personalidad jurídica o incapacidad sobrevenida del titular, el mutuo acuerdo, la desaparición física del bien, la caducidad por vencimiento del plazo de duración.
- b) Otras causas que pueden agruparse en incumplimientos del titular, como es la falta de autorización previa de la Administración en caso de que se transmitiese la concesión, la falta de pago del canon o incumplimiento grave de las obligaciones que le corresponden.
- c) Finalmente, por decisiones de la Administración, como puede ser los casos de revocación de las autorizaciones o rescate de las concesiones o de desafectación del bien³⁶.

³⁶ En este caso, si la Administración opta por enajenar el bien desafectado, convertido ya en patrimonial, el titular de la autorización o concesión ostentará un derecho de adquisición preferente: art. 103 LPAP.

4. LAS AUTORIZACIONES³⁷.

4.1. Usos que se aplica.

La regulación de las concesiones y autorizaciones en la LPAP en su art. 84.3 establece la subsidiariedad de la legislación sectorial. Lo más relevante en cuanto al uso del bien demanial es que cuando exceda del común (uso especial o privativo), su realización queda sujeta a la obtención de la autorización. En todo caso, siempre que sean usos no superiores a cuatro años y que empleen instalaciones desmontables y bienes muebles.

4.2. Concepto y fundamento.

La evolución jurídica y dogmática de las autorizaciones demaniales a mediados del siglo XIX se exige ya en determinados usos relativos al demanio hídrico, caminos, montes y minas, pero no se termina de distinguir bien con la concesión ya que se hace un uso indistinto de los términos. Se utiliza, la autorización administrativa, como técnica que habilita a los particulares para utilizar el dominio público³⁸.

En el siglo XX hay una relativa desatención a la autorización demanial en comparación con la concesión. Seguramente se deba a que la concesión acapara todos los esfuerzos doctrinales, en el dominio público, por lo que la autorización demanial crece a la sombra de la de policía.

En la actualidad la naturaleza de la autorización demanial sigue dividiendo a la doctrina:

a) Naturaleza constitutiva: la autorización demanial no declara el derecho de uso de dominio público, sino que lo constituye. Postura defendida por autores como GARRIDO FALLA, GARCÍA PÉREZ, FERNÁNDEZ ACEVEDO, CASADO CASADO, etc.

³⁷ FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael. *Las concesiones administrativas de dominio público*. Cizur Menor Navarra: Thomson-Civitas, 2012. En relación con el régimen de las autorizaciones y concesiones.

³⁸ COLMEIRO, M. *Derecho Administrativo español*. Tomo I y II, Libr. de Ángel Calleja, Madrid, 1850, pp. 42 y ss – 74 y ss.

Por ejemplo, GARRIDO FALLA entiende que el derecho al uso especial del dominio público se reduce a aquellos casos en que así lo reconoce la normativa. Las autorizaciones son meros actos de tolerancia para un uso especial del dominio público, al que el particular no tiene derecho, salvo que dicho uso este reglamentado. También FERNÁNDEZ ACEVEDO sostiene que “nadie tiene derecho a efectuar un uso potencialmente peligroso o intensivo del dominio público, pues ello supone limitar la posibilidad de utilización de los más interesados...”³⁹.

b) Naturaleza declarativa: estos autores defienden que el uso común especial no es sino una modalidad del uso común, así como en la vinculación de dichos usos con el propio interés general. Los autores afines al carácter declarativo de las autorizaciones son MARCELLO CAETANO, ENTRENA CUESTA, MORELL OCAÑA, GONZÁLEZ PÉREZ, etc.

En el caso del autor ENTRENA CUESTA, se destaca que en el uso común y especial del dominio público el usuario “no hace sino ejercitar un derecho público subjetivo del que ya es titular, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto del uso anormal o del uso privativo, que únicamente podrá efectuarse a través de la correspondiente concesión demanial”⁴⁰.

La autorización es una declaración de voluntad, que sólo puede producirse en presencia del presupuesto de hecho previsto en la norma, con la finalidad establecida por el ordenamiento jurídico y siendo el acto adecuado al fin.

LÓPEZ MENUDO define la autorización como “acto unilateral de carácter constitutivo, esencialmente precarial, por lo que no atribuye a quien lo obtiene un verdadero derecho real sobre el dominio público, sino unas facultades tan inestables como transitorias...”⁴¹.

Las autorizaciones demaniales son actos que la Administración concede unilateralmente, que no se consideran derechos reales, sino un conjunto de facultades posesorias, en las que a diferencia de las concesiones (mencionadas en el siguiente epígrafe del presente trabajo) no está permitido el acceso al Registro de la Propiedad.

³⁹ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, pp. 144 y 145.

⁴⁰ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, pp. 146 – 148.

⁴¹ LÓPEZ MENUDO, *Títulos habilitantes para la utilización de los bienes y derechos demaniales. Tipología y régimen*, cti., p. 210.

El art. 92.4 LPAP prevé la posibilidad de revocación unilateral por la Administración Pública otorgante por razones de interés público debidamente motivadas sin derecho a indemnización por parte del titular de la misma.

En las concesiones la LPAP rechaza la figura de la “cláusula en precario”, por el contrario sí la admite en las autorizaciones “Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización”⁴².

Hay que entender que la precariedad no es consustancial al uso del dominio público y sólo se entiende otorgada a precario cuando⁴³:

- Lo disponga la Ley,
- Lo declare el título habilitante (cláusula de revocación),
- O cuando inequívocamente se desprenda de las circunstancias concurrentes.

Según LEGUINA, la precariedad permite evitar que las utilidades secundarias, constituidas por aprovechamientos privativos o usos anormales del dominio público, creen obstáculos insuperables para su finalidad: “impedir que provoque un cambio de afectación de la propiedad demanial de su destino normal y principal”⁴⁴.

La defensa de la precariedad, en los últimos años, se encuentra sobre todo en relación con la protección del ambiente. En este contexto, las normas ambientales suelen reconocer amplísimos poderes a favor de la Administración, que (en ocasiones) degradan la posición del sujeto autorizado a la titularidad de un derecho en precario.

Las concesiones no admiten esta cláusula, aparece reflejado en el art. 93.5 LPAP “Sin perjuicio de los demás extremos que puedan incluir las condiciones generales o particulares que se aprueben, el acuerdo de otorgamiento de la concesión, incluirá al menos las menciones establecidas para las autorizaciones en el apartado 7 del art. 92 de esta ley, salvo la relativa a la revocación unilateral sin derecho a indemnización”.

⁴² La autorización puede tener un papel importante cuando los usos son transitorios o de escasa entidad, de ahí que se hable de la precariedad de las mismas. El TS distingue entre la precariedad de primer y segundo grado, en la de primer grado se trata de una situación jurídica permanente y duradera en el tiempo, y la de segundo grado, referida a situaciones que son menos duraderas. En aquellas que son de primer grado, el TS señala que no es una precariedad plenamente eficaz, porque permite a la Administración revocar o modificar el acto original, aunque no la exonera de indemnizar las consecuencias a nivel económico de dicha revocación.

⁴³ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, p. 151.

⁴⁴ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, pp. 150 – 154.

4.3. Otorgamiento.

La Administración otorga de forma directa la autorización a aquellos que cumplan una serie de requisitos recogidos en la normativa, y, salvo que no haya número suficiente, porque en ese caso se hace a través del mecanismo concurrencial y si no fuera conveniente el valorar los méritos de las personas solicitantes, se hace por sorteo.

El otorgamiento de la autorización únicamente puede tener lugar si se dan los presupuestos de hechos contemplados en la norma, que son distintos para cada uno de los tipos⁴⁵:

- **Autorización de policía:** cumplimiento de los requisitos (subjctivos y objetivos) previstos en la normativa para el desarrollo de una actividad sujeta al principio de libre iniciativa.
- **Autorización demanial:** uso especial del dominio público que no excluya el uso común general, o uso privativo temporal y que no suponga transformación del bien.

A pesar de todo, no todas las veces es fácil determinar si se da o no el presupuesto de hecho que permite el otorgamiento de la autorización.

Las autorizaciones demaniales cuyo otorgamiento dependa de las circunstancias personales del autorizado o cuyo número se encuentre limitado son intransmisibles. No obstante, se permite una excepción en aquellos casos en los que las condiciones por las que se rigen admitan su transmisión.

Las actividades sometidas a autorización administrativa no pueden ser realizadas sin su previa obtención. El control previo que realiza la Administración es imprescindible para comprobar la conformidad con el interés general de la iniciativa.

En el apartado tercero del citado art. 92 LPAP se subraya que las autorizaciones son títulos con un carácter transitorio, ya que su duración máxima es de cuatro años (exista o no prórroga). Por lo que se otorgan por tiempo determinado, aunque las leyes sectoriales pueden fijar otro plazo (art. 84.3 LPAP).

En principio, el otorgamiento de una autorización demanial reconoce a su titular un derecho subjetivo perfecto, por lo que su eventual revocación representa un despojo patrimonial, que ha de ser compensado.

⁴⁵ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, pp. 208 – 210.

4.4. Régimen de las autorizaciones.

La LPAP se encarga de regular el régimen jurídico de las autorizaciones en el art. 92.5 LPAP y en el art. 93.5 para las concesiones, aunque como ya se ha tenido oportunidad de comentar éste último solamente se hace una remisión al primero.

4.5. Extinción.

La extinción no se produce únicamente por el transcurso del tiempo, sino que se puede llevar a la misma por diversas causas. Es necesario, por cuestiones de seguridad jurídica, en todos los casos una declaración administrativa, con el correspondiente procedimiento administrativo con la audiencia del interesado, para comunicar al titular el vencimiento⁴⁶.

El modo normal de extinción de la autorización es el **cumplimiento de su contenido**, y se puede producir por tres causas⁴⁷:

a) transcurso del plazo;

En general, las autorizaciones de funcionamiento se otorgan con sujeción a plazos temporales y estas habilitan para el desarrollo a lo largo del tiempo de una actividad. Se trata de uno de los principios fundamentales del dominio público, recogido en el art. 92.3 LPAP e impide el reconocimiento de derechos de uso indefinidos.

La extinción no es necesaria que sea declarada por la Administración porque se produce *ipso iure*. Además, una vez extinguida la relación jurídica, se debe cesar el ejercicio de la actividad o el aprovechamiento demanial por parte del titular de la autorización. En caso de que no cesará su ejercicio la Administración puede utilizar los mecanismos de ejecución forzosa y, a mayores, puede ser objeto de la sanción administrativa correspondiente.

b) realización de la actividad autorizada;

Es el caso de una licencia de obras donde se realiza una operación determinada que se extingue una vez que ésta se realiza.

⁴⁶ El principio de imprescriptibilidad del dominio público provoca la extinción tarde o temprano de las autorizaciones y concesiones, independientemente de su plazo de duración.

⁴⁷ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, pp. 327 – 358.

c) actuación de la condición resolutoria.

La extinción de la autorización por cumplimiento de la condición resolutoria requiere ser expresamente declarada por la Administración. El cumplimiento da lugar a la extinción de la autorización, mientras que el incumplimiento da lugar a la revocación-sanción. Por ello es importante distinguirla, el acto que declara la extinción por cumplimiento de la condición resolutoria tiene carácter declarativo; en cambio, el acto a través del que se acuerda la revocación es un acto constitutivo, de efectos extintivos.

Bien es cierto, que con el cumplimiento se extingue la relación jurídica que ésta ha dado lugar, pero no se extingue la autorización; y sólo en el caso de la anulación se extingue la autorización porque se elimina un acto administrativo inválido.

Existen otros modos de extinción como son:

- La **renuncia del sujeto autorizado** ya que las autorizaciones son actos favorables y en principio nada impide que su titular pueda renunciar a su derecho.
- La **revocación** puede definirse como *“la extinción unilateral por parte de la Administración de la relación jurídica o de los efectos creados por actos válidos, pero cuyas consecuencias devienen ilegales o inoportunas, por falta de cobertura normativa (cambio legislativo o de circunstancias), por cambio de criterio de apreciación o por incumplimiento de su titular”*⁴⁸.

Entre las consecuencias que trae consigo la extinción de la autorización por incumplimiento se encuentra:

- El deber de poner a término al ejercicio de la actividad o aprovechamiento autorizados.
- Se excluye cualquier indemnización a favor de su titular; puede suponer pérdida de fianza y, en ocasiones, ser fuente de responsabilidad patrimonial.
- Determina la pérdida de los derechos a ella asociados.
- La extinción por incumplimiento debe limitarse a la específica actividad comprendida por la autorización que se retira.
- Nada impide que el interesado solicite una nueva autorización a no ser que el incumplimiento lleve aparejada la inhabilitación.

⁴⁸ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, p. 330.

La Administración debe llevar a cabo una razonable exigencia del cumplimiento de la normativa y una vez agotadas todas las posibilidades tiene que declarar la extinción de la autorización. En todo caso, es necesario que la eventual interrupción de la actividad no perjudique el interés general y para ello debe arbitrar las medidas que sean necesarias.

5. LAS CONCESIONES DEMANIALES.

5.1. Usos que se aplica.

La LPAP no contiene una definición de la concesión, pero si permite extraer un concepto. Se aplica a los usos privativos y los usos especiales cuando sean por plazo superior a cuatro años o requieran instalaciones fijas (art. 86 LPAP).

Constituye una figura esencial del uso privativo, y, se exige en todos los supuestos en que este uso requiera instalaciones fijas o permanentes⁴⁹.

5.2. Concepto y fundamento.

Es un acto administrativo de carácter constitutivo sobre una porción de dominio público y se somete a un régimen específico tanto en su otorgamiento, siempre temporal (normalmente acto unilateral, pero en ciertas regulaciones contractualmente), como en su disfrute, modificación, cesión y extinción⁵⁰.

La diferencia con la autorización o licencias demaniales se encuentra justamente en ese carácter porque la concesión declara a favor del concesionario unos derechos de uso que no estaban antes en su patrimonio. En cambio, la autorización es un acto declarativo que confirma o declara un derecho que ya estaba en el patrimonio del destinatario.

5.3. Otorgamiento.

La administración competente es en cada caso aquella que corresponda la gestión y administración del bien que se trate (art. 95 LPAP). Luego el art. 96 LPAP establece los procedimientos de concesión pueden iniciarse a instancia de parte o de oficio por la Administración y los criterios giran en torno al mayor interés o utilidad pública.

⁴⁹ ALENZA GARCÍA, José Francisco. *Derecho de los Bienes Públicos I: El Patrimonio de Navarra*. Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2008, pp. 396 y ss.

⁵⁰ LÓPEZ MENUENDO define la concesión como “acto administrativo unilateral de carácter constitutivo, que atribuye un derecho subjetivo real que es inscribible en el Registro de la Propiedad al titular beneficiario del derecho (art. 93.2 LPAP), en todo caso se trata de un derecho que cumple una función social.

La regla general será la atribución en régimen de concurrencia, aunque cuando existan circunstancias que lo justifiquen también pueden otorgarse directamente.

El régimen general del silencio administrativo es positivo cuando el procedimiento se inicia a instancia del interesado, pero ese régimen tenía una serie de excepciones entre las que se encuentra la de habilitar para el ejercicio de facultades inherentes al dominio público (este caso). Por tanto, el plazo máximo para resolver de seis meses, con silencio negativo.

Sin embargo, si el silencio se inicia de oficio la regla del art. 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), establece que “cuando el procedimiento iniciado de oficio se derive en actos favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo”.

En cambio, cuando se deriven efectos desfavorables o de gravamen, se produce la caducidad y en estos casos, la resolución que declare la caducidad ordena el archivo de las actuaciones.

Es decir, que la excepción al silencio positivo de la administración la encontramos en el supuesto de concesión cuando se trata de supuestos iniciados a solicitud del interesado.

En resumen, tenemos dos procedimientos:

- Iniciados a solicitud de los interesados (a instancia de parte). La regla general es el silencio positivo, aunque existen excepciones entre otras la concesión porque se trata de un acto que limitaría al solicitante para el ejercicio de facultades de dominio público y el silencio en este caso es negativo. Por ejemplo, un restaurante en la playa y se amplían las instalaciones (no hay concurrencia).
- Iniciados de oficio por la Administración: regulados en los arts. 24 y 25 LPACAP. Por ejemplo, una zona que hay que rehabilitar.

En ambos casos el silencio es negativo si pasan seis meses.

5.4. Régimen de los derechos concesionales.

Está contemplado en los arts. 93 y siguientes, en concreto el apartado tercero “las concesiones se otorgan por tiempo determinado: máximo de 75 años (prorrogas incluidas), salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación”.

En el apartado cuarto establece que pueden ser gratuitas, sujetas a contraprestaciones o condiciones o sujetas a tasas, salvo si no comportan utilidad económica o está compensada con contraprestaciones (art. 93.4 LPAP).

En general, las concesiones en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre no son transmisibles intervivos, salvo en aquellos casos que esas concesiones sirvan de soporte para prestar algún servicio público y la Administración contratante autorice la concesión del contrato.

En cuanto a su naturaleza, el art. 97 LPAP establece que se trata de un derecho real y que el concesionario ostenta ese derecho sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que construya en el plazo de la concesión.

Durante el plazo que dure la concesión se puede transmitir con carácter general, salvo en el ámbito de las costas que no son transmisibles. También se pueden transmitir como lo hacen los derechos reales, de conformidad con la autoridad que en su momento otorgó la concesión (comunicándolo a la Administración concedente), art. 98.1 LPAP.

En el art. 98.2 LPAP se recoge que las concesiones solamente son hipotecables en garantía de los préstamos hipotecarios para financiar instalaciones, obras y construcciones que se efectúen sobre ellas, en el terreno correspondiente.

Finalmente, el art. 99 regula que los derechos de cobro de los créditos con esa garantía hipotecaria pueden ser cedidos mediante la emisión de participaciones hipotecarias a fondos de titulización hipotecaria (apartado primero)⁵¹.

⁵¹ También, el apartado segundo, menciona que pueden incorporarse a fondos de titulación de activos, previa autorización del Consejo de Ministros (previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de Valores - CNMV) valores representativos de participaciones en derechos de cobro del concesionario derivados de la explotación de la concesión de acuerdo con el condicionado de ésta y la regulación de dichos fondos (a fondos de titulización de activos donde se puede incluir una concesión de dominio público).

5.5. Extinción⁵².

Prevista en el art. 100 Ley 33/2003 LPAP, su extinción normal es que transcurra el plazo, y luego existe la posibilidad de la caducidad sanción, por dejar de cumplir los requisitos a los que supedita la autorización que concede la concesión, por falta de pago en el caso de que haya que abonar un canon o cuando se desafecte el bien, etc.

Art. 100 LPAP: “*Las concesiones y autorizaciones demaniales se extinguirán por las siguientes causas:*

- a) *Muerte o incapacidad sobrevenida del usuario o concesionario individual o extinción de la personalidad jurídica*⁵³.
- b) *Falta de autorización previa en los supuestos de transmisión o modificación, por fusión, absorción o escisión, de la personalidad jurídica del usuario o concesionario.*
- c) *Caducidad por vencimiento del plazo*⁵⁴.
- d) *Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización.*
- e) *Mutuo acuerdo.*
- f) *Falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización.*
- g) *Desaparición del bien o agotamiento del aprovechamiento.*
- h) *Desafectación del bien, en cuyo caso se procederá a su liquidación conforme a lo previsto en el artículo 102 de esta ley.*
- i) *Cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan*”.

También por pérdida de las condiciones para ser concesionario (art. 94 LPAP).

Es importante conocer que la Administración que otorga la concesión o concedente tiene la facultad de rescatar el terreno afecto por la concesión y el rescate comporta indemnización en favor del concesionario. La razón se encuentra en que se le extingue la concesión sin su culpa antes del plazo establecido en un primer momento.

⁵² MESTRE DELGADO, J. F., “La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales”, en Chinchilla Marín, C. (Coord.), y otros, *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, obra citada, pp. 491-520.

⁵³ LÓPEZ MENUDO. *Títulos habilitantes para la utilización de los bienes y derechos demaniales. Tipología y régimen*, cit., pp. 230 – 232. “Esta causa de extinción llama la atención por cuanto que al ser la concesión un derecho real, parece que debiera admitirse la sucesión del concesionario tanto persona física como jurídica. Si el derecho real de concesión puede ser objeto de tráfico jurídico privado, parece que, con mayor razón, debiera admitirse la sustitución del concesionario por sus herederos o por la persona jurídica que continúe con su negocio o actividad”.

⁵⁴ Para MESTRE DELGADO, J.F., “el vencimiento del plazo es el supuesto de terminación normal, dado que el plazo es el elemento esencial de los títulos habilitantes”. *La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales*, cit., pp. 492 – 497.

Cuando se rescata el servicio se deja de gestionar indirectamente para gestionarse directamente por la Administración. La concesión está vigente y le queda plazo todavía, es decir que supone expropiar al concesionario del uso durante un tiempo, por ello exige indemnización.

Por otro lado, si se desafecta el bien se procede a la liquidación, conforme a lo establecido en el art. 102 LPAP denominado “Liquidación de concesiones y autorizaciones sobre bienes desafectados”. Parece como otra modalidad de rescate pero sin llamarse así, ya que en el rescate el bien sigue siendo de dominio público. Lo que ocurre aquí es que el bien deja de ser de dominio público y ahora es patrimonial. La Administración “recupera” (no lo pierde en ningún momento), es decir, que pasa a su patrimonio y en esos casos cuando se desafecta el bien de dominio público hay que liquidar con el concesionario.

Desde el punto de vista de los efectos de la extinción, destaca la obligación del concesionario de demoler las instalaciones fijas que pueda establecer en la zona de dominio público, salvo que el título concesional exprese otra cosa (art. 101.1 LPAP). En cuyo caso, las instalaciones revierten a la propiedad de la Administración titular del bien (no tiene el mismo sentido que la reversión en la expropiación), debiendo adquirirse de forma gratuita y libres de cargas y gravámenes.

Las consecuencias que surgen cuando la concesión administrativa se extingue son:

- a) Restitución del bien demanial a su estado primitivo anterior a la afectación.
- b) Finalización del vínculo entre el órgano administrativo y el beneficiario de la concesión.
- c) Potestad del concesionario de exigir una indemnización (salvo en los casos de incumplimiento o renuncia).

6. ÁMBITOS ESPECIALES: USOS DEL DOMINIO PÚBLICO.

- Dominio público marítimo

La Ley 22/1988, 28 de julio, de Costas, al igual que establece la LPAP diferencia entre el uso común (art. 31.1), y el uso especial, en el art. 31.2⁵⁵.

⁵⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 1313 – 1317.

- El primero puede llevarse a cabo de manera libre, pública y gratuita, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieren obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley.
- El segundo agrupa los usos que tengan especiales circunstancias de peligrosidad, intensidad o rentabilidad, y los que requieren la ejecución de obras e instalaciones, pudiendo sólo ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión. Estas dos últimas figuras devengan el correspondiente canon a favor de la Administración del Estado.

Precisa el art. 51 que están sujetas a previa autorización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables (apartado segundo) o con bienes muebles. Por su parte, el art. 64 afirma que toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables está sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ha introducido algunas variaciones con el fin de revalorizar las costas mediante concesiones⁵⁶.

Así, puede decirse que el plazo máximo de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen ha pasado de treinta a setenta y cinco años (art. 66.3). Asimismo, la transmisión por actos inter vivos que antes impedía expresamente el art. 70.2 es ahora amparada por ese mismo precepto modificado.

⁵⁶ Igualmente, puede verse esta finalidad cuando la propia Exposición de Motivos afirma: «se han desarrollado los principios del art. 132.1 CE sobre la imprescriptibilidad e inalienabilidad del dominio público, con la facultad administrativa de su reintegro posesorio de oficio, cualquiera que sea el tiempo transcurrido», acuñando el término “reintegro”, ciertamente confuso sobre el régimen jurídico de los bienes a los que se aplica.

El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en los arts. 72 y siguientes se refiere a los usos y actividades permitidas en el dominio público portuario. Distingue entre usos comerciales, pesqueros, náutico-deportivos, y complementarios o auxiliares de los anteriores. Los usos que presentan circunstancias de exclusividad, intensidad, peligrosidad o rentabilidad exigen el otorgamiento de la correspondiente autorización o concesión, así como el pago de las tasas por dicha utilización⁵⁷.

En el art. 74 establece que la autorización es necesaria cuando se utilicen instalaciones portuarias fijas por los buques, el pasaje y las mercancías, así como cuando se ocupe el dominio público con bienes muebles o instalaciones desmontables, o sin ellos, por plazo no superior a tres años.

El art. 81 establece que la concesión es otorgada para la ocupación del dominio público portuario, con obras o instalaciones no desmontables o usos por plazo superior a tres años. En cualquier caso, el plazo de estas últimas no puede exceder de cincuenta años y será el que se determine en el título correspondiente.

- **Dominio público hidráulico**

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas distingue entre el uso común, especial y privativo en los arts. 50, 51 y 52. En el art. 50 indica que los usos comunes son los que pueden realizar todos de las aguas superficiales, sin necesidad de autorización administrativa, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado. Además, se deben llevar a cabo sin que se produzca una alteración de la calidad y el caudal de las aguas.

A continuación, el art. 51 enumera los usos comunes especiales que son la navegación y flotación; el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos; y cualquier otro uso, no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros⁵⁸.

⁵⁷ El art. 161 en su apartado segundo enumera las diferentes clases de tasas existentes: “las tasas de ocupación (por la ocupación privativa del dominio público portuario), las tasas de actividad (por el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios en el dominio público portuario), las tasas de utilización (por la utilización especial de las instalaciones portuarias), y tasas de ayuda a la navegación (por el servicio de señalización marítima)”.

⁵⁸ La declaración responsable a la que se refiere el art. 3.9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio, debe presentarse con un período mínimo de antelación de quince días, para comprobar la compatibilidad de dichos usos con los fines del dominio público hidráulico.

El uso privativo del dominio público hidráulico, art. 52, se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa. En el primer caso, se incluye la posibilidad del propietario de una finca de aprovechar las aguas pluviales, que discurran por ella y las estancadas, dentro de sus linderos, con las condiciones que establezca la norma. En cambio, el segundo engloba todos los usos privativos no incluidos en él, que requieren la previa obtención de una concesión administrativa.

El art. 112 prevé que la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio público hidráulico que requieran concesión o autorización administrativa, devengarán a favor del Organismo de cuenca competente una tasa denominada canon de utilización de bienes del dominio público hidráulico, destinada a la protección y mejora de dicho dominio.

- **Dominio público viario**

Usos de las carreteras: La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras en el art. 38 permite al Ministerio de Fomento imponer cuando las condiciones, situaciones, exigencias técnicas o seguridad vial de las carreteras estatales lo requieran, limitaciones temporales o permanentes a la circulación en ciertos tramos o partes de las carreteras.

Igualmente, prevé que le compete al Ministerio de Fomento fijar las condiciones de las autorizaciones excepcionales que en su caso puedan otorgarse por el órgano competente y señalar las correspondientes ordenaciones resultantes de la circulación.

Usos de las vías pecuarias: Los arts. 14 y 15 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias contienen las posibilidades existentes de ocupación y aprovechamiento de frutos y productos no utilizados por el ganado en el normal tránsito ganadero. En ambos casos, la duración de las mismas no puede ser superior a diez años, sin perjuicio de su ulterior renovación, y deben ser sometidas a información pública.

A continuación, los arts. 16 y 17 diferencian, respectivamente, entre los usos compatibles y los usos complementarios que cabe realizar de las vías pecuarias⁵⁹.

⁵⁹ Se consideran **usos compatibles** los tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, pueden ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero. Por su parte, son **usos complementarios** el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgata, y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero. Para el ejercicio de estas actividades pueden establecerse instalaciones desmontables, donde es preciso informe del Ayuntamiento y autorización de la Comunidad Autónoma.

- **Dominio público minero**

En 1825 surge el Derecho público de minas en España, el sistema de ordenación minera está presidido por el principio de dominio público de los yacimientos minerales, aunque el carácter demanial no impide la explotación económica del sector. El art. 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, establece que todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público.

Conviene referirse a los usos que pueden realizar los sujetos privados en relación con las minas y, especialmente, a las concesiones de explotación. Un bien demanial puede reunir dos finalidades aparentemente contradictorias: la explotación económica y el cumplimiento de fines de interés general⁶⁰.

Para comenzar, conviene señalar que, en este ámbito, la posición de los particulares es de dos tipos:

- En primer lugar, se puede explotar determinados minerales sin título alguno de explotación.
- En segundo lugar, la explotación de los restantes minerales requiere el título minera de concesión o el título de autorización. Sin embargo, en 1973 con la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas el legislador cambia el criterio ante la importancia económica de las canteras⁶².

⁶⁰ FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, L.C., *El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico y minero*, Revista de Administración Pública, núm. 111, 1986, p. 254.

⁶¹ ENTRENA CUESTA, R., *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, Revista de Administración Pública, núm. 30, 1959, p. 37, destaca la importancia de las minas para el dominio público en general.

⁶² FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, L.C., *El dominio público minero*, Parejo Alfonso, L. y Palomar Olmeda, A., *Derecho de los bienes públicos*, vol. III, *Regímenes dominicales específicos. Propiedades especiales...*, op. Cit., pp. 483 – 484.

La Ley vigente regula la concesión minera de manera más detallada que la Ley de 1944⁶³, manteniendo los dos tipos de concesiones que reconocía esta última: concesiones directas y concesiones derivadas de permisos de investigación. Asimismo, ocasiona con sus previsiones que en la práctica, el otorgamiento de una concesión de explotación constituye un supuesto reglado para la Administración. La Ley establece como requisitos para su otorgamiento: que el mineral se ponga de manifiesto y que sea susceptible de aprovechamiento racional (arts. 63-65 y 67-69 de la Ley de Minas).

Además, los motivos de denegación vienen establecidos en los arts. 68.2 y 69.2 cuando precisan las condiciones para su otorgamiento:

- a) la documentación presentada debe reunir los requisitos reglamentarios;
- b) el proyecto debe estimarse adecuado al aprovechamiento racional del recurso mineral;
- c) el recurso mineral debe considerarse suficientemente conocido y/o haberse puesto de manifiesto en la investigación. En cuanto a la extensión de la concesión, el art. 76.4 señala que debe estar comprendida entre una y cien cuadrículas.

Por su parte, el art. 62 fija la vigencia de la misma en un período de treinta años, prorrogables por plazos iguales hasta un máximo de noventa años.

En 1973 el legislador adoptó en la Disposición Transitoria primera de la Ley, la siguiente regulación para otorgar una solución a la situación en que se encontraban las concesiones de explotación como consecuencia de la normativa anterior.

La Disposición Transitoria primera de la Ley:

1. *«Todas las concesiones de explotación de recursos minerales de la Sección C) otorgadas con arreglo a las legislaciones anteriores, quedan sometidas a las disposiciones de la presente Ley.»*

⁶³ La Ley de Minas, de 19 de julio de 1944 (actualmente vigente la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas), no fomenta la explotación de las concesiones mineras por dos motivos: establece la obligación de explotar aquellas concesiones que al entrar en vigor estuviesen en explotación, pero deja vigente la Ley de 1868, es decir, la supervivencia de la concesión mediante el mero pago del canon para todas aquellas concesiones que no estén en explotación. Por otro lado, establece una sanción pecuniaria con carácter previo a la caducidad de una concesión por su no explotación, ocasiona que los concesionarios paguen la multa cuando dejan transcurrir el tiempo sin llevar a cabo las labores de explotación y con la espera de la imposición de una nueva multa.

2. *Los titulares de las concesiones que vinieran siendo explotadas al entrar en vigor la presente Ley, dispondrán del plazo de un año para consolidar sus derechos. En este caso, cuando el titular haya cumplido las obligaciones dimanantes de las mismas, el plazo de concesión será de hasta noventa años, contado a partir del nuevo otorgamiento.*
3. *Los titulares de concesiones mineras que no vinieran siendo explotadas al entrar en vigor la presente Ley, sin que constituyan reservas debidamente aprobadas de otras en actividad, dispondrán del plazo de dos años, si estuviera puesto de manifiesto un recurso de la Sección C), para iniciar los trabajos de explotación o solicitar, en su caso, la autorización prevista en el artículo 72 para la concentración de la actividad en una o varias concesiones.*
4. *De no estar puesto de manifiesto dicho recurso, los titulares deberán presentar dentro del plazo de un año el proyecto a que se refiere el art. 47 para la investigación de los terrenos que tengan concedidos; aprobada la investigación, deberá realizarse en los plazos que establece el art. 45 de la presente Ley. Transcurridos los plazos sin que se haya puesto de manifiesto un recurso, se declarará la caducidad de la concesión de que se trate. Caso de resultar positiva la investigación desarrollada, la referida concesión quedará sometida a lo estipulado en el párrafo 3 de esta disposición transitoria.*
5. *Si finalizasen los plazos a que se refieren los párrafos anteriores sin haberse dado cumplimiento a lo establecido en los mismos por causas imputables al titular, se procederá a la caducidad de las concesiones.*
6. *A efectos de los apartados anteriores, no se entenderán como concesiones mineras inactivas aquellas cuya paralización obtenga autorización previa de la Delegación Provincial correspondiente.*
7. *Cuanto se contiene en esta disposición transitoria será aplicable a la reserva de zonas a favor del Estado, que se considerarán, según sean provisionales o definitivas, como permisos de exploración, investigación o concesiones de explotación, siéndoles también de aplicación, en cuanto a plazos, lo establecido en el párrafo tercero del artículo octavo de la presente Ley».*

De esta manera, queda reflejada la conciliación de los intereses privados con los intereses generales, con el objetivo de acabar con la situación de privilegio de las antiguas concesiones inactivas y lograr considerarlas incluidas en la obligación de mantenerlas en actividad.

- **Dominio público radioeléctrico**

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones se refiere a los títulos habilitantes para el uso del dominio público radioeléctrico en el art. 62. El derecho de uso debe ser otorgado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (salvo los supuestos de otorgamiento por procedimiento de licitación del art. 63), a través de la afectación demanial, de la concesión o autorización administrativa. El uso común del dominio público radioeléctrico es libre.

Según el art. 60 de la citada Ley, el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público, cuya titularidad, gestión, planificación y control corresponden al Estado.

- **Dominio público forestal**

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes se refiere al régimen de usos del dominio público forestal en el art. 15, distinguiendo entre los **usos públicos**, respetuosos con el medio rural, sin ánimo de lucro, de acuerdo con la normativa vigente, y compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente establecidas; y los **usos sometidos a autorización o a concesión**. Cuando concurre una peculiar intensidad, peligrosidad o rentabilidad (autorización) y cuando implican una utilización privativa (concesión).

Tanto la concesión como la autorización se debe basar en criterios medioambientales y su duración está limitada de acuerdo a las características, sin dar lugar a renovación automática ni a ventajas a favor del anterior titular o personas especialmente vinculadas a él.

7. BIENES PÚBLICOS EN RÉGIMEN ESPECIAL: LOS BIENES COMUNALES Y EL PATRIMONIO NACIONAL.

A) Los bienes comunales⁶⁴

Se trata de una figura bastante singular hasta el punto de que hoy aparece mencionada expresamente en la Constitución Española, concretamente en el art. 132.1 (pastos, rastrojeras, montes forestales, etc.), junto a los bienes de dominio público y sometidos al mismo régimen de protección que estos. Se inspira, al igual que los bienes demaniales, en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Una gran parte de la doctrina defiende la naturaleza demanial de los mismos, en cambio la jurisprudencia establece una naturaleza jurídica peculiar (STC 4/1981). El art. 2.3 RBEL declara que “tienen la consideración de comunales los bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos” y su apartado cuarto atribuye la titularidad a los Municipios y a las Entidades locales menores.

Estas notas hacen que nos preguntemos sobre su naturaleza jurídica, es decir, si los bienes comunales son de dominio público o son categorías distintas. Hay autores que los consideran una variante de los bienes demaniales, aunque es cierto que el art. 2.3 RBEL los define claramente como de dominio público⁶⁵.

Se trata de bienes que están erróneamente asimilados a los bienes de dominio público en la legislación de régimen local. Los bienes comunales son de titularidad municipal que se caracterizan porque su aprovechamiento corresponde con cuotas o dotes a los vecinos (a los empadronados), por tanto, son bienes que se explotan en común, más que bienes de dominio público.

El aprovechamiento y disfrute es lo decisivo y singular, corresponde a los vecinos sin distinción de edad, sexo o estado civil. Los extranjeros que estén empadronados también gozan de dicho derecho, ya que es condición necesaria la residencia habitual en el término municipal. Aunque no basta con que este inscrito en el Padrón sino que es necesario que exista una relación de vecindad efectiva, entendiéndose por tal, un arraigo estable, real y verdadero en la localidad.

⁶⁴ Presentan una naturaleza jurídica peculiar tal y como recoge la STC 4/1981, de 2 de febrero, en su fundamento jurídico 14 “Los bienes comunales tienen una naturaleza jurídica peculiar que ha dado lugar a que la Constitución haga una especial referencia a los mismos en el art. 132.1, al reservar a la Ley la regulación de su régimen jurídico, que habrá de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y también su desafectación...”.

⁶⁵ Existen CCAA que regulan sobre esta materia y les otorgan naturaleza demanial al definirlos como una categoría de bienes demaniales.

Los usos son colectivos y los vecinos aprovechan los bienes comunales a través de diversas figuras como la agricultura en grupo, cooperativas, asociaciones constituidas ad hoc, etc. Excepcionalmente pueden ser también usos y aprovechamientos por lotes. El art. 75 TRLRL establece las siguientes modalidades:

- El aprovechamiento colectivo es la forma general de utilización colectiva por todos los vecinos; consiste en el disfrute general y simultáneo de los bienes, con carácter gratuito, por quienes ostentas la condición jurídica de vecino.
- Excepcionalmente, por lotes o suertes y por carecer del disfrute de la comunidad, al limitarse el número de beneficiarios que pueden hacer uso del bien comunal.

La elección de una y otra modalidad corresponde a las entidades locales respectivas (municipios, provincias y entidades locales menores mediante ordenanzas)⁶⁶.

Los aprovechamientos de los bienes comunales pueden tener diverso contenido, como son los relativos a maderas, leñas, pastos, rocas, corcho y resina, cotos para finalidades específicas, aprovechamientos industriales, caza, recreo escolar, enseñanza, etc. Sin embargo, se ha de señalar que el beneficiario de un lote de un bien comunal no puede limitar dicho bien impidiendo el acceso a dicho bien a otros vecinos del término municipal⁶⁷.

Para algunos tipos de bienes comunales existe una regulación específica. Es el caso de los montes vecinales en mano común, regulados por la Ley 55/1980, de 11 de noviembre (art. 83 LBRL). Además, el RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, regula los bienes comunales de las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio (en materia de Régimen Local).

⁶⁶ Es interesante hacer referencia al Dictamen 2352/95, de 11 de enero, del Consejo de Estado (recopilación de Doctrina Legal 1996, pp. 549 y ss) que establece la conformidad a derecho de una ordenanza para aprovechamientos de pinos del Ayuntamiento de Neila (Burgos). Se trata de un sistema de aprovechamiento más rentable para los titulares, donde se distribuye entre los mismos no a la suerte (el derecho de tala), sino el producto de la enajenación de la madera. Una comisión vecinal gestora promovida por el Ayuntamiento, contrata la tala y la enajenación de la madera con el fin de garantizar un mejor aprovechamiento económico del bien. Se observa un aprovechamiento más rentable para el municipio que el tradicional, siendo una explotación colectiva o comunal.

⁶⁷ “En este sentido CEBRIÁN ABELLÁN (2010), p. 321; así como la STS 19 de junio de 2001 (art. 4403) que sostiene que el beneficiario de un lote de bien comunal mediante canon no puede cercar dicho bien impidiendo el acceso a sus fincas a otro vecino y debe disfrutar la finca en las condiciones en las que se le entregó, pudiendo ser requerido por el Ayuntamiento para que retire las cercas. El derecho a cerrar o cercar las fincas previsto en el art. 388 del CC corresponde a los propietarios de las fincas, dejando a salvo las servidumbre que tuvieran constituidas”. Disponible online: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/download/10097/10528/>.

B) El Patrimonio Nacional⁶⁸

Se trata de un conjunto de bienes muebles e inmuebles que están afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia (art. 2 Ley 23/1982, de 16 de junio, en lo sucesivo LPN). La titularidad corresponde al Estado, si bien se admite, una afectación para fines culturales y científicos. Todo ello sin perjuicio que dichos bienes puedan ser objeto de explotación, mediante convenios o contratos con empresas particulares.

Eran bienes privativos de la Corona y dejaron de ser bienes de la Corona para ser de titularidad estatal (no específicamente de la Administración, ni de la Corona, ni tampoco de la persona del Rey). Están contemplados en el art. 132.3 CE y son los bienes del antiguo Patrimonio Real o bienes de la Corona. Actualmente, el Patrimonio Nacional se encuentra regulado por la Ley 23/1982, de 16 de junio, parcialmente modificada por la Ley 44/1995, de 27 de diciembre.

El art. 4 y 5 LPN enumera dichos bienes, si bien existe la posibilidad de que se puedan incorporar nuevos bienes, tanto por afectación decidida por el Gobierno a propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, como por donaciones hechas al Estado a través del Rey. Cabe también la desafectación de los bienes del Patrimonio, aunque la misma no puede alcanzar a los bienes de valor histórico-artístico⁶⁹.

El art. 6.2 LPN desarrolla un régimen de protección idéntico al del dominio público “Los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, gozarán del mismo régimen de exenciones tributarias que los bienes de dominio público del Estado, y deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal”.

La diferencia fundamental de estos bienes respecto de los demaniales y patrimoniales de titularidad del Estado se encuentra en que su administración se halla confiada al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional (entidad de derecho público)⁷⁰.

⁶⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. *Derecho de los bienes públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 265 – 291.

⁶⁹ Entre los bienes integrantes del Patrimonio Nacional podemos destacar el Palacio Real de la Zarzuela, el Palacio Real, el Monasterio de San Lorenzo del Escorial, el Convento de Santa Clara (Tordesillas), el Monasterio de Las Huelgas (Burgos), etc.

⁷⁰ El órgano de gobierno del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional está constituido por un Presidente, un Gerente y un número de vocales no superior a diez, profesionales de reconocido prestigio, nombrados mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente de Gobierno (art. 8.1 LPN).

Dicha entidad depende de la Presidencia del Gobierno. Asume todas las competencias en relación con el Patrimonio Nacional, a excepción de la aprobación del inventario de bienes, así como los actos de afectación y desafectación de bienes muebles e inmuebles, que corresponden al Gobierno⁷¹.

8. CONCLUSIONES.

Las conclusiones que se pueden sacar de todo lo expuesto son las que se recogen a continuación:

1º. En el Derecho público de los bienes el dominio público gozan de un protagonismo y un espacio de gran trascendencia en atención a los regímenes de bienes.

Se puede observar en la propia Constitución Española donde aparece inscrito el valor y la importancia de los bienes públicos. Tienen una utilidad fundamental, porque son medios que ayudan a la preservación de la naturaleza y del medio ambiente. También pueden servir de garantes de la salud o de patrimonio histórico-artístico y, por tanto, satisfacen intereses generales⁷².

Se debe tener en cuenta que el derecho de bienes es un sector del ordenamiento jurídico relacionado con los principios generales que ordenan la actividad económica. Por ello, requiere una actualización continua que lo haga integrarse económicamente, ya que no tiene un carácter intemporal.

El dominio público es de tal importancia y magnitud que nuestro ordenamiento jurídico se ha centrado siempre en él y en sus elementos. El punto central es la regulación de los bienes, que se analiza coordinadamente con la actividad que se realiza en ellos.

En ocasiones se olvida que la razón de ser del dominio público es la de estar al servicio de la sociedad, donde, su objetivo o fin principal es el cumplimiento del interés general de la mejor manera posible. Tampoco hay que obviar que la existencia del dominio público se justifica porque se trata de un mecanismo que permite lograr una mejor actividad en los poderes públicos.

⁷¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2018, pp. 520 – 522.

⁷² PAREJO ALFONSO, L. *Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general*. Revista de Administración Pública, pp. 2379 y ss.

Se contempla expresamente en la LPAP la existencia de derechos reales limitados de carácter demanial, es decir, que el dominio público no está integrado únicamente por bienes sino también por derechos.

Ciertamente, la propiedad pública se ha convertido en un Derecho de explotación; las Administraciones públicas entienden que el dominio público es un “tesoro latente” que requiere ser bien gestionado y explotado, en beneficio del uso público y de la gestión de los servicios públicos. Quiere decirse que comprenden que se trata de una riqueza colectiva, cuya administración debe asegurar la mejor explotación para el interés general.

2º. En relación con los bienes demaniales, el Estado puede establecer reservas de uso mediante Ley, aunque es cierto que lo más habitual es que dichos bienes estén destinados a un uso común general. También son susceptibles de uso privativo, a través de concesiones y autorizaciones de uso.

Existen modalidades de utilización del dominio público que exceden los límites del uso común general y requieren una autorización o concesión demanial. Esto requiere un título llamado título habilitante por disposición de la ley o a través de un acto de la Administración que permite a un individuo utilizar los bienes de forma especial o privativa. La utilización privativa y el aprovechamiento especial son dos modalidades que nos llevan a dos técnicas jurídicas, se trata de la concesión y autorización respectivamente.

Cuando hablamos de utilizaciones especiales o privativas del dominio público se sujetan al pago de una tasa⁷³, canon o impuesta, ya que benefician a un sujeto determinado, por lo que se trata de un principio general.

⁷³ Diccionario de la Real Academia Española (RAE). **Tasa.** “*Tributo que se impone al disfrute de ciertos servicios o al ejercicio de ciertas actividades*”. En concreto, las tasas, en tanto que tributos, son prestaciones pecuniarias que deben responder al deber de contribuir y al fin primordial de obtener fondos para el sostenimiento de los gastos públicos. Fecha de consulta: [15/08/2020]. Disponible online: <https://dle.rae.es/tasa>.

3°. En la actualidad es difícil que los intereses privados y el poder político obstaculicen la buena fe de la Administración en su toma de decisiones, en parte, gracias al aumento de los controles y de los medios. Además, la Ley indica que las concesiones se deben otorgar a un tercero basándose en razones de interés público, pero no se puede obviar que la Administración ha suscitado polémica a la hora de otorgar concesiones durante muchos años. En algunas ocasiones el ente público ha otorgado la concesión de alguna obra o servicio a un tercero no por razones de interés público sino escudándose en razones de interés privado.

Hoy en día es más complicado que se lleven a cabo estas infracciones, ya que se deben acreditar las razones de interés público obligatoriamente. Es decir, que se debe justificar y concretar claramente los motivos en el caso de que una concesión administrativa genere un perjuicio para el interés general. En fin, es preciso definir los motivos previamente para conseguir una mayor seguridad jurídica y no se dejan únicamente a criterio de la Administración Pública.

Es necesario tener presente todas las consecuencias de la extinción antes de llevar a cabo su ejecución, por lo que para poner fin a una concesión se debe fundamentar o motivar y no se puede realizar arbitrariamente.

4°. Por lo que respecta a la autorización, hoy por hoy sigue siendo uno de los más característicos instrumentos de intervención administrativa, que se aplica en un amplio campo de la actuación pública: desde el control del ejercicio de actividades privadas, hasta determinados aprovechamientos del dominio público, pasando por el ejercicio de la competencia administrativa.

Sin embargo, la autorización tiene límites que representan una traba para la actuación empresarial y una carga para la Administración. El control preventivo a la autorización sólo es legítimo en la medida que estemos ante una actuación necesaria y proporcionada⁷⁴.

⁷⁴ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006, pp. 31 – 51.

5°. Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas anteriormente, se plantean modificaciones legislativas, con el fin de conseguir que la gestión de la bienes públicos sea más flexible y esté al servicio del interés general.

Se pone de manifiesto, cómo las premisas de la actual legislación patrimonial están superándose por consideraciones, doctrinales y jurisprudenciales, que defienden criterios flexibles en los rígidos conceptos legislativos. La orientación hacía conceptos como eficacia y eficiencia en la gestión, dirigidos a un interés conjunto de la población es lo que justifica que determinados bienes sean de titularidad pública.

En definitiva, existen dos consecuencias fundamentales: por una parte, se exige una mayor rentabilidad y productividad, y, por otro lado, es necesario no descuidar la vinculación al uso público de un bien o derecho protegiendo el interés general, que es, en suma, lo que fundamenta el régimen del demanio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANQUER CRIADO, David. *La concesión de servicio público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

BUENO SÁNCHEZ, José Miguel [et. al.]. *Lecciones fundamentales de derecho administrativo: parte general y parte especial*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2018.

COLMEIRO, M. *Derecho Administrativo español*. Tomo I y II, Libr. de Ángel Calleja, Madrid, 1850.

COSCULLUELA MONTANER, Luis; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, coaut. *Derecho público económico*. Iustel: Madrid, 2011.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael. *Las concesiones administrativas de dominio público*. Cizur Menor Navarra: Thomson-Civitas, 2012.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de derecho administrativo 2*. Navarra: Thomson Reuters-Civitas, 2018.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II*. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1982.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. *Derecho de los bienes públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015. Fecha de consulta: 3/05/2020. Disponible en: <https://almena.uva.es>.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. V. (dir). *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*. Iustel: Madrid, 2007.

HORGUÉ BAENA, Concepción (dir). *Régimen patrimonial de las administraciones públicas*. Iustel: Madrid, 2007, pp. 193 – 234.

JIMÉNEZ DE CISNEROS, Franciso Javier Cid; coordinadores AGUDO GONZÁLEZ, Jorge...[et al.]. *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2018.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2006.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. *Introducción al Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1986.

MESTRE DELGADO, J. F., dir. *El régimen jurídico general del patrimonio de las administraciones públicas: (comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre)*. Madrid: El consultor, 2004.

MESTRE DELGADO, J. F., *La extinción de la concesión de servicio público*. Las Rozas Madrid: La Ley, 1992.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Bienes comunales*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1964.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel, 2018.

RECURSOS EN LÍNEA

ALANZA GARCÍA, José Francisco. Derecho de los Bienes Públicos I: El Patrimonio de Navarra Comentarios a la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra. Instituto Navarro de Administración Pública. Disponible online: <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/913EC53B-45CB-471D-9142-9B186D079240/305613/PL19.pdf>.

CASABONA BERBERANA, M^a Asunción. *Cambios en la gestión del Patrimonio Público. Análisis a partir del caso de la vivienda social*. Master interuniversitario en Derecho de la Administración Pública. Universidad de Zaragoza, 2019. Fecha de consulta: 8/06/2020. Disponible online: <http://zaguan.unizar.es/>.

Diccionario del español jurídico. Disponible online: <https://dle.rae.es/inalienable>.

Diccionario de la Real Academia Española (RAE). Disponible online: <https://dle.rae.es/tasa>.

ENTRENA CUESTA, R., *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, Revista de Administración Pública, núm. 30, 1959. Fecha de consulta: 5/06/2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112415>.

FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, L.C., *El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico y minero*, Revista de Administración Pública, núm. 111, 1986. Fecha de consulta: 6/06/2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2117208>.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.d.LÁ. *La valorización del dominio público*. (Tesis Doctoral) Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2014. Fecha de consulta: 15/06/2020. Disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/75886>.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a Ángeles. *¿Ha cambiado tanto la regulación del patrimonio de las Entidades Locales?* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). N°317, septiembre-diciembre 2011, pp. 113-141. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es>.

I. RIPLEY, Daniel. *La utilización privativa de los bienes de dominio público: las concesiones demaniales en la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Revista Actualidad Jurídica Uría Menéndez, nº8/2004. Fecha de consulta: 28/06/2020. Disponible en: <https://www.uria.com/es/revista/8>.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Bienes comunales: refundición de dominio forestal de suelo y suelo*. Revista de Administración Pública, Dialnet, 1969. Fecha de consulta: 4/06/2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111681>.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *La nueva regulación de los bienes comunales*. Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica. Dialnet, 1967. Fecha de consulta: 25/05/2020. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/8489/8538>.

PEÑARANDA RAMOS, José Luis. *Los bienes de dominio público*. Universidad Carlos III de Madrid, 2013. Fecha de consulta: 29/07/2020. Disponible en: <http://ocw.uc3m.es/>.

JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional

Sala y fecha	Referencia	Magistrado ponente
Pleno, 2/02/1981	4/1981	Manuel García-Pelayo y Alonso

Tribunal Supremo

Fecha	Referencia	Magistrado ponente
Sala de lo Contencioso, 19/06/2001	5238/2001	ANTONIO MARTI GARCIA