



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Autorizaciones y Concesiones en el uso de dominio público, en especial en el Derecho público hidráulico.

Presentado por:

Almudena García Gutiérrez

Tutelado por:

Bernard-Frank Macera Tiragallo

Valladolid, xx de junio de 2022

RESUMEN

El objeto del presente trabajo es el estudio de las figuras de la autorización y la concesión en el dominio público como parte general, en su régimen de uso, y, como parte especial, la indagación en el derecho público hidráulico en éstas, ya que para que un sujeto pueda beneficiarse del uso del dominio público, incluyendo el hidráulico, se necesita un título que lo habilite, sin olvidarse del uso común, el que se lleva a cabo sin necesidad de título administrativo, libremente.

De estas dos figuras del Derecho Administrativo, se ahondará, tanto en sus usos como en su régimen jurídico, tanto en parte general como en parte especial. Se recogen principalmente en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, leyes que se expondrán con detenimiento en las siguientes páginas.

ABSTRACT

The object of this work is the study of the figures of authorization and concession in the public domain as a general part, in its regime of use, and, as a special part, the investigation in the hydraulic public law in these, since for that a subject can benefit from the use of the public domain, including the hydraulic, a title is needed that enables it, without forgetting the common use, which is carried out freely without the need for an administrative title.

These two figures of Administrative Law will be delved into, both in the uses that require them, and in their legal regime, both in general and in special part. They are mainly included in Law 33/2003, of November 3, on the Patrimony of Public Administrations, and in Royal Legislative Decree 1/2001, of July 20, which approves the consolidated text of the Water Law, laws which will be explained in detail on the following pages.

PALABRAS CLAVE

Autorización, concesión, derecho público hidráulico, bienes de dominio público.

KEY WORDS

Authorization, concession, hydraulic public law, public goods.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	8
2. USOS SUJETOS A AUTORIZACION ADMINISTRATIVA	11
2.1. EN GENERAL	11
2.1.1. <i>Usos que requieren Autorización</i>	11
2.1.1.1. Definición y caracteres.....	11
2.1.1.2. Las Actividades Comprendidas.....	13
2.1.2. <i>Régimen Jurídico de la Autorización</i>	15
2.2. EN EL DERECHO PÚBLICO HIDRAULICO	18
2.2.1. <i>Usos que requieren Autorización</i>	18
2.2.2. <i>Régimen Jurídico de la Autorización en el Derecho Público Hidráulico</i>	24
3. USOS SUJETOS A CONCESION ADMINISTRATIVA	26
3.1. EN GENERAL	26
3.1.1. <i>Usos que requieren Concesión</i>	26
3.1.1.1. Usos comunes y generales.....	26
3.1.1.2. Uso Especial.....	27
3.1.1.3. Uso privativo.....	28
3.1.1.4. Uso normal y anormal	28
3.1.2. <i>Régimen Jurídico de la Concesión</i>	29
3.2. EN EL DERECHO PUBLICO HIDRAULICO	31
3.2.1. <i>Usos que requieren concesión</i>	31
3.2.1.1. Tipos de concesiones.....	33
3.2.2. <i>Régimen Jurídico de la concesión en el Derecho Público Hidráulico</i>	34
3.2.2.1. Trámites en el procedimiento concesional.....	35
Inicio del expediente.....	35
La competencia de proyectos.....	36
Petición de informes.....	37

Información Pública.....	37
Visita de reconocimiento y confrontación.....	38
Informe propuesta.....	38
Trámite de audiencia.....	39
Informe de la Abogacía del Estado.....	39
Ofrecimiento de condiciones.....	40
Resolución.....	40
4. CONCLUSIONES.....	42
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	47
RECURSOS EN LÍNEA	49
JURISPRUDENCIA.....	51
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	51
TRIBUNAL SUPREMO.....	51
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	53

TABLA DE ABREVIATURAS

AP	Administración Pública
ART	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades autónomas
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CH	Confederación Hidrográfica
CHD	Confederación Hidrográfica del Duero
DMA	Directiva Marco Europea del Agua
DPH	Derecho Público Hidráulico
Laguas	Ley de Aguas
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LrBRL	Reguladora de las Bases del Régimen Local
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades locales
RD	Real Decreto
RDPH	Reglamento del Dominio Público Hidráulico

STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas
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, cuyas raíces radican en el Derecho Romano.

Se suelen diferenciar los bienes, según quien detenta su propiedad, en bienes de propiedad privada y bienes de propiedad pública.

Los bienes de propiedad privada son de los cuales pueden ser titulares los particulares, individual o colectivamente. Sin embargo, a veces el Estado u otro ente de derecho público pueden ser titular o propietario de bienes o régimen de propiedad privada, actuando como un particular. La propiedad pública son los bienes del Estado u otra Administración Pública.

Los patrimonios agrupados en manos del Estado o de alguna Administración comprenden dos tipologías de bienes, un patrimonio fiscal o privado caracterizado por su productividad económica, que la Administración posee en propiedad privada y que utiliza conforme al Derecho Civil, y un patrimonio administrativo directamente adscrito al servicio público, sometido al derecho público. Esta distinción tiene su reflejo en el Derecho Positivo, la Constitución Española, el Código Civil y las leyes administrativas y sectoriales.

Los bienes o derechos de dominio privado de la Administración (patrimoniales) utilizando una definición negativa los que siendo titularidad de las administraciones públicas no tengan el carácter de demaniales y puedan ser adquiridos, gravados y transmitidos por las mismas como su de un particular se tratase.

Estos bienes se rigen en cuanto a su adquisición, administración, defensa y enajenación por la Ley 33/2003 LPAP, y las disposiciones que lo desarrollen y complementen, siéndoles de aplicación supletoria las normas generales del Derecho Administrativo en las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y el procedimiento para ello, y las normas de Derecho Privado en los restantes aspectos de su régimen jurídico.

Dentro de los bienes públicos, la división más importante es la que distingue entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales.

Los bienes o derechos de dominio público, demaniales, los que siendo de titularidad pública se encuentran afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley les otorgue expresamente el carácter de demaniales.

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.

Se rigen por las leyes y disposiciones especiales que les resulten de aplicación, y falta de estas, por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAP) y las disposiciones que le desarrollen y complementen como su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto, las normas generales de Derecho Administrativo y por último, el derecho privado, el Código Civil.

Los bienes que los integran son los que recoge el Art 132 CE¹ en su apartado segundo “los que determine la Ley y en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental”

También son bienes de dominio público los recogidos en el Art.339 CC.

Son bienes de dominio público: *“Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos”*.

Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional², como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

En cuanto al dominio público hidráulico, el dominio público hidráulico es dominio público natural y su titular es el Estado, y tal y como recoge el art 132 CE, precisa de una ley,

¹ El artículo 132.2 de la Constitución comienza señalando que «son bienes de dominio público estatal los que determine la ley». En relación con la declaración de dominio público estatal de las aguas continentales superficiales, así como de las subterráneas renovables, declaración amparada en el citado precepto constitucional, son de sumo interés las consideraciones efectuadas en el FJ 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre (resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Aguas de 1985), consideraciones vertidas desde la perspectiva del significado institucional del dominio público, en conexión con las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre esta materia.

² ALONSO MOYA, F. (1951). Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado. Revista de Administración Pública, 4, Pp. 29–71.

la cual es la Ley de Aguas que define cuál es ese dominio público, lo regule, lo proteja y fije cuál es su uso.

La regulación aplicable es: Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

En el Art.1.3 de la Ley de Aguas, se señala que *“Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público hidráulico”*

El agua es un recurso natural escaso e indispensable para la vida, asimismo, el agua constituye un recurso unitario³. Consideradas, como recurso, no cabe distinguir entre aguas superficiales y subterráneas. Unas y otras se encuentran íntimamente relacionadas, presentan una identidad de naturaleza y función y, en su conjunto, deben estar subordinadas al interés general y puestas al servicio de la nación.

En la Ley de Aguas, se incluyen las aguas superficiales, y las subterráneas renovables⁴

Los bienes que integran el dominio público hidráulico del estado, vienen enumerados en el Art.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Artículo 2. Definición de dominio público hidráulico.

“Constituyen el dominio público hidráulico del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en esta Ley:

a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.

b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.

c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.

³ MARTÍN MATEO, R., El agua como mercancía, Revista de Administración Pública, núm. 152, 2000, pp. 7 y ss.

⁴ «Las aguas subterráneas como bienes de dominio público», en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi, Cívitas, Madrid, 1989, pp 677 ss.

d) Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.

e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.”

No obstante, el propio Texto Refundido de la Ley de Aguas introduce una excepción en su Art.1 al señalar que las aguas minerales y termales⁵ se regulan por su legislación específica⁶, sin perjuicio de la aplicación de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición, sin perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación

2. USOS SUJETOS A AUTORIZACION ADMINISTRATIVA

2.1 EN GENERAL

2.1.1. Usos que requieren Autorización

2.1.1.1 Definición y caracteres

La Administración otorga la autorización de forma directa y unilateralmente, sin perjuicio de tercero para garantizar la neutralidad de la intervención administrativa en la esfera subjetiva del titular sometida a derecho privado, a aquellos que cumplan los requisitos exigidos en la normativa pertinente y, salvo que no haya un número suficiente, ya que en ese caso, se hace a través del mecanismo concurrencial y si no fuese conveniente la valoración

⁵ “El carácter de dominio público de las aguas minerales y termales (arts. 24 y siguientes de la Ley de Minas de 1973) no ha sido, sin embargo pacífico en la doctrina. Respecto de las aguas minerales defendió su carácter privado GUAITA (Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas, 2." ed., Cívitas, Madrid, 1986, Pag 347) Y, en general, sobre el régimen jurídico de estas aguas, Fernando GARRIDO FALLA, que también defendió la idéntica calificación para con las aguas minero-medicinales «Naturaleza y régimen jurídico de las aguas minero-medicinales», Revista de Administración Pública, 42, 1963, pags 155 ss.

⁶ La legislación específica citada es el Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano.

de los méritos de las personas solicitante, ya que se hace por sorteo⁷. No son transmisibles si las autorizaciones son personales, donde la cualificación de sujeto titular de la misma ha sido esencial para la emisión. Las autorizaciones no se consideran derechos reales, sino un conjunto de facultades posesorias, con un carácter transitorio, regulado en el art 92 LPAP, ya que su duración máxima no puede superar cuatro años, con posibilidad de prórroga.

La actividad sujeta a autorización, no se puede llevar a cabo sin su previa obtención. La Administración realiza un control previo, el cual es imprescindible para comprobar si los requisitos o condiciones requeridos, se cumplen.⁸

La Administración ha creado múltiples supuestos de autorización, dándose poder para un seguimiento y vigilancia permanentes en su desarrollo, y que otorgan a ésta poderes de intervención más severos y constrictivos que los que se podrían prever en los supuestos de las concesiones.

Las autorizaciones se suelen clasificar entre regladas y discrecionales, según el margen de discrecionalidad de la administración, y simples y operativas, según la conducta sea aislada o continuada.

La Jurisprudencia utiliza un concepto de autorización que se ajusta a la noción clásica de acto administrativo que permite a una persona el ejercicio de un derecho o facultad que le corresponde, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar. Y desde este punto de vista tradicional, la autorización administrativa, en cuanto acto de control preventivo y de carácter meramente declarativo que no transfiere facultades sino que remueve límites a su ejercicio, ha de ser otorgada o denegada por la Administración con observancia de la más estricta legalidad⁹. Carácter reglado de la autorización que es predicable no solo del acto mismo de otorgamiento, sino de todos sus aspectos, como son: su contenido, la competencia del órgano otorgante y el procedimiento a seguir.

⁷ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. (2021). Curso De Derecho Administrativo. Civitas, Capítulo I pp. 12-13.

⁸ FERNANDEZ FARRERES, G. (2020a). Curso de Derecho Administrativo II (16.a ed.). Aranzadi. pp. 94-96

⁹ Este fragmento ha sido extraído de la sentencia STSJ M 13938/2015 - ECLI: ES: TSJM: 2015:13938.

2.1.1.2. Las Actividades Comprendidas

Libre iniciativa: un gran número de iniciativas estas sujetas a autorizaciones de actividad, ambientales o urbanísticas. Con ello, se trata de ejercer un control preventivo sobre actuaciones privadas, sujetas a la libre iniciativa (art. 84 LrBRL y art.1 Real Decreto 2009/2009), pero que pueden incidir de manera particularmente intensa en el interés general¹⁰.

La publicación de la actividad (art. 128.2 CE) excluye la autorización¹¹.

Los derechos y libertades fundamentales: (Incluyendo actividades que constituyen el soporte necesario para su desarrollo), suponen para los ciudadanos ámbitos de autodeterminación, que los Poderes públicos han de promover y garantizar. En algunos casos, su ejercicio no puede subordinarse a la previa obtención de una autorización administrativa (como por ejemplo, el derecho de reunión, art. 21.1 CE)¹². En otros, cabe su sujeción a autorización, siempre que su imposición esté justificada, por tratarse de una medida necesaria y proporcionada.

Servicios públicos en sentido amplio: Las autoridades también constituyen el título administrativo que permite actuar en el ámbito de servicios públicos, en sentido amplio, que se caracterizan por no comportar la titularidad pública de la actividad.

Se dispone el apartado 1 del artículo 84 de la LPAP que "*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*".

Por ello, el uso especial se somete a la obtención del correspondiente título habilitante, que ha de ser una autorización o una concesión. El apartado 2 del artículo 86 de la LPAP, "*El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión*" distingue los supuestos en los que se precisa uno u otro título en función únicamente de un criterio

¹⁰ CUÉTARA MÁRTINEZ, J. M. & ARIÑO ORTIZ, G. (1983). La actividad de la administración : lecciones de Derecho administrativo / Juan Miguel de la Cuétara ; prologo sobre La asunción de actividades y bienes por el estado por Gaspar Ariño Ortiz. Tecnos.,

¹¹ En este sentido la STS DE 24/10/1989, considera el servicio público como "una actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que esta la reglamente, dirija y gestione..."

¹² GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2002). Derecho de Reunión y Manifestación. Civitas.

temporal: la duración del aprovechamiento. Si esta duración llega hasta los cuatro años, se requiere una autorización, pero, si se excede de cuatro años, se necesita una concesión.

Las autorizaciones se pueden clasificar entre autorizaciones regladas y autorizaciones discrecionales, según el margen de discrecionalidad de la administración; simples y operativas, según la conducta sea aislada o continuada.

Las autorizaciones deben otorgarse en virtud de procedimientos competitivos, salvaguardando así, el principio de igualdad. Aunque también se admite el sorteo como forma de adjudicación, como hemos indicado más arriba (art 77.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales).

No son transmisibles si las autorizaciones tienen carácter personal, donde la cualificación de sujeto titular de la misma ha sido esencial para la emisión (arts. 13.2 y 14.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). Las autorizaciones reales, por el contrario, pueden ser, en principio, transmisibles

La Jurisprudencia utiliza, un concepto de autorización que se ajusta a la noción clásica de acto administrativo que permite a una persona el ejercicio de un derecho o facultad que le corresponde, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar. Y desde este punto de vista tradicional, la autorización administrativa, en cuanto acto de control preventivo y de carácter meramente declarativo que no transfiere facultades sino que remueve límites a su ejercicio, ha de ser otorgada o denegada por la Administración. El Carácter reglado de la autorización que es a todos sus aspectos, como son su contenido, la competencia del órgano otorgante y el procedimiento a seguir.

El empleo de las autorizaciones, como modo clásico de intervención administrativa, se comprueba *ex ante* si una actividad definida se adapta a los intereses generales, está perdiendo fuerza en este momento debido a otros modos menos invasivos y que introduzcan menos inflexibilidades a las actividades económicas.

Entre estos títulos de intervención están la "declaración responsable" y la "comunicación", incluidas en el artículo 69 de la LPAP. Ambos procedimientos derivan de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que modifican diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2.1.2 Régimen Jurídico de la Autorización

La Autorización está regulada detalladamente en los Arts. 91 a 103 LPAP, por ello, cabe distinguir ciertas cuestiones de estos títulos habilitantes.¹³

El otorgamiento de las autorizaciones, en principio se otorga directamente a los solicitantes, salvo que su número se encuentre limitado otorgándose en régimen de concurrencia, y si esta concurrencia o competencia no fuera procedente se otorgara mediante sorteo, recogido en el art. 92.1 LPAP.¹⁴

En cuanto a la transmisibilidad, el art. 92.2 LPAP admite la posibilidad de transmisión en las autorizaciones, siempre que no se tenga en cuenta las circunstancias personales o este su número limitado (art.77 RBEL).

La duración de la autorización se regula en el art. 92.3 LPAP, no puede exceder los cuatro años y debe ser determinada, incluyendo también una posible prórroga.

Las autorizaciones, pueden ser revocadas en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, 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. La revocación de la administración se encuentra regulada en el art. 92.4 LPAP.¹⁵

El otorgamiento de las autorizaciones puede estar sujeto a contraprestación, como puede ser el pago de una tasa. También puede tener carácter gratuito.

Las autorizaciones demaniales se extinguen por las causas recogidas en el Art.100 LPAP, como las concesiones demaniales. En concreto, muerte o incapacidad sobrevenida del titular o la extinción de la personalidad, si fuese una persona jurídica o revocación de la autorización, desafección del bien... Cualquier otra causa prevista en las condiciones con arreglo a las cuales se haber otorgado.

¹³ SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. (2018). Principios de derecho administrativo general (Madrid ed.). Iustel. Págs.500 y ss.

¹⁴ FERNANDEZ FARRERES, G. (2020a). Curso de Derecho Administrativo II (16.a ed.). Aranzadi. Pp. 94-96

¹⁵ FERNANDEZ FARRERES, G. (2020a). Curso de Derecho Administrativo II (16.a ed.). Aranzadi. Pp. 95

Artículo 100 LPAP. Extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales.

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.*
- 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.*
- 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.*

En la extinción, por cuestiones de seguridad jurídica, es necesario en todos los casos una declaración administrativa, con el correspondiente procedimiento administrativo con la audiencia del interesado, para comunicar al titular el vencimiento¹⁶.

El modo habitual de extinción de la autorización es el cumplimiento de su contenido, y se puede producir por tres causas¹⁷.

¹⁶ El principio de imprescriptibilidad del dominio público instiga la extinción tarde o temprano de las autorizaciones y concesiones, indistintamente de su plazo de duración.

¹⁷ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. (2006). La autorización administrativa. Cizur Menor, Navarra: Thomson- Civitas. Pp 327- 358.

- Transcurso del plazo

Las autorizaciones de funcionamiento se otorgan con sujeción a plazos temporales y, éstas capacitan para el desarrollo del tiempo de una actividad. Es uno de los principios fundamentales del dominio público, se ubica en el art 92.3 LPAP.

La extinción no tiene la necesidad de ser declarada por la Administración, ya que se produce *ipso iure*. Una vez extinguida la relación jurídica, se debe cesar el ejercicio de la actividad por parte del titular de la autorización. Si esta actividad no cesara, la administración podrá utilizar mecanismos de ejecución forzosa, y, también, puede ser objeto de sanción administrativa.

- Realización de la actividad autorizada.

Se realiza una operación determinada que se extingue una vez que ésta se haya realizado.

- Actuación de la condición resolutoria

La extinción de la autorización por cumplimiento de la condición resolutoria ha de ser declarada expresamente por la Administración pertinente. El cumplimiento de la condición resolutoria da lugar a la extinción de la autorización, y el incumplimiento de ésta, da lugar a la revocación y sanción.

Con el cumplimiento se extingue la relación jurídica que ésta ha dado lugar, pero la autorización no se extingue. Solo en caso de anulación se extingue la autorización porque se elimina un acto administrativo inválido.

Otros modos de extinción podrían ser la renuncia del sujeto autorizado ya que las autorizaciones son actos favorables, por ello, el titular del derecho tiene la posibilidad de renunciar a su derecho.

Las consecuencias que genera la extinción de la autorización por incumplimiento se encuentra el deber de poner a término al ejercicio de la actividad, determina la pérdida de los derechos que se asocian a la autorización.

La extinción por incumplimiento debe limitarse a la actividad comprendida por la autorización que se elimina, en específico. Nada impide al interesado a solicitar una autorización nueva, a no ser que el incumplimiento de esta haya llevado aparejado la inhabilitación.

2.2 EN EL DERECHO PÚBLICO HIDRAULICO

2.2.1. *Uso que requieren Autorización*

Antes de comenzar con los usos que requieren autorizaciones en el derecho público hidráulico, nos centraremos brevemente en el uso de dominio público hidráulico general, el cual no precisa de título y se realiza bajo las notas de libertad y gratuidad¹⁸. Se regula en el Art.50 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA) y en el Art.50 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (RDPH)¹⁹.

“Artículo 50. Usos comunes.

1. Todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado.

2. Estos usos comunes habrán de llevarse a cabo de forma que no se produzca una alteración de la calidad y caudal de las aguas. Cuando se trate de aguas que circulen por cauces artificiales, tendrán, además, las limitaciones derivadas de la protección del acueducto. En ningún caso, las aguas podrán ser desviadas de sus cauces o lechos, debiendo respetarse el régimen normal de aprovechamiento.”

¹⁸ El agua es uno de los sectores demaniales afectados por la economización. Los recursos hídricos han sido objeto de un largo debate sobre la conveniencia o no de su apertura al mercado, unido a la polémica sobre el precio del agua que choca con prejuicios dogmáticos sobre su titularidad pública. EMBID IRUJO, A., *Precios y mercados del agua*, Civitas, Madrid, 1996, pp.54 y ss.

¹⁹ ANALES DE DERECHO. *Universidad de Murcia. Número 25-2009. Págs. 505-543.*

En el uso común especial concurren especiales circunstancias de intensidad o peligrosidad, que demandan la exigencia de un título como forma de control. El título habitual es la autorización o la declaración responsable. Cabe la posibilidad de no ser gratuito. Se encuentra regulada en el Art. 53 RDPH.

“Artículo 53.

1. *Los usos comunes especiales a los que se refieren las secciones V y VI de este capítulo, que por su especial intensidad puedan afectar a la utilización del recurso por terceros, requerirán autorización. Los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones respetarán los principios de publicidad, transparencia y objetividad.”*

En algunas ocasiones la autorización puede ser sustituida por una declaración responsable (Art51.1 RDPH). En cualquier caso, el uso puede no ser gratuito y no impide necesariamente la utilización del recurso por terceros. El ejemplo clásico es la navegación.

La fórmula de declaración responsable también se ha incorporado en la normativa de algunos planes hidrológicos (Ebro y Duero), para autorizaciones de actuaciones menores de conservación y mantenimiento del Derecho Público Hidráulico, con objeto de simplificar y agilizar procedimientos.²⁰

Por su parte, el uso privativo supone la ocupación de una porción de dominio que limita o excluye la utilización por los demás. No es gratuito y el título por excelencia es la concesión, lo cual nos ocupará más adelante.

Tampoco podemos decir que haya una correspondencia concesión-uso privativo y autorización-uso común especial, pues si bien la concesión se considera como título jurídico por excelencia para la utilización privativa de los bienes de dominio público, nuestra legislación de patrimonio de las administraciones públicas admite que el uso del dominio público por plazos inferiores a 4 años y que no exija instalaciones fijas pueda ser amparado

²⁰ En la Confederación Hidrográfica del Duero se han acotado los plazos en cuanto a la declaración responsable de ciertos planes hidrológicos, como pueden ser los cauces, con el objetivo de facilitar los trámites para iniciar obras y optimizar la gestión.

El modelo de «Declaración Responsable» de la CHD simplifica y acorta plazos para actuaciones menores en cauces - El modelo de «Declaración Responsable» de la CHD simplifica y acorta plazos para actuaciones menores en cauces - CHDuero. (2019).

<https://www.chduero.es/-/el-modelo-de-declaraci%C3%B3n-responsable-de-la-chd-simplifica-y-acorta-plazos-para-actuaciones-menores-en-cauces>.

por autorización. La concesión es normalmente más compleja desde un punto de vista procedimental y opera siempre bajo los principios de publicidad y concurrencia.

Los usos comunes especiales del DPH se regulan en los art. 51 y siguientes del RDPH. Dentro de la tipología de actuaciones cabe señalar las siguientes:

Navegación

Sin exclusividad en un tramo de río o embalse porque en ese caso sería un uso privativo sometido a la concesión del art. 75 RDPH que acabamos de ver.

Actuaciones en los cauces

Como son obras de defensa, limpieza y acondicionamiento, entubado, establecimiento de puentes, plantaciones... y otras actuaciones reguladas básicamente en el art. 126 RDPH²¹

Aprovechamiento de bienes del DPH sin exclusividad

Como es el caso de las cortas y extracciones de áridos, aprovechamiento de pastos, etc. que se regulan en el art. 72 RDPH²².

Al regular el nuevo Registro de Aguas, este art.72 RDPH, se refiere a los datos fundamentales que lo configuran, ya que señala que en él se inscribirán las concesiones de aguas. Estas inscripciones se practicarán de oficio, donde reflejarán la titularidad y características de los aprovechamientos así como los cambios autorizados de esa titularidad y esas características. El Registro será público, por lo que podrán solicitarse las oportunas certificaciones de su contenido.

²¹ EL Art. 126 RDPH recientemente modificado, por el ya mencionado Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre

²² El Tribunal Constitucional, en el fundamento 23, apartado 1), de la sentencia 227/1988, de 29 noviembre, declara que el Registro de Aguas a que se refiere el artículo 72 de la Ley de Aguas ha de ser considerado básico, por ser un elemento esencial del sistema de concesiones administrativas sobre las aguas, en cuanto instrumento indispensable de garantía de las mismas, así como que, en relación con las cuencas intracomunitarias corresponde a las Comunidades Autónomas (que hayan asumido competencias sobre recursos hidráulicos en dichas cuencas) regular su propia Administración hidráulica, incluido el necesario Registro de Aguas, sin otro límite que el de la legislación básica contenida en el propio artículo 72 de la Ley de Aguas.

Derivaciones temporales de agua

Reguladas en el art. 77 del RDPH y que la legislación considera un uso no privativo por la limitación temporal a que está sometido (máximo dos años) y por ser de libre revocación²³.

Autorización para investigación de aguas subterráneas

Este tipo de autorización se establece en los artículos 73, 74 y 75 del TRLA y se desarrolla en el art 177 y sigs. Del RDPH.

La investigación de aguas subterráneas tiene el fin de determinar la existencia de caudales aprovechables. Para realizar la investigación es necesaria una autorización del Organismo de cuenca, previo trámite de competencia de proyectos, si se requiere. *“El plazo de la autorización no podrá exceder dos años y su otorgamiento llevará implícita la declaración de utilidad pública a efectos de la ocupación temporal de los terrenos necesarios para la realización de las labores.”*

*“Si la investigación fuera favorable, el interesado deberá, en un plazo de seis meses, formalizar la petición de concesión, que se tramitará sin competencia de proyectos.”*²⁴

Los propietarios de los terrenos afectados por las peticiones de investigación de aguas subterráneas gozarán de preferencia para el otorgamiento de la autorización dentro del mismo orden de prelación a que se refiere el artículo 60 del TRLA.

²³ En el caso de que la solicitud se estime compatible con las previsiones del Plan hidrológico, se concederá sin más trámites la autorización, que no podrá otorgarse por un plazo superior a dos años, en la que se hará constar que se concede a precario, pudiendo quedar revocada si el Organismo de cuenca lo cree conveniente para una mejor gestión del dominio público hidráulico

Declaraciones responsables y autorizaciones. (2021). Ministerio para la Transición Económica y el Reto Demográfico.

²⁴ Art. 66.3 de la. Un derecho preferente para el otorgamiento de autorizaciones de investigación y, por consiguiente, para la obtención de la concesión de aprovechamiento.

Autorización para realización de obras en la zona de policía de cauces

De acuerdo con el artículo 78 del RDPH²⁵ también se necesitará autorización administrativa en ciertas obras y actuaciones que se realicen en las zonas de protección del dominio público, se trata de las zonas limítrofes con el mismo que el TRLA (art. 6) establece para su protección.

Suelen ser terrenos privados y están fuera del dominio público hidráulico (franjas limítrofes a los cauces de 100 metros anchura²⁶) pero las actuaciones que se hacen en ellos pueden afectar al dominio público hidráulico

Autorización de vertido de aguas residuales al dominio público hidráulico

Recogido en el Art.100 TRLA y Art.245 del Reglamento de dominio público hidráulico *“se considerarán vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada.”*

Queda prohibido, con carácter general, el vertido directo²⁷ o indirecto²⁸ de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa.

²⁵ *“Toda actuación en la zona de flujo preferente deberá contar con una declaración responsable, presentada ante la Administración hidráulica competente e integrada en la documentación del expediente de autorización, en la que el promotor exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso...Dicha declaración será independiente de cualquier autorización o acto de intervención administrativa previa que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones públicas...estas actuaciones deberán contar con carácter previo a su realización, según proceda, con la autorización en la zona de policía en los términos previstos en el artículo 78..”* Art.9 bis.3 LAguas

²⁶ Real Decreto Legislativo 1/2001

²⁷ Se entiende por vertido directo a cauce público el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas o canal de riego. REGLAMENTO DEL DOMINIO PUBLICO HIDRAULICO

²⁸ Por vertido indirecto a cauce público, el que no reúna esta circunstancia, como el realizado en azarbes, alcantarillado, canales de desagüe y pluviales. REGLAMENTO DEL DOMINIO PUBLICO HIDRAULICO.

La autorización de vertido tendrá como objetos la consecución de los objetivos medioambientales establecidos en el TRLA que están en consonancia con los dispuestos en la Directiva Marco del Agua²⁹. Dichas autorizaciones se otorgarán teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles y de acuerdo con las normas de calidad ambiental y los límites de emisión fijados reglamentariamente. Se establecerán condiciones de vertido más rigurosas cuando el cumplimiento de los objetivos medioambientales así lo requiera.

La navegación, el establecimiento de barcas de paso y embarcaderos, y el aprovechamiento de pastos sin exclusividad, están sometidos al régimen de declaración responsable, procedimiento que también se ha incorporado recientemente en la normativa de algunos planes hidrológicos (Ebro y Duero), para autorizaciones de actuaciones menores de conservación y mantenimiento del DPH.

Este sistema tiene su fundamento en el art. 51 TRLA, en la redacción que le dio la ley 25/2009³⁰, y en los art. 51, 51 bis y 52 RDPH en la redacción dada por el RD 367/2010³¹. Se basa en que el peticionario declara conocer la regulación de una actividad y su compromiso de respetarla, y si la administración no le contesta en un plazo señalado³², tiene derecho a iniciar la actividad una vez transcurrido este.

La declaración responsable debe presentarse con un mínimo de 15 días de antelación para que la administración pueda comprobar la compatibilidad de la finalidad de dichos usos con la protección del DPH.

Previamente, las Confederaciones Hidrográficas, CCHH, deben establecer, atendiendo a las características y circunstancias de cada cuenca hidrográfica, las condiciones, cupos y demás requisitos que deben observarse en el uso y conforme a los cuales se valorará su compatibilidad con la protección del DPH.

²⁹ Directiva Marco Europea del Agua (DMA), la cual, nace como respuesta a la necesidad de unificar las actuaciones en materia de gestión de agua en la Unión Europea.

³⁰ Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

³¹ Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio.

³² En el plazo de tres meses, Art.52 TRLA.

2.2.2 Régimen Jurídico de la Autorización en el Derecho Público Hidráulico

El procedimiento de autorización se sustancia por las normas generales del procedimiento administrativo, con las especialidades procedimentales que señalan los art. 52 y 53 del RDPH.

En general, el procedimiento de autorización es mucho más sencillo que el de concesión, y por ello su plazo de resolución es mucho menor, ya que son 6 meses.

El procedimiento se inicia siempre a instancia de parte mediante la presentación de una solicitud con la documentación técnica específica exigida en las normas que regulan cada tipo de actuación, y que normalmente está integrada por memoria y croquis o proyecto y planos, según la complejidad de la actuación pretendida.

Al amparo de esta autorización no se podrá llevar a cabo, en ningún caso, obras de movimientos de tierras que alteren la sección del cauce o su configuración.³³

Normalmente hay modelos de solicitud en todas las Confederaciones.

• Modelos de solicitud de autorización.

El trámite de competencia de proyectos es excepcional y sólo se prevé para algunas actuaciones que se realizan directamente sobre el DPH y que conlleven instalaciones fijas que lo ocupen, como el establecimiento de pantalanés flotantes o embarcaderos.

Se exige siempre un trámite de información pública pero que, a diferencia de las concesiones, requiere únicamente publicación en el BOP y no en los tablones de edictos de los Ayuntamientos. Según el tipo de actuación harán falta determinados informes, por ejemplo de la CCAA en el caso de actuaciones en DPH, por sus competencias en materia de medio ambiente y ecosistemas acuáticos, o de la Oficina de Planificación Hidrológica en el caso de las derivaciones temporales.

Las autorizaciones se otorgan por un plazo limitado y conllevan la imposición de una serie de condiciones en las que debe ejecutarse la actuación, pero a diferencia de las concesiones, no está previsto un trámite de aceptación del condicionado³⁴.

³³ Editorial Tecno. (2014). Ley de Aguas y sus Reglamentos. Tecno Editorial S a.

³⁴ Ramón Parada, & Marta Lora-Tamayo. (2019). Derecho Administrativo III. Dykinson. Pp 74- 78

Principios de actuación

Con independencia del trámite procedimental, a la hora de decidir si una actuación debe o no autorizarse, la normativa vigente incorpora una serie de criterios de actuación que deben tenerse en cuenta para valorar la petición formulada y para establecer las condiciones en que en su caso esta debe realizarse. Estos criterios se encuentran recogidos en algunos casos en el propio RDPH. Es el caso del art. 126 bis, relativo a las condiciones para garantizar la continuidad fluvial y del que ya hemos tenido ocasión de hablar en las especialidades de las concesiones que conllevan infraestructuras. Otro ejemplo puede ser el art. 74, que introduce determinadas prescripciones con respecto a plantaciones y cortas.

Pero muchos otros criterios se encuentran recogidos en las Normativas de los planes hidrológicos de cuenca, teniendo en cuenta las especificidades de cada una de ellas. Por ejemplo, tratan de fijar condiciones específicas para obras en cauce, zona de servidumbre y policía, y según el tipo concreto de actuación pretendida, y normalmente con el fin principal de garantizar la protección contra inundaciones. También pueden fijar condiciones específicas para los cultivos arbóreos o las extracciones de áridos, y en estos casos el fin principal es la protección de la morfología fluvial y de los valores naturales de ríos y riberas.

Respecto de las situaciones de sequía, se requiere de una norma específica, con rango de Real Decreto, para su declaración. Tiene normalmente un ámbito limitado tanto territorial (cuenca o subcuenca) como temporal (meses). A través de este RD³⁵ se dan atribuciones extraordinarias a la Junta de Gobierno: reducir dotaciones, alterar la prelación de usos, modificar concesiones y autorizaciones por un procedimiento abreviado... Son medidas no indemnizables a pesar de ser restrictivas de derechos, y en el caso de que se incumplan se prevé que puedan sancionarse como infracción muy grave e incluso llevar aparejada la clausura de instalaciones. Además de limitar derechos, los decretos de sequía normalmente habilitan al Organismo para realizar determinadas obras y actuaciones por el procedimiento de emergencia.

³⁵ El último RD dictado en la cuenca del Duero, Real Decreto 684/2017, de 30 de junio, por el que se declara la situación de sequía prolongada en la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos.

3. USOS SUJETOS A CONCESION ADMINISTRATIVA

3.1. EN GENERAL

3.1.1. Usos que requieren Concesión.

3.1.1.1. Definición y caracteres

La concesión demanial o de dominio público es el título que otorga, *ex novo*, a una persona, física o jurídica, el derecho al uso y disfrute o aprovechamiento privativo y temporal de un bien o derecho de dominio público manteniendo su titularidad.

Las concesiones demaniales se otorgan con la inserción de una cláusula de neutralidad que deja a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero. Mediante ella, la Administración excluye, por un lado, de la concesión que otorga, cualquier otro derecho concedido con anterioridad sobre la misma dependencia demanial, y por otro lado, la Administración limita su responsabilidad para el caso de que, por error u otra causa, la concesión incida sobre propiedades particulares.³⁶

Una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo que será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de La Propiedad.

En la LPAP, se recoge que las concesiones se otorgaran por un tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluyendo las prórrogas, no podrá ser superior a sesenta y cinco años.

3.1.1.1. Usos comunes y generales

El uso común general, es que corresponde por igual, indiscriminadamente, de forma anónima, sin necesidad de título alguno a todos los ciudadanos. El uso común del demanio es la manifestación más simple y natural de utilización de estos bienes. El uso no debe causar

³⁶ PARADA, R, & LORA- TAMAYO, M. (2019). *Derecho administrativo III*. Dykinson. Pp 74- 78

Daños en el bien, y ha de respetarse la preferencia del usuario primero o anterior³⁷. Ser recoge en la Ley 33/2003, (LPAP) en su artículo 86.1, habiendo señalado la doctrina y la jurisprudencia³⁸ que los ciudadanos tienen un derecho a usar de los bienes de uso común general mientras tengan tal carácter, sin que se precise un acto administrativo previo de habilitación. Tal derecho se vulneraría en caso de una prohibición de uso por parte de la Administración pública de que se trate³⁹.

El uso común se rige por los principios de igualdad, gratuidad y libertad⁴⁰, asegurando así, que todo ciudadano pueda acceder a ello, por tanto estos principios han de ser respetados por actos administrativos o disposiciones que se dicten sobre la utilización de estos bienes.

3.1.1.2. *Uso Especial*

Los principios de libertad, gratuidad e igualdad característicos del uso común, dando lugar a regímenes particulares, que son los usos comunes especiales⁴¹.

Estos usos surgen cuando concurren circunstancias como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez del bien u obtención de una rentabilidad singular o casos semejantes, lo que supone un uso de mayor intensidad que, aunque no excluye al común, puede afectarlo negativamente, restringiéndolo o menoscabándolo. Por ello, se requiere una previa autorización o licencia administrativa, que puede llevar consigo el pago de un canon o tasa.

³⁷. PARADA, R, & LORA- TAMAYO, M. (2019). *Derecho administrativo III*. Dykinson. Pp 74- 78

³⁸ Como ejemplo de jurisprudencia, se expone la STS 21/11/1981

³⁹ RIPLEY, D. (2008). 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*. <https://www.uria.com/es/revista/8>

⁴⁰ FERNANDEZ FARRERES, GERMAN. (2020). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II* (16a ED.). ARANZADI. Cap. VIII. Los bienes de titularidad pública. Pp 90- 120

⁴¹ FERNANDEZ FARRERES, GERMAN. (2020). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II* (16a ED.). ARANZADI. Cap. VIII. Los bienes de titularidad pública. Pp 90- 120

3.1.1.3. Uso privativo

El uso privativo determina la ocupación de una porción de dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros usuarios interesados. También, excluye otros usos de las mismas características, e incluso, puede limitar o excluir el uso común general⁴².

El derecho de uso privativo de dominio público se conforma como un derecho real administrativo, el cual, como derecho real que es, se deduce gravable, transmisible y susceptible de poder ser registrado⁴³. Este derecho real nace del otorgamiento del correspondiente título administrativo, que, como norma general, es la concesión.

Cuando la ocupación sea únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, se otorgara una autorización, en cambio, se concede una concesión, si concurre una ocupación con obras o instalaciones fijas. La concesión también será necesaria si la duración del uso o aprovechamiento sea mayor a cuatro años (Art.86.2 y 3 LPAP)

3.1.1.4. Uso normal y anormal

El art. 75.3 y 4 RBEL recoge el uso normal y el uso anormal de los bienes⁴⁴. Este artículo dispone que el uso normal es el que resulta acorde con la finalidad fundamental al que se encuentra afectado el bien, por el contrario, el uso anormal es el que no se origina conforme con dicha finalidad⁴⁵.

El Art.78.1.a) RBEL somete a concesión administrativa los usos anormales del dominio público, pero solo se procede a esa habilitación cuando el uso anormal no sea antagónico con la finalidad fundamental de ese bien.⁴⁶

⁴² FERNANDEZ FARRERES, GERMAN. (2020). CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II (16a ED.). ARANZADI. Pp 90- 120

⁴³ Ramón Parada, & Marta Lora-Tamayo. (2019). Derecho Administrativo III. Dykinson. Pp 74-80

⁴⁴ IGNACIO FERNANDEZ SARASOLA & EDUARDO SANCHEZ (2017). Manual de fundamentos de derecho público y privado. Tecnos. Pp 75-83

⁴⁵ FERNANDEZ FARRERES, GERMAN. (2020). CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II (16a ED.). ARANZADI. Pp 90- 125

⁴⁶ FERNANDEZ FARRERES, GERMAN. (2020). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II* (16a ED.). ARANZADI. Pps 90- 125

3.1.2 Régimen Jurídico de la Concesión

Las autorizaciones y concesiones se encuentran reguladas en los arts. 91 y 103 LPAP.

Las concesiones⁴⁷ se otorgan en régimen de concurrencia competitiva, salvo que el solicitante sea de otra Administración Pública, entidad sin ánimo de lucro o confesión religiosa, recogido en el art. 93.1 LPAP.

El concesionario se corresponsabiliza, por medio de la concesión, en la gestión del agua. Responde del buen uso del bien concedido, normalmente controlado a través del respeto al mantenimiento de las características de la concesión y del cumplimiento.

En cuanto a los tipos de concesión, merece la pena mencionar la distinción entre concesiones rogadas y concesiones licitadas, pues nuestra legislación de aguas contempla ambos tipos.

La transmisibilidad en la LPAP, no es tan clara como en el caso de las autorizaciones, y, a pesar de que en la regulación particular de algunos tipos de bienes se especifique lo contrario, parece admitirla previa autorización de la Administración que las hubiere otorgado, encontrándose en el art. 100.b) LPAP.

La duración en las concesiones, Art.93.3 LPAP, no puede exceder de sesenta y cinco años, con opción a prórroga.

La revocación, pueden ser dejadas sin efecto mediante rescate a la concesión, lo que obliga a indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios que la pérdida de la concesión le ocasione. Se dispone en los arts. 92.5 y 93.4 LPAP.

El otorgamiento de la concesión puede estar sujeto a contraprestación (tasa o canon concesional). Sin embargo, puede también tener condición gratuita cuando el uso del demanio no lleve aparejada utilidad económica para la persona autorizada. (Art. 92.5 y 93.4 LPAP).

Las concesiones demaniales se extinguen por las causas recogidas en el Art.100 LPAP, como pueden ser la muerte, extinción de la persona jurídica o incapacidad sobrevinida del titular, mutuo acuerdo, desaparición física del bien o caducidad del plazo.

⁴⁷ LÓPEZ MENUDO define la concesión como “un acto administrativo unilateral de carácter constitutivo, que atribuye un derecho subjetivo real que es inscribible en el Registro de la Propiedad al titular beneficiario de este derecho” (Art. 93.2 LPAP).

Otras causas pueden ser incumplimientos del titular, como falta de pago del canon, falta de la previa autorización que expide la Administración Pública.

También, por decisión de la Administración, como el rescate de las concesiones o de desafectación del bien.

Durante el plazo que dure la concesión, el titular de esta, tendrá a su disposición un derecho real sobre obras, construcciones e instalaciones fijas que se construya para el ejercicio de la actividad que se haya autorizado en la concesión. Este título otorga al titular los derechos y obligaciones del propietario y puede ser transmisible inter vivos o por muerte, absorción o escisión de sociedades... etc., por el plazo de la concesión.

Sobre los derechos de las obras, construcciones e instalaciones se podrá constituir una hipoteca como garantía de los préstamos contraídos por el titular de la concesión, pero solamente de aquellos que han tenido la finalidad de financiar la realización, modificación de las obras, construcciones e instalaciones de carácter fijo situado sobre el bien demanial concesionado.

La hipoteca implica una venta anticipada si, cuando finalice la concesión, no se puede hacer frente al crédito garantizado con la concesión. Por ello, es necesaria la previa autorización de la autoridad competente. Se extingue con la extinción del plazo de la concesión.

Para facilitar la financiación de las obras, construcciones e instalaciones, los derechos de cobro de los créditos con garantía hipotecaria, podrán ser cedidos total o parcialmente a través de emisiones de participaciones hipotecarias a fondos de titularización hipotecaria, recogido en la Ley 35/2003, de Instituciones de Inversión Colectiva.⁴⁸

Además del derecho real administrativo de la concesión demanial, la LPAP, reconoce al concesionario una suerte de propiedad separada o concesional sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que se hayan construido para el ejercicio de la actividad autorizada. La Ley se refiere a este derecho de propiedad con la denominación de derecho real. Sin embargo, por la propia naturaleza de las cosas, estamos ante un derecho de propiedad esencialmente limitado, constituyendo una situación de dominio dividido a término, entre el concesionario, durante el tiempo que dure la concesión, como propiedad sometida a término final o resolutorio, y la Administración que la concede, la propietaria

⁴⁸ PARADA VAZQUEZ, RAMÓN & LORA-TAMAYO, MARTA (2019). *Derecho administrativo III*. Dykinson. Pp 76-77

sujeta a término inicial o suspensivo, ya que podrá quedarse las obras de la concesión, cuando ésta llegue a término, a su fin.

Esta situación jurídica de división dominical, trae consigo limitaciones⁴⁹, lógicamente, uniéndose al interés público subyacente⁵⁰.

Cuando se extinga la concesión, las obras, construcciones e instalaciones fijas que se hayan edificado sobre el bien demanial, deberán ser demolidas por el titular de la concesión, o por ejecución subsidiaria, por la Administración a costa del concesionario, a no ser que su mantenimiento hubiera sido previsto expresamente en el título concesional o que lo decida de tal manera la autoridad competente para otorgar la concesión. En ese caso, las obras, construcciones e instalaciones serán adquiridas de manera gratuita y libre de cargas y gravámenes, por la Administración o el organismo público que hubiera otorgado la concesión.

Al ser la situación del concesionario la misma que la de los titulares de un derecho real, podrá defender su derecho frente a terceros, a través del Derecho Civil.

Pero los conflictos que puedan existir entre la Administración y el concesionario, tendrá carácter administrativo y se tendrá que exponer ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativo⁵¹

3.2 EN EL DERECHO PUBLICO HIDRAULICO

3.2.1 Usos que requieren concesión.

El artículo 59.2 del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas⁵² dispone que “*las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y*

⁴⁹ Cuando se pasa el dominio de manera sucesiva en el tiempo, nuestro ordenamiento jurídico establece limitaciones.

⁵⁰ RIPLEY, D. (2008). 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 Uriá Menéndez. <https://www.uria.com/es/revista/8>

⁵¹ PARADA VAZQUEZ, RAMÓN & LORA-TAMAYO, MARTA (2019). Derecho administrativo III. Dykinson. Pp 77

⁵² Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos”, añadiendo el artículo 60.1 del mismo Texto que “en las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno”.

Como institución jurídica, podemos considerar la concesión como el título por excelencia⁵³ en virtud del cual la Administración puede atribuir derechos de uso privativo sobre el dominio público hidráulico, pero siempre teniendo presente el interés público y social.

La concesión es también un instrumento de gestión administrativa. La dicción de los preceptos transcritos pone de manifiesto, con toda claridad, cómo para el otorgamiento de cualquier concesión ha de atenderse a la explotación racional conjunta del recurso hídrico de que se trate.

Así, la expresión “*explotación racional conjunta*”⁵⁴ se configura como un verdadero concepto jurídico indeterminado que debe ir unido al análisis conjunto de la capacidad de la concreta unidad hídrica implicada, al compromiso actual y futuro de caudal de agua disponible así como de los ecosistemas ligados a ella. Esta expresión no debe ser entendida como explotación racional desde el punto de vista económico, porque más que un bien comercial o un mero recurso, el agua es un patrimonio, tal y como nos dice la Directiva Marco del Agua⁵⁵.

La competencia para otorgar autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico es del Organismo de cuenca, salvo en casos de obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponderán al Ministerio con competencia en materia de aguas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, fijado en el artículo 24 a) del TRLA

Por todo ello, el artículo 59.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas configura el otorgamiento de la concesión con carácter discrecional, esto es, la Administración no está

⁵³ SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. (2018). *Principios de derecho administrativo general* (Madrid ed.). Iustel. Pps. 500 y ss.

⁵⁴ HIERRO ROMERO, M.J. (2010). El régimen de autorizaciones y concesiones para la utilización de las aguas. *Diario La Ley*, N° 7366.

⁵⁵ Directiva Marco Europea del Agua (DMA), norma del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un marco de actuación comunitario en el ámbito de la política de aguas, la cual, nace como respuesta a la necesidad de unificar las actuaciones en materia de gestión de agua en la Unión Europea.

obligada a otorgarla por el mero hecho de que existan caudales disponibles, pero exige que la resolución que recaiga al respecto haya de ser motivada y adoptada siempre en función del interés público. La discrecionalidad está además acotada por una serie de elementos reglados entre los que podemos destacar los usos a que puede dedicarse, su limitación temporal, las condiciones a que debe ajustarse y el procedimiento para su otorgamiento⁵⁶.

Finalmente, la concesión es también un título para el particular: una vez que el solicitante obtiene la concesión, ésta se convierte en un verdadero derecho, en una situación jurídica individualizada que, además, tiene un contenido patrimonial y puede ser inscrito en el Registro de la Propiedad con los efectos de éste.

Se ratifica este valor patrimonial e interés económico desde el momento que la seguridad jurídica que presupone su inscripción en el Registro de Aguas permite que pueda servir a su titular de aval o garantía ante una entidad de crédito (es un derecho embargable) y con la nueva redacción del art.343 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, se admite la posibilidad de que se convierta en un título negociable en relaciones jurídico-privadas, se admite su enajenación y el reconocimiento de tal valor económico augura el surgimiento de un verdadero mercado en que se negocien y coticen tales títulos⁵⁷. Pero si la concesión proporciona un derecho, conlleva igualmente la imposición de una serie de obligaciones.

El concesionario se corresponsabiliza, por medio de la concesión, en la gestión del agua. Responde del buen uso del bien concedido, normalmente controlado a través del respeto al mantenimiento de las características de la concesión y del cumplimiento⁵⁸.

3.2.1.1. Tipos de concesiones

En cuanto a los tipos de concesión, merece la pena mencionar la distinción entre concesiones rogadas y concesiones licitadas, pues nuestra legislación de aguas contempla ambos tipos.

⁵⁶ PÉREZ PÉREZ, EMILIO. (1994). Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua. MOPT. Pps. 30-33

⁵⁷ Editorial Tecno. (2014). Ley de Aguas y sus Reglamentos. Tecnos Editorial S a.

- **ROGADA:** En la concesión rogada, es el peticionario el que toma la iniciativa solicitando libremente una concesión para el aprovechamiento de las aguas, y es él mismo el que promueve la concurrencia solicitando la apertura del trámite de competencia de proyectos si este es necesario.

Es el caso de las concesiones para riego o abastecimiento en las que el peticionario solicita un caudal de agua de un río o un acuífero para satisfacer sus necesidades.

- **LICITADA:** En las concesiones licitadas es la Administración la que promueve la concurrencia convocando un concurso para seleccionar un potencial concesionario para un aprovechamiento de su interés, que normalmente supone la utilización de infraestructuras públicas. A través del pliego del concurso la Administración fija unos requisitos y condiciones mínimas. Los concursantes hacen sus propuestas y en base a ellas la Administración elige el que a priori resulta ser el mejor concesionario, y el seleccionado formula luego la solicitud de concesión. Así pues, el trámite de competencia de proyectos de las concesiones rogadas se ve sustituido por el de previo concurso en las concesiones licitadas.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la concesión es el título por excelencia para el aprovechamiento privativo de todos los bienes del DPH⁵⁹, aunque la regulación se centra en la concesión de aguas, como bien emblemático de este tipo de dominio, y por eso nos referiremos a ella de forma más extensa en esta exposición.

3.2.2 Régimen Jurídico de la concesión en el Derecho Público Hidráulico

El procedimiento concesional se rige por los principios del art.93.2 RDPH: publicidad y tramitación en competencia y 98 TRLA:⁶⁰ compatibilidad del aprovechamiento con el respeto al medioambiente⁶¹. En esta línea, la última modificación del Reglamento del DPH efectuada por el RD 638/2016, incorpora un nuevo apartado 2 en el artículo 96, el cual establece que: *“las concesiones y reservas para usos existentes o previsibles, se otorgan según las*

⁵⁹ PÉREZ PÉREZ, EMILIO. (1994). Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua. MOPT. Pps 47 y ss.

⁶⁰ Editorial Tecnos. (2014). Ley de Aguas y sus Reglamentos. Tecnos Editorial S a.

⁶¹ PARADA, R, y LORA- TAMAYO, M. (2019). *Derecho administrativo III*. Dykinson Pps. 106- 117

disponibilidades existentes obtenidas una vez que se ha aplicado la restricción derivada del cumplimiento de los caudales ecológicos de conformidad con el artículo 49 ter". Se regula en los artículos 104 y siguientes del RDPH.

Se tramita por la Comisaría de Aguas de la correspondiente Confederación Hidrográfica y es resuelta normalmente por el Presidente del organismo, aunque esta competencia es delegable. Sólo quedan fuera de la competencia del Presidente las concesiones vinculadas a obras de interés general, las de los aprovechamientos hidroeléctricos de más de 5.000 KVA⁶² y aquellas que comporten transferencia de recursos entre cuencas cuya competencia corresponde al Ministerio, para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (artículos 17 c) y 24 a) del TRLA).

El plazo máximo para resolver y notificar es de 18 meses. Se trata así de respetar los intereses particulares y competencias públicas con las que colisiona o, cuanto menos, incide la concesión sobre el dominio público hidráulico. Por eso, además de complejo, es participativo y garantista.

El procedimiento concesional que se realiza por los organismos de cuenca, debe de adaptarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015⁶³, sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo relativo a la incorporación sucesiva de documentos electrónicos en el expediente administrativo, que entre otras cuestiones obliga a las personas jurídicas a comunicarse con la Administración por vía electrónica, en la presentación de solicitudes y documentos, a través del Registro electrónico.

3.2.2.1. Trámites en el procedimiento concesional.

Inicio del expediente.

El expediente se inicia a instancia de parte. Si el procedimiento exige trámite de competencia de proyectos, la petición del particular debe solicitar la apertura de este trámite, y es una vez abierto este cuando se presenta la solicitud de concesión con toda la

⁶² Orden de 3 de febrero de 1989 sobre tramitación de expedientes de concesiones y autorizaciones relativas a aprovechamientos hidroeléctricos con potencia superior a 5.000 KVA.

⁶³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

documentación exigida⁶⁴. Si este trámite no resulta necesario, la petición inicial concretará todos los extremos de la concesión que pretende y adjuntará ya toda la documentación necesaria para su tramitación.

Es esencial tener claro el uso que pretende el solicitante y saber interpretar la petición de manera que se adecue el uso a alguno de los definidos tanto en el artículo 49 bis del RDPH como en su caso a la normativa del correspondiente Plan Hidrológico de cuenca.

La solicitud debe acompañarse con la documentación que resulte necesaria. En principio, cualquier persona física o jurídica⁶⁵ puede solicitar una concesión. En el caso de una solicitud formulada por una persona física a través de representante, o por una persona jurídica, es preciso acreditar la representación.

La competencia de proyectos

Se Arts. 104, 105, 106 y 107 RDPH)

La tramitación del expediente concesional exige, como regla general, la realización de un trámite previo de competencia de proyectos. No procede competencia de proyectos en los casos recogidos en los arts. 122 y 128 RDPH, como puede ser el abastecimiento de poblaciones y de urbanizaciones aisladas o usos domésticos hasta 2000 personas, aunque no constituyan núcleo de población.

Si se pretenden varios usos con una misma concesión será preciso concretar el caudal destinado a cada uno de estos usos con el fin de determinar la procedencia o no del trámite de competencia de proyectos. En el caso de que proceda la competencia se redactará la nota-anuncio con los datos aportados por el peticionario, que se publicará en los boletines oficiales de las provincias donde radiquen las obras, por un plazo mínimo de un mes ampliable hasta tres. Los gastos de inserción deben ser satisfechos por el peticionario.

⁶⁴ Ésta será la documentación para acreditar identidad, técnica y para el uso (a que se destinará)

⁶⁵ Para determinadas personas jurídicas, el RDPH prevé algunas especialidades de representación, como pueden ser las Solicitudes formuladas por Mancomunidades, Ayuntamientos y Juntas Vecinales o Solicitudes formuladas para abastecimiento a urbanizaciones aisladas, entre otras.

En el plazo fijado, el peticionario presentará su petición concreta y el documento técnico correspondiente, admitiéndose también, durante dicho plazo, otras peticiones que tengan el mismo objeto o sean incompatibles con la misma.⁶⁶

Petición de informes

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. Si no se establece otro plazo para su emisión, el plazo para emitirlo es de diez días. De no emitirse en este plazo se puede continuar con la tramitación del expediente, salvo en el caso de informes vinculantes como el de la Oficina de Planificación Hidrológica. Los informes no vinculantes emitidos fuera de plazo podrán no ser tenidos en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Información Pública

Se realiza mediante publicación de nota-anuncio en el boletín oficial de la provincia o provincias afectadas por las obras y exposición en los Ayuntamientos en cuyos términos radiquen las mismas o se utilicen las. Los gastos del anuncio deben ser también abonados por el peticionario. El Organismo de cuenca podrá ampliar el ámbito de esta publicación, cuando lo estime pertinente en base a las circunstancias que concurran, apreciadas discrecionalmente, mediante la difusión de la nota-anuncio por otros medios adecuados de comunicación social.

Según dispone el artículo 83.2 de la Ley 39/2015, sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el anuncio deberá de estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente.

⁶⁶ Concesiones - Usos privativos del agua. (2022). Confederación Hidrográfica del Júcar. Fecha de consulta 23/12/2021

<https://www.chj.es/es-es/ciudadano/modelossolicitud/Paginas/Concesiones.aspx>

Visita de reconocimiento y confrontación

Se deberá realizar visita de reconocimiento cuando haya habido reclamaciones salvo que sean estrictamente sobre cuestiones legales, se hayan presentado proyectos en competencia, existan obras de cierta entidad y la resolución vaya a ser denegatoria.

No es necesaria visita de reconocimiento, en base a lo dispuesto en el apartado 2 del art. 111 del RDPH, cuando concurren estas dos circunstancias:

- Ausencia de reclamaciones o carácter estrictamente legal de las mismas, es decir, referidas a cuestiones procedimentales, de propiedad o legitimación que no se puedan constatar con la visita
- Escasa importancia de las obras a realizar (por ejemplo, aprovechamientos de escaso volumen o que no incluyan instalaciones fijas u obras de fábrica).

El Organismo de cuenca citará a todos los interesados al acto de reconocimiento sobre el terreno y confrontación del proyecto a que se refiere el art. 111 del RDPH. Deberá levantarse acta donde se dejará constancia de las personas que comparecen al acto o que estando citadas no comparecen, de las personas que firman, de las comprobaciones efectuadas y del resultado de las mismas, y de las alegaciones realizadas.⁶⁷

Informe propuesta

Es el informe del Servicio encargado a que se refiere el art. 112 del RDPH, en el que se analizan las incidencias de la tramitación del expediente y se valora la petición, los informes y las alegaciones recibidas.

⁶⁷ Modelos de solicitud. Concesiones y Autorizaciones - CHDuero. (2022). Confederación Hidrográfica del Duero.

<https://www.chduero.es/modelos-de-solicitud>

Trámite de audiencia

De acuerdo con lo establecido en el art. 113 del RDPH procederá dar trámite de audiencia a los interesados cuando alguno de los informes emitidos sea negativo. Por informe negativo se entiende cualquier informe desfavorable, incluidos los emitidos por las propias unidades del Organismo, e incluso el informe propuesta del instructor. En el caso de los informes de la Oficina de Planificación Hidrológica, no procede dar trámite de audiencia cuando el informe es de incompatibilidad con el Plan Hidrológico, ya que en este supuesto no existirá tramitación propiamente dicha al concluir de forma inmediata con resolución denegatoria.

Y cuando alguno de los informes modificase las características esenciales de la concesión solicitada.

El trámite de audiencia sólo se otorga a aquellos que ostentan la condición de interesados, es decir, a los peticionarios y otros comparecientes a los que se haya reconocido la condición de interesados. En principio, se puede considerar que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales) que hayan presentado alegaciones en el expediente tienen la condición de interesados según establece el art. 4.2 de la LPAC. La comparecencia en este trámite se documenta con la oportuna diligencia firmada por ambas partes.

El plazo que se otorgue a los interesados para comparecer y hacer alegaciones no podrá ser inferior a 10 días ni superior a 15 días, por remisión del art. 113 del RDPH al art. 82.2 de la LPAC.

Informe de la Abogacía del Estado

Debe pedirse Informe a la Abogacía del Estado una vez emitido el informe propuesta y tras el trámite de audiencia, cuando alguno de los informes recibidos fuese negativo, cuando algún informe modificase las características esenciales de la concesión solicitada, cuando haya habido proyecto en competencia.

Este informe es preceptivo tal y como se indica en el art. 114 RDPH y no vinculante, pero las observaciones señaladas por la Abogacía del Estado en su informe deberán tenerse

en cuenta en la actuaciones posteriores con el fin de evitar eventuales recursos contencioso-administrativos.⁶⁸

Ofrecimiento de condiciones

En el caso de que se haya propuesto su otorgamiento, las condiciones en que puede darse la concesión se notifican al peticionario para que manifieste su conformidad o formule observaciones en el plazo de 15 días como así se indica en el Art.116 RDPH. Si no contesta se reiterará el ofrecimiento por una sola vez, con la advertencia de tenerle por desistido si no contesta en el plazo de 10 días.

Resolución

La resolución decidirá todas las cuestiones planteadas en el expediente y podrá otorgar o denegar la concesión. Se procederá a dictar resolución denegatoria si no existe aceptación del condicionado tras la no admisión por el Organismo de las observaciones del peticionario, debe dictarse resolución expresa denegando la concesión por este motivo, con fundamento en el párrafo cuarto del art. 116 del RDPH

Cuando el informe-propuesta del instructor sea denegatorio, se deniega directamente tras su informe sin más trámites.

Otro tipo de resolución que se pueden dar:

- Resolución de desistimiento: cuando, requerido el peticionario para que en un plazo de 10 días subsane la solicitud, no se da cumplimiento al requerimiento (art. 68.1 de la LPAC), se presume el desistimiento y se dicta resolución

⁶⁸ Autorizaciones y concesiones. Registro de Aguas. (2022). Confederación Hidrográfica del Cantábrico. <https://www.chcantabrico.es/gestion-cuencas/autorizaciones-concesiones-registro>

- Resolución de caducidad: cuando, requerido y apercibido el peticionario para que cumplimente un trámite (art. 73.1 de la LPAC) dentro del plazo de 10 días indicado (normalmente aportación de documentación en fase posterior a la solicitud), no se da cumplimiento y se paraliza el procedimiento. La paralización del procedimiento durante 3 meses da lugar a la caducidad del mismo (art. 95 de la LPAC).

Resolución de inadmisión a trámite

La resolución, sea cual sea el sentido de la misma, debe notificarse de forma individualizada a todos los titulares de la concesión y a aquellos que ostenten la condición de interesados (a los que se ha dado trámite de audiencia), así como a otros servicios del propio organismo de cuenca que deban hacer actuaciones posteriores como la liquidación de tasas, la inscripción en el Registro de Aguas, etc. En el caso de abastecimientos, se dará traslado también a las autoridades sanitarias.

Además de notificarse a titulares e interesados, la resolución de otorgamiento se debe publicar, para general conocimiento, en el Boletín Oficial de la provincia o provincias a las que afecten las obras, en virtud de lo dispuesto en el art. 116 del RDPH. La publicación de la resolución es gratuita al ser obligatoria, y puede publicarse una versión abreviada de la misma que recoja los principales datos de la concesión otorgada, pero indicando dónde puede consultarse la versión íntegra.

La publicación en boletines oficiales debe cumplir la Ley 15/1999 (de protección de datos de carácter personal), por lo que la identificación de la persona física no debe hacerse indicando la numeración completa de su DNI.

Por otra parte la Ley 19/2013 de Transparencia obliga a los organismos de cuenca a dar publicidad en sus portales web de las resoluciones de las concesiones otorgadas.

Puede ser que el expediente concesional no resuelva el fondo del asunto: así sucede si queda paralizado por causa imputable al peticionario, pues entonces una vez transcurrido el plazo establecido se dictará sin más trámites la correspondiente resolución que acuerde el desistimiento o la caducidad, según proceda. En las concesiones en las que sea preceptivo el trámite de competencia de proyectos, cuando no se presentara dentro del plazo otorgado

ningún proyecto ni por el peticionario ni por terceros, se dictará resolución de archivo. Este tipo de resoluciones también deben notificarse al peticionario y otros interesados.⁶⁹

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones que podemos extraer de lo expuesto, son las que se recogen a continuación:

1º. Dentro de los bienes de dominio público, podemos incluir no sólo los bienes, sino también todos los derechos reales de las Administraciones afectados a fines de interés público y sujetos a un régimen especial de utilización y protección.

El Estado puede establecer reservas de uso mediante Ley, aunque lo más habitual es que estos bienes citados anteriormente, sean destinados a un uso común general.

El estudio del régimen de uso de los bienes de dominio público, requiere que, para que un sujeto sea beneficiario del mismo, de forma excluyente y exclusiva, se necesita un título que lo habilite, como una autorización o una concesión, y por la parte contraria, el uso común puede realizarse libremente, sin necesitar algún título administrativo.

La regulación de estas figuras se recogen 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, como en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH), que las clasifican, basándose en la exclusividad, los posibles usos del dominio público.

Mencionando el Art. 5 de la LPAP, “*Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público*”⁷⁰. Poniendo el énfasis

⁶⁹ Concesiones en la Legislación de Aguas. (2022). MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/concesiones-y-autorizaciones/procedimiento-ordinario-otorgamiento-de-concesiones_tcm30-509087.pdf

⁷⁰ PARADA VAZQUEZ, RAMÓN & LORA-TAMAYO, MARTA (2019). Derecho administrativo III. Dykinson. Pg. 47

en que, partiendo de la titularidad de un Ente público, para tildar un bien como dominio público, se necesita el elemento esencial de la finalidad pública, el uso o servicio público o el posible fomento de la riqueza nacional.

En la actualidad, la propiedad pública se ha convertido en un Derecho de explotación. Las Administraciones públicas han entendido que el dominio público es un “mina de oro” que requiere ser bien gestionado y explotado, en beneficio del uso público y de la gestión de los servicios públicos.⁷¹

En referencia al dominio público hidráulico, es dominio público natural y su titular es el Estado, y tal y como indica el art 132 CE. La constitución del dominio público hidráulico se recoge en el Art.2 de la Ley de Aguas, 1/2001, como puede ser las aguas continentales, cauces de corrientes naturales o los lechos de los lagos y lagunas, cuya explicación se encuentra en la introducción de este trabajo.

El uso público característico del demanio natural no es ya el tradicional uso común o general, que debe ordenarse de acuerdo con las necesidades de inmediata satisfacción, sino que es un uso que debe ser respetuoso con las necesidades de las generaciones futuras. En esta línea, la Ley de Aguas obliga a que el uso común de los recursos hidrológicos se lleve a cabo «*de forma que no se produzca una alteración de la calidad y el caudal de las aguas*» (art. 48.2). Esta limitación a la forma de ejercicio del uso común viene acompañada de una serie de obligaciones impuestas al propio gestor de las aguas, que deberá compatibilizar su utilización con la «*conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza*»

Tanto la utilización privativa como el aprovechamiento especial del dominio público son modalidades de ocupación que vienen caracterizadas por una relación de estabilidad y permanencia, de distinta duración, que conducen a la técnica jurídica de la concesión o autorización respectivamente.⁷²

2º. Las Administraciones públicas, para garantizar sus necesidades en materia de gestión, de mantenimiento de la propiedad y de construcción pública, han recurrido a

⁷¹ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.D.LA. *La valorización del dominio público* (Tesis Doctoral). Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2014, pp 15-30

⁷² PAREJO GAMIR, R., *Transmisión y gravamen de concesiones administrativas*, Revista de Administración Pública, núm. 107, 1985, pp. 19-20,

distintos tipos de instrumentos jurídicos cuyo punto común es potenciar económicamente los bienes, es decir, su rentabilización.

Dentro de estas técnicas para valorizar, hay que poner atención en la utilización de los bienes demaniales que permite la LPAP, ya que el régimen jurídico de estos bienes, en buena medida, se centra en el problema de su uso, aprovechamiento o explotación.

Nuestro Derecho permite tres tipos diferentes de utilización de este dominio público: uso común, uso especial y uso privativo, pero son los dos últimos los que permiten una valorización o rentabilización de los bienes, concediendo sus títulos habilitantes a cambio de una contraprestación o pago de una tasa. Las autorizaciones y las concesiones pueden ser otorgadas a título gratuito, con el requisito de pago de una contraprestación o de condiciones, o estar sujetas al pago de una tasa, canon o impuesto por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de determinados bienes demaniales, que pueden generar una obtención de ingresos.⁷³

3º. La concepción de los títulos habilitantes clásica para el uso del dominio público ha sido supeditada a una revisión completa en las últimas décadas del siglo XX. La autorización ha dejado de ser un instrumento al servicio de la policía administrativa, diversificándose su función de control de la actividad autorizada mediante la introducción de elementos modales y condiciones en su otorgamiento. La visión clásica de la autorización es sustituida por una técnica autorizadora que no se limita al simple control negativo del ejercicio de derechos, sino que se extiende a la regulación misma de la actividad, con el objetivo de orientarla.⁷⁴

En cuanto a la figura de la concesión, doctrina clásica entendía que las concesiones demaniales eran actos administrativos, unilaterales. Sin embargo, esa definición, a día de hoy, es cuestionada por la doctrina y jurisprudencia, partiendo de la de que la concesión demanial

⁷³Uso especial. (22d.C.).<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>

https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmTEwsztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA1uqYRDUAAAA=WKE

⁷⁴ VILLALBA PÉREZ, F., *Protección y defensa del patrimonio de las Administraciones Públicas: inventario patrimonial e inscripción registral de los bienes públicos* (artículos 32 a 40), 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*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, pp. 387-431

da lugar a un vínculo estable, con derechos y deberes para ambas partes, sin perjuicio de las facultades legales de revocación que, por razones del interés público que está llamada a proteger, conserva la Administración titular del bien.

En cuanto al régimen jurídico de estas figuras, es el art. 92.5 de la LPAP el que se encarga de regularlo para las autorizaciones y el art. 93.5 para las concesiones demaniales, si bien efectuando éste último únicamente una remisión al primero. De dicho régimen previsto para las figuras de la autorización y de la concesión⁷⁵ pueden destacarse los siguientes aspectos:

Como la autorización puede jugar cuando los usos son de escasa entidad, el art. 92.4 de la LPAP declara el carácter precario de éstas al prever la posibilidad de revocación unilateral por la Administración otorgante, por razones de interés público debidamente motivadas, sin derecho a indemnización.

Por el contrario, en el caso de las concesiones, sí que se coloca al sujeto en una posición con más estabilidad, ya que si existe un derecho real verdadero, que únicamente puede ser privado con antelación y mediante una indemnización. El plazo máximo de duración de la concesión, incluyendo prórrogas establecidas en el título, no puede ser superior a setenta y cinco años, como norma general. La determinación del plazo correspondiente en cada caso deberá tener en cuenta el interés público, los fines perseguidos con la misma y la necesidad de que la concesión sea atrayente para el concesionario, de manera que sea suficiente para amortizar las obras o instalaciones necesarias para su aprovechamiento.

Con independencia del plazo de duración, el principio de imprescriptibilidad del dominio público conlleva la extinción tarde o temprana de las autorizaciones y concesiones, y en consecuencia del derecho a la ocupación o aprovechamiento del bien.⁷⁶

⁷⁵ DE FUENTES BARDAJÍ, J. (Dir.), y GAYARRE CONDE, I. (coord.), *Comentarios a la Ley de Patrimonio...*, op. cit., p. 717. Además, debe tenerse en cuenta que el título concesional, documento administrativo que recoge la resolución por la que la Administración otorga el derecho de uso del dominio público, identifica a los sujetos y determina el régimen de uso o aprovechamiento del bien concedido, es suficiente para acceder a todo tipo de registros públicos y, singularmente, al Registro de la Propiedad, sin que sea necesario el otorgamiento de escritura pública

⁷⁶ FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., «Utilización de los bienes y derechos públicos...», op. cit., pp. 960 y s

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ALONSO MOYA, F. (1951). *Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado*. *Revista de Administración Pública*, Número 4.
- ANALES DE DERECHO. *Universidad de Murcia*. Número 25, Año 2009.
- CUÉTARA MÁRTINEZ, J. M. & ARIÑO ORTIZ, G. (1983). *La actividad de la administración : lecciones de Derecho administrativo / Juan Miguel de la Cuétara ; prologo sobre La asunción de actividades y bienes por el estado por Gaspar Ariño Ortiz*. Tecnos
- EDITORIAL TECNOS. (2014). *Ley de Aguas y sus Reglamentos*. Tecnos Editorial S a.
- FERNANDEZ FARRERES, G. (2020a). *Curso de Derecho Administrativo II* (16.a ed.). Aranzadi.
- FERNANDEZ FARRERES, G. (2020b). *Sistema de Derecho Administrativo II* (5.a ed.). Aranzadi.
- FERNANDEZ SARASOLA, I, & SANCHEZ ÁLVAREZ, A. (2017). *Manual de fundamentos de derecho público y privado*. Tecnos.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.D.LA. *La valorización del dominio público* (Tesis Doctoral). Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2014
- GARRIDO FALLA, F (1952). sobre el derecho administrativo y sus ideas cardinales. *revista de administración pública*, 007.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2002). *Derecho de Reunión y Manifestación*. Civitas.
- HIERRO ROMERO, M.J. (2010). El régimen de autorizaciones y concesiones para la utilización de las aguas. *Diario La Ley*, Nº 7366.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos. (2006). *La autorización administrativa*. Cizur Menor, Navarra: Thomson- Civitas.
- MARTÍN MATEO, R., (2000) *El agua como mercancía*, *Revista de Administración Pública*, núm. 152.

- MORILLO- VELARDE PEREZ. J.I. (1993). *Dominio Público*. Estudios Trívium Administrativo.
- PALASÍ, J. L. V., Fernández-Hontoria, J. A., & Gómez-Ferrer Morant, R. G. F. (1989). *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Civitas.
- PARADA VAZQUEZ, RAMÓN & LORA-TAMAYO, MARTA (2019). *Derecho administrativo III*. Dykinson.
- PAREJO GAMIR, R., (1985) *Transmisión y gravamen de concesiones administrativas*,
- Revista de Administración Pública, núm. 107.
- PEREZ PEREZ, E. (1994). *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).
- URRUTIA, J. L. G. B. (1985). *Comentarios a la Ley de aguas*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. (2018). *Principios de derecho administrativo general* (Madrid ed.). Iustel.
- VILLALBA PÉREZ, F., *Protección y defensa del patrimonio de las Administraciones Públicas: inventario patrimonial e inscripción registral de los bienes públicos* (artículos 32 a 40), 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*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004

RECURSOS EN LÍNEA

- Agua y ordenación del territorio, Defensor del Pueblo, Madrid 2009. Fecha de consulta 11/04/2022
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2010-03-Agua-y-ordenación-del-territorio.pdf>
- Autorizaciones y concesiones de uso del Dominio Público Hidráulico. (2021). JUNTA DE ANDALUCIA. Fecha de consulta 22/11/2021
<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/autorizaciones-y-concesiones-de-uso-del-dominio-publico-hidraulico>
- Autorizaciones y concesiones. Registro de Aguas. (2022). Confederación Hidrográfica del Cantábrico. Fecha de consulta 22/11/2021
<https://www.chcantabrico.es/gestion-cuencas/autorizaciones-concesiones-registro>
- Concesiones - Usos privativos del agua. (2022). Confederación Hidrográfica del Júcar. Fecha de consulta 23/12/2021
<https://www.chj.es/es-es/ciudadano/modelossolicitud/Paginas/Concesiones.aspx>
- Declaraciones responsables y autorizaciones. (2021). Ministerio para la transición económica y el reto demográfico. Fecha de consulta 30/01/2022
<https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/concesiones-y-autorizaciones/regulacion-usos-aprovechamiento/declaraciones-responsables>.
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Fecha de consulta 24/02/2022
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-82524->
- El modelo de «Declaración Responsable» de la CHD simplifica y acorta plazos para actuaciones menores en cauces - El modelo de «Declaración Responsable» de la CHD simplifica y acorta plazos para actuaciones menores en cauces - CHDuero. (2019). Fecha de consulta 14/05/2022
<https://www.chduero.es/-/el-modelo-de-declaraci%C3%B3n-responsable-de-la-chd-simplifica-y-acorta-plazos-para-actuaciones-menores-en-cauces>

- GARRIDO FALLA. (1952). sobre el derecho administrativo y sus ideas cardinales.
revista de administración pública
Fecha de consulta 24/02/2022
<file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-SobreElDerechoAdministrativoYSusIdeasCardinales-2111834.pdf>
- Modelos de solicitud. Concesiones y Autorizaciones - CHDuero. (2022).
Confederación Hidrográfica del Duero. Fecha de consulta 24/02/2022
<https://www.chduero.es/modelos-de-solicitud>
- Tipos de usos del Dominio Público Hidráulico. (2021). Fecha de consulta 21/05/2022
<https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/concesiones-y-autorizaciones/regulacion-usos-aprovechamiento/tipos-usos>.
- Uso especial. (22d. C.). <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es>. Fecha de consulta 10 de abril de 2022
https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAABAAEAMtMSbF1jTAAAUMTEwsztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA1uqYRDUAAAA=WKE

JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala y fecha	Referencia	Magistrado ponente
Tribunal Constitucional, Pleno Fecha: 29 de noviembre de 1988	227/1988	Jesús Leguina Villa

FJ 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre (resolutoria de los recursos de Inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley de Aguas de 1985).

TRIBUNAL SUPREMO

Sala y Fecha	Referencia	Magistrado ponente
<p style="text-align: center;">Tribunal Supremo 24 de Octubre de 1989 Sala Cuarta, de lo Social</p>	<p style="text-align: center;">ES:TS:1989:5724</p>	<p style="text-align: center;">Rafael Martínez Emperador</p>
<p style="text-align: center;">Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso 21 de Noviembre de 1981 Madrid Sección 4</p>	<p style="text-align: center;">ECLI:ES:TS:1981:1989</p>	<p style="text-align: center;">José María Ruiz-Jarabo Ferrán</p>

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Sala y Fecha	Referencia	Magistrado ponente
Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso Sede: Madrid Sección: 8 Fecha: 12/11/2015	13938/2015	María Jesús Vegas Torres

