

LECCIÓN 8 LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO¹

José Luis Peñaranda Ramos
Letrado de las Cortes Generales.- Profesor Asociado
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 8.1. *Afectación y desafectación al dominio público.*
- 8.2. *Utilización de los bienes de dominio público.*
- 8.3. *La protección de los bienes de dominio público.*
- 8.4. *En particular, las costas.*
- 8.5. *Otros bienes demaniales: Aguas terrestres y minas.*

8.1. AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO.

§ 190. Como ya se expuso en la Lección anterior el criterio legal empleado en nuestro ordenamiento para distinguir dentro de los bienes públicos los demaniales de los patrimoniales, gira en torno a **la idea de afectación**.

En efecto, declara el artículo 5.1 de la LPAP que son bienes de dominio público, además de aquellos a los que se otorgue por una Ley el carácter de demaniales, los que sin mediar tal declaración legal “*se encuentren afectados al uso general o al servicio público*”. En realidad, cuando la Ley declara que determinados bienes son demaniales es porque aprecia la concurrencia de dicha afectación al uso general o al servicio público. De modo que es siempre esa afectación la que determina la demanialidad de los bienes públicos. Por el contrario, el criterio es negativo o residual respecto de los bienes patrimoniales, puesto que conforme al artículo 7.1 de la LPAP, tienen esta naturaleza todos los bienes y derechos de titularidad pública “*que no tengan el carácter de demaniales*”.

La afectación es congruente con el sentido finalista de los bienes públicos, pero **no se identifica con el fin** que se persigue con los mismos. Toda la actividad de la Administración está destinada a la satisfacción de los intereses generales, por lo que su condición de titular de bienes se legitima en razones de interés público: a diferencia de los sujetos privados, la condición de titular de bienes o propiedades administrativas, sólo está justificada para las Administraciones Públicas, porque los mismos están

¹ Revisado en marzo de 2013.

destinados a la satisfacción de fines públicos. Pero ello es predicable de todos los bienes públicos, tanto demaniales, como patrimoniales.

La afectación es algo más. Constituye el **título o medio que acredita un concreto destino** (uso general o servicio público) que justifica la adscripción de un régimen jurídico especial establecido precisamente para los bienes demaniales y solo para ellos. La afectación es una declaración (aunque puede estar implícita en otras actuaciones) que determina el inicio de la demanialidad, de igual forma que la desafectación significa su fin: los bienes patrimoniales pasan a ser demaniales cuando son afectados al uso general o al servicio público, y dejan de serlo, cuando son desafectados adquiriendo en tal momento la condición de patrimoniales y sujetándose al régimen jurídico de éstos. Por eso, aunque la afectación no tiene siempre el carácter de declaración expresa formal, recuerda la figura de la *dicatio* del Derecho Romano y constituye el medio de adscribir a los bienes públicos el régimen jurídico especial previsto para los demaniales. Así lo precisa la LPAP: cuando un bien patrimonial es destinado o *afectado* al uso general o al servicio público, se convierte en un bien demanial (artículo 65); por el contrario, “*los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo al de patrimoniales, en los caso en que se produzca la desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público*” (artículo 69).

Se examinan a continuación las incidencias que pueden producirse en relación con el inicio de ese destino singular (afectación), su eventual modificación (mutaciones demaniales) y la extinción del destino (desafectación).

§ 191. La afectación o vinculación de los bienes y derechos a un uso general o servicio público, que determina su integración en el dominio público, puede producirse conforme a las siguientes **modalidades**:

A) **La afectación ex lege** (artículo 66.1 LPAP). Se trata de una afectación expresa realizada por la ley de forma global para géneros o categorías de bienes que no precisa de un posterior acto de concreción o aplicación. Es el modo habitual de afectación en relación con el denominado *demanio* natural (aguas, minas costas). Como vimos en la lección anterior, en nuestro ordenamiento es la propia Constitución (artículo 132) la que realiza esta afectación expresa respecto de “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma

continental”. Asimismo, son numerosas las Leyes sectoriales que disponen la afectación de determinados bienes como se podrá comprobar en los siguientes apartados².

B) La afectación mediante **acto administrativo** singular o individualizado que se refiere a determinados bienes y derechos (artículo 66. 1 y 2 LPAP). A su vez, este tipo de afectación puede realizarse de diversas maneras:

1. Puede hacerse de forma **expresa**, esto es, mediante acto administrativo dictado por el órgano administrativo competente que concreta el bien o derecho de que se trate. A ella se refiere el artículo 66.1 cuando declara que *“deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación”*³.
2. Puede hacerse de forma **tácita o implícita** cuando la afectación resulta o se deduce de otros actos administrativos distintos del de la afectación o de la aprobación de normas que determinan su destino al uso o servicio públicos (vgr. aprobación de planes de ordenación urbana que suponen la afectación al uso público de las calles o la adquisición de bienes mediante expropiación forzosa para su destino al uso o servicio público).
3. Finalmente, puede hacerse de forma **presunta**, cuando un bien determinado es usado, sin acto administrativo de ningún tipo que lo determine, para una finalidad típica de los bienes demaniales. Es el uso continuado para el uso o el servicio público el que permite entender producida la afectación al dominio público. El artículo 66.2 de la LPAP LPAP se ocupa conjuntamente de la afectación presunta y de la tácita. Dicho precepto declara en tal sentido que “surtirán los mismos efectos de la afectación expresa los hechos y actos siguientes:

² Como es el caso del artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que concreta la afectación del demanio público marítimo-terrestre operado por el artículo 132 CE. También el artículo 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; artículo 12 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; artículo 21 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, entre otras.

³ Por ejemplo, el anuncio Anuncio del Ayuntamiento de Fontanars dels Alforins sobre aprobación definitiva de acuerdo sobre afectación al dominio público de parte de bien inmueble Antiguas Escuelas/Centro de Interpretación, destinada a agencia de lectura y docencia, al dominio público (http://bop.dva.gva.es/bop/drvisapi.dll?MIval=DI_VerEdictoVis&idEdicto=2327973&miIdioma=V)

- a) La utilización pública, notoria y continuada⁴ por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general.
- b) La adquisición de bienes o derechos por usucapión, cuando los actos posesorios que han determinado la prescripción adquisitiva hubiesen vinculado el bien o derecho al uso general o a un servicio público, sin perjuicio de los derechos adquiridos sobre ellos por terceras personas al amparo de las normas de derecho privado.
- c) La adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de esta Ley, los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social.
- d) La aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público.
- e) La adquisición de los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales”.

El precepto no distingue entre afectación tácita y presunta. Cabe entender que los dos primeros casos (utilización notoria y continuada y usucapión) son supuestos de afectación presunta, en tanto que los otros tres (adquisición por expropiación, aprobación de planes de actuación o proyectos de obras y servicios y adquisición de bienes muebles necesarios para las dependencias oficiales⁵) lo son de afectación tácita.

§ 192. El destino público del bien puede quedar alterado, sin perder la condición de demanial, en el supuesto de las llamadas **mutaciones demaniales**. En sentido estricto se entiende por tales las que tienen lugar cuando se produce un cambio de afectación al ser destinados los bienes a otro fin público diferente del inicial, pero igualmente de uso

⁴ La legislación estatal no fija plazo, pero el Reglamento de Bienes de los Entes Locales lo establece en veinticinco años (artículo 8.4).

⁵ La Ley habla de “bienes “necesarios” para el desenvolvimiento de los servicios públicos lo que exige que exista una conexión relevante entre el bien mueble adquirido prestación del servicio para considerar tales bienes como demaniales, evitando así una “inflación de demanialidad” que pudiera llevar a entender como bienes demaniales el material de oficina de las dependencias públicas. Del mismo modo, la naturaleza demanial de los bienes muebles adquiridos para la “decoración” de tales dependencias ha de predicarse únicamente de los objetos de decoración relevantes, interpretando aquél término de forma restrictiva. Cfr. Lección 7, nota a pie de página 9.

general o servicio público.⁶ En consecuencia, cambia el uso demanial del bien, pero se mantiene su calificación como de dominio público y la sujeción al régimen jurídico de este tipo de bienes.

En sentido *lato* o impropio se ha venido hablando también de mutación demanial en los supuestos de mutaciones subjetivas de los titulares de estos bienes. Así un mismo bien de dominio público (vgr. carretera) pasa de la titularidad o competencia de gestión de un bien a otro: es el caso frecuente de la sucesión en la titularidad de bienes demaniales derivada del proceso de transferencia de bienes y medios vinculados a la descentralización territorial.

También cabe pensar en mutaciones por acumulación, cuando al destino principal se añade una afectación demanial secundaria o concurrente.⁷

§ 193. La cesación de la demanialidad se produce con **la desafectación**. La desvinculación del bien del uso general o servicio público que justificó la afectación determina la pérdida de la condición del mismo como bien de dominio público. Se trata del supuesto inverso a la afectación aunque presenta peculiaridades.

En principio, el efecto normal de la desafectación es el de que los bienes pasan a tener la condición de bienes patrimoniales (como excepción el supuesto de cambio de los cauces de los ríos, los antiguos acceden a los predios ribereños), con la consiguiente consecuencia de que pueden ser enajenados a partir de entonces.

El legislador ha expresado una clara desconfianza frente a las desafectaciones implícitas y, más todavía, de las tácitas, que podrían determinar la paradoja de que un bien demanial pudiera terminar siendo adquirido por un tercero por usucapión (tras una desafectación tácita durante veinticinco años, perderían la condición de demaniales, comenzando a partir de entonces la usucapión). De ahí que el artículo 69.2 de la LPAP haya dispuesto que salvo en los supuestos previstos en esta Ley “*la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa*”, esto es, mediante un procedimiento formal que concluya con una resolución del Ministro de Economía y el levantamiento de un acta de recepción de los bienes por la Dirección General de Patrimonio, lo que viene a excluir, en

⁶ Dispone el artículo 71.1 de la LPAP que «*la mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*».

⁷ Artículo 67.1 LPAP: «*Los bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrán ser objeto de afectación a más de un uso o servicio de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos, siempre que los diversos fines concurrentes sean compatibles entre sí*».

todo caso, las desafectaciones presuntas y a reducir el campo de las implícitas en el ámbito estatal.⁸

8.2. UTILIZACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

§ 194. Los bienes de dominio público pueden ser **utilizados tanto por los particulares** como por la Administración.

A) El uso por los particulares puede ser **común o privativo**. El común lo define el artículo 85.1 de la LPAP como el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados. El privativo es el que «*determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados*» (artículo 85.3).

A su vez el uso común puede ser **general o especial**. Es especial el que «*sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo (vgr. transporte por carretera de sustancias peligrosas o de vehículos de grandes dimensiones), preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste*» (artículo 85.2 LPAP). Es uso común general aquél en el que no concurre ninguna de estas circunstancias.

Finalmente, es tradicional clasificar en la doctrina entre usos **normales y anormales**, aunque la LPAP no recoja formalmente esta distinción. Son usos normales los conformes o congruentes con el destino principal del bien (pasear por la acera, bañarse en el mar) y anormales los que no son conformes con ese destino (instalación de kioscos o terrazas en las aceras).

B) Conforme al artículo 86.1 de la LPAP, el **uso común general** de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido los actos de afectación o adscripción y en las disposiciones que sean de aplicación. No se exige, por tanto, ningún título específico para la utilización del uso común general.

⁸ El artículo 79 de la LPAP se refiere al supuesto de “desascripción” o desafectación implícita por innecesariedad de los bienes. Cabe pensar, por ejemplo, en el caso del ejercicio del derecho de reversión en la expropiación forzosa. El artículo 81.1 de la Ley de Bases del Régimen Local parece oponerse también, aunque en términos menos contundentes, a las desafectaciones implícitas, al disponer que «*La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad*».

Eso no significa, como recuerda SANTAMARÍA que el uso común general no se encuentre condicionado de ningún modo, puesto que todo uso común está sometido cuando a menos a cuatro principios: el de *compatibilidad* conforme al cual el uso de cada uno no debe perturbar o impedir el de los demás; el de *prioridad temporal*, puesto que el uso debe respetar la preferencia del usuario primero o anterior; el de *indemnidad*, o lo que es lo mismo, el uso no debe de causar al bien demanial daños que impidan o menoscaben sensiblemente su uso; y el de *ordenación*, que significa reconocer a la Administración la potestad de regular normativamente el uso general para asegurar la efectividad de los principios anteriores⁹.

El **uso común especial y el uso privativo** cuando signifique una ocupación del bien demanial mediante instalaciones desmontables o bienes muebles, por un plazo no superior a cuatro años, exige la obtención de la correspondiente autorización demanial (artículo 86.2 LPAP).

El uso especial por plazo superior a cuatro años y el privativo que determine la ocupación del demanio con obras o instalaciones fijas, deberán estar amparados en la correspondiente concesión administrativa (artículo 86.3 LPAP).

C) El régimen de las **autorizaciones y concesiones** viene regulado con carácter general supletorio (en defecto del que establezca la legislación especial de cada bien) por los artículos 91 a 103 de la LPAP en los siguientes términos:

1. **Otorgamiento.** Las autorizaciones se otorgan, en principio, directamente a los solicitantes, salvo que su número se encuentre limitado en cuyo caso el otorgamiento se realizará en régimen de concurrencia, o si ésta no fuera procedente, por sorteo (artículo 92.1). Las concesiones, en cambio, han de otorgarse, como regla general, en régimen de concurrencia, salvo cuando el solicitante sea otra Administración pública, una entidad sin ánimo de lucro o una confesión religiosa (artículo 93.1).
2. **Transmisibilidad.** La transmisión de las autorizaciones está expresamente admitida, siempre que para su otorgamiento no hayan sido tomadas en cuenta circunstancias personales, ni se encuentre limitado su número, supuestos para los que se exige la previa autorización del órgano que otorgó la autorización inicial. No está expresamente prevista la transmisibilidad de las concesiones, aunque implícitamente parecen admitirse, sujetas a previa autorización de la Administración concedente (artículo 100.b de la LPAP).

⁹ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, ob. cit. pp. 568 y 569.

3. **Duración.** Ha de ser determinada no pudiendo superar el plazo de cuatro años en las autorizaciones y de setenta y cinco en las concesiones, incluidas en ambos casos las prórrogas.
4. **Revocabilidad.** Las autorizaciones siempre pueden ser revocadas de modo unilateral, por razones de interés público, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, sin dar derecho a indemnización; por eso se dice que se otorgan *en precario* (artículo 92.4 LPAP). Las concesiones pueden ser dejadas sin efecto mediante rescate, pero en tal caso ha de indemnizarse al concesionario por los daños y perjuicios que le ocasione (artículo 100. d) LPAP).
5. **Onerosidad.** El otorgamiento de las autorizaciones o concesiones puede estar sujeto a contraprestación, que será lo habitual, debiéndose en tal caso satisfacer la tasa o canon concesional. Pero podrá tener carácter gratuito si el uso del demanio no lleva aparejado una utilidad económica para el titular de la autorización o concesión o la utilidad sea despreciable económicamente (artículos 92.5 y 93.4 LPAP).

§ 195. El uso de los bienes demaniales de forma directa **por la Administración** tiene lugar de modo ordinario en los supuestos de bienes públicos afectados a los servicios públicos.

En tales casos la utilización de los bienes no constituye un fin en sí mismo, sino que tiene un mero carácter instrumental de la actividad de prestación de los servicios públicos, regulación a la que ha de estarse para determinar el régimen jurídico fundamental de uso de estos bienes. Uso por la Administración que no excluye la utilización eventual de estos bienes por los particulares en tanto que usuarios del servicio.

El uso de los bienes por la Administración puede ser también especial o privativo con exclusión de cualquier uso, incluso eventual, de terceros. Se trata de la figura de las llamadas **reservas demaniales**.

Con origen en la legislación de minas, como forma de asegurar la investigación, explotación y estudio de los recursos mineros, al margen del uso principal del bien por terceros, viene regulado hoy con carácter general en el artículo 104 de la LPAP respecto *bienes demaniales destinados al uso general*, que condiciona su implantación a la concurrencia de razones de utilidad pública o interés general, limita su duración al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordare y exige declaración del Consejo de Ministros, que ha de publicarse en el BOE e inscribirse en el

Registro de la Propiedad, prevaleciendo sus efectos sobre cualesquiera otros derechos de uso privativo, que podrán ser expropiados cuando sean incompatibles con los fines de la reserva¹⁰.

8.3. PROTECCIÓN DE LOS BIENES DEMANIALES.

Régimen general
de protección

§ 196. Como se expuso en la Lección precedente y se examinará en la siguiente, los bienes públicos están sometidos a un régimen exorbitante de **protección** que resulta común a todos ellos y que impide asimilar el régimen de esta propiedad administrativa a la propiedad civil.

Son de aplicación a los bienes demaniales, en tanto que bienes públicos, los siguientes deberes y potestades para cuyo examen más extenso nos remitimos a la Lección siguiente:

a) el deber de **inventariar** los bienes demaniales (que tiene respecto de algunos de ellos especial significación y alcance al contar con una regulación detallada de los mismos, como por ejemplo la relativa al Catálogo de Montes de Utilidad Pública)¹¹;

b) el deber de **inscribir** estos bienes en el Registro de la Propiedad, que determina incluso la obligación para el Registrador de la Propiedad de comunicar a la Administración la inscripción de fincas colindantes para evitar que se invada el dominio público¹²;

¹⁰ Su regulación es frecuente en la legislación especial. Así reservas del dominio público marítimo-terrestre “para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios” del artículo 47,2 de la Ley de Costas. En el mismo sentido, el artículo 7 de la Ley de Minas dispone que “*El Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de una o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico-social o para la defensa nacional*”.

¹¹ La Central de Información de Bienes Inventariables del Estado es un sistema de información que gestiona la tramitación de los expedientes patrimoniales y del inventario de los bienes inmuebles. El sistema CIBI tiene por objeto facilitar la tramitación de los expedientes patrimoniales y la gestión del Inventario de Bienes Inmuebles de acuerdo con lo dispuesto en la LPAP y proporciona la visión económica de los bienes del inventario facilitando el valor contable, tanto global como detallado, de los mismos. <http://www.oficinavirtual.pap.minhap.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CIBI/Paginas/QueEs.aspx>

¹² Conforme al artículo 15.1 de la Ley de Costas, la inmatriculación de una finca colindante con el dominio público marítimo-terrestre no puede practicarse si la Administración no certifica que no se invade el dominio público.

c) la facultad, y también el deber de **investigar** la situación de los bienes que presuma de su propiedad, a fin de determinar su titularidad, siempre que la misma no conste de modo cierto (artículo 45 LPAP);

d) y el ejercicio de la potestad de **deslinde** de plena aplicación a los bienes demaniales y respecto de alguno de los cuales tiene efectos más generales que el previsto para los patrimoniales (así conforme al artículo 13.1 de la Ley de Costas, el deslinde no se limita a declarar la posesión sobre los bienes deslindados, sino que declarará la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado)¹³.

Régimen específico de protección de los bienes demaniales

§ 197. A este régimen común de protección aplicable también a los bienes patrimoniales, se añade **otro adicional predicable exclusivamente de los bienes demaniales**, que se concreta fundamentalmente en las reglas de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como en la potestad ilimitada temporalmente de ejercitar la acción de recuperación de oficio de los bienes demaniales.

A) Uno de los rasgos característicos de los bienes demaniales es la **imprescriptibilidad**, lo que significa que la Administración no puede perder su titularidad por virtud de prescripción adquisitiva o usucapión de un tercero. Esta regla venía establecida de manera indirecta por el artículo 1936 del Código Civil, según el cual son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres, con lo que la imprescriptibilidad sería una mera consecuencia de la extracomercialidad de estos bienes: si los bienes demaniales no son susceptibles de apropiación privada, nadie puede adquirir su titularidad por usucapión. En realidad, si esto es así hoy, se debe como precisa PAREJO, «a la utilidad pública de los bienes demaniales, cuya efectividad demanda la exclusión de la adquisición de éstos por particulares incluso por usucapión»¹⁴.

¹³ Dispone el artículo 13.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que “*El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados*”.

¹⁴ L. PAREJO ALFONSO, *ob. cit.* p 820.

La regla de la imprescriptibilidad está proclamada hoy tanto para los bienes demaniales, como para a los comunales por el artículo 132.1 de la Constitución Española y se refiere también de forma expresa a la misma el artículo 30.1 de la LPAP. Sólo previa desafectación –que significa que el bien pasa de demanial a patrimonial- se puede usucapir el bien público. Y para evitar resultados contrarios al interés público se requiere por regla general la desafectación expresa.

B) La **inalienabilidad o indisponibilidad** de los bienes demaniales significa que no pueden ser transmitidos a un tercero. La Administración puede y debe administrar los bienes demaniales, pero no tiene el poder de disposición sobre los mismos y, por lo tanto, no los puede enajenar, ni transmitir. Ni siquiera puede hacerlo el legislador, dado que esta regla también se encuentra proclamada en el texto constitucional.

Coherentemente con ello se ha venido entendiendo tradicionalmente que no cabe expropiar un bien demanial (el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa se refiere a la propiedad privada, lo que parecería también excluir tal posibilidad), aunque no faltan autores que recuerdan que la expropiación ha recaído en ocasiones sobre propiedades demaniales, en supuestos que no cabe calificar de mutaciones demaniales¹⁵.

C) Como se expuso en la lección precedente, la potestad de **recuperación de la posesión** de los bienes constituye uno de los mayores ejemplos de la autotutela administrativa.

La diferencia entre los bienes demaniales y patrimoniales en este punto se encuentra en el plazo de ejercicio: mientras que en el caso de los patrimoniales la Administración dispone de un año para su ejercicio, contado desde el día siguiente al de su usurpación, en el caso de los bienes de dominio público la potestad de recuperación de oficio puede ser ejercitada en cualquier momento, pues no está sujeta a plazo alguno, Y, al igual que con la **potestad de deslinde**, no cabe formular acciones judiciales de tutela sumaria de la posesión (artículo 43.1 LPAP). La similitud con el deslinde alcanza también a los efectos de la recuperación posesoria: tampoco el ejercicio de la potestad

¹⁵ El recurso a la mutación demanial sólo resulta admisible cuando la expropiación tiene lugar en el seno del mismo ente administrativo: no sólo porque en tal supuesto tenga lugar un simple cambio de la afectación, sino también, porque dada la unidad patrimonial de cada persona pública, la indemnización y demás garantías expropiatorias carecerían de sentido. Pero cuando la expropiación tiene lugar entre personas públicas distintas, la tesis de la mutación demanial es insatisfactoria y cobra todo su sentido, el instituto expropiatorio y el deber de indemnizar: si el Estado, por ejemplo, expropia a un municipio unas instalaciones deportivas para construir una carretera, el ente local experimenta un empobrecimiento patrimonial innegable, que es necesario compensar; y en defecto de adquisición mediante acuerdo amistoso (que es lo que normalmente sucede), la aplicación del instituto expropiatorio no puede negarse razonablemente. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *ob. cit.* p. 589.

determina una situación irrevocable, puesto que su decisión es revisable jurisdiccionalmente.

Una manifestación particular de la potestad de recuperación es el denominado desahucio administrativo que solo es aplicable, conforme al artículo 58 de la LPAP respecto de los bienes demaniales «*cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros*».

D) La **inembargabilidad** no es tanto un rasgo característico de los bienes demaniales, sino un privilegio general y tradicional de la Hacienda Pública, que resulta aplicable a la totalidad de los bienes y derechos que integran su patrimonio. Así lo establece el artículo 23.1 de la Ley General Presupuestaria y lo reitera, respecto de los bienes locales, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con una formulación general que determinó un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que no ha terminado impidiendo que esta regla sea también de aplicación a una buena parte de los bienes patrimoniales según se expone en la Lección siguiente.

La inembargabilidad de los bienes demaniales viene proclamada de forma categórica por el artículo 132.1 de la CE y 30.1 de la LPAP.

E) Como técnicas de garantía de la integridad de los bienes demaniales nuestro ordenamiento reconoce también el ejercicio de una denominada **potestad de policía demanial**, que no se reconoce en términos genéricos sino que se expresa en un conjunto de potestades singulares de reacción y defensa de los bienes demaniales (entre las que tradicionalmente la doctrina incluía la potestad sancionadora).

También cumplen esa misma finalidad de protección de los bienes demaniales, de carácter inmueble el régimen legal de imposición de **servidumbres** sobre los predios colindantes con los bienes de dominio público que vienen reguladas con detalle en la legislación de costas (servidumbre de protección, tránsito y acceso libre y gratuito al mar), de aguas (servidumbre de paso, saca de agua y abrevadero...), o carreteras (zona de dominio público y zona de afección...).

8.4. COSTAS.

§ 197. Una vez examinado el régimen jurídico de los bienes demaniales, con carácter general, procede concretar su análisis atendiendo a la concreta regulación que la legislación sectorial hace de algunos de los **tipos de bienes demaniales** más

característicos. Examen, que deberá ser necesariamente de los aspectos esenciales, y que tendrá que ser expuesto de forma resumida, haciendo especial referencia al dominio marítimo terrestre.

§ 198. La Constitución Española de 1978 declara en su artículo 132.2 que son bienes del dominio público estatal «*en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*». De este modo, se declara no sólo la demanialidad de tales bienes, sino su titularidad estatal, con el fin de dejar bien claro que este tipo de bienes no son de titularidad autonómica o local, lo que no significa que no quepa reconocer importantes competencias funcionales sobre el demanio marítimo-terrestre, tanto a las Comunidades Autónomas, como a las Corporaciones Locales¹⁶.

El Tribunal Constitucional en la sentencia de 4 de julio de 1991, destacó la pertenencia de la zona marítimo-terrestre al demanio “natural” y el deber del legislador estatal de adoptar las medidas necesarias de protección para asegurar la integridad de esa titularidad, y de establecer en tal sentido «*los criterios que permiten identificar los bienes que integran ese demanio natural*»¹⁷.

¹⁶ Pese a la titularidad estatal de estos bienes y la consiguiente atribución de las mayores y más importantes competencias al Estado en relación con los mismos por parte de la Ley de Costas (artículos 100, 111 y 112), las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y del litoral, puertos, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la Ley de Costas que tengan asumidas en sus respectivos Estatutos (artículo 114), les han permitido asumir importantes competencias en materia de gestión del demanio estatal. Basta con atender al tenor del artículo 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, conforme al cual: «*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo*».

En cuanto a las Corporaciones Locales, las competencias vienen menos definidas en la Ley de Costas, pero la pertenencia de la zona marítimo-terrestre a los términos municipales justifica en todo caso la atribución de competencias de información de deslindes y reservas demaniales, explotación de servicios de temporada, limpieza, higiene, salubridad y vigilancia en las playas (artículo 115 Ley de Costas).

¹⁷ Referencia que tenía especial sentido como reacción a la situación derivada de la legislación preconstitucional que reconocía en términos muy amplios las facultades de los dueños de los terrenos contiguos al mar (Vieja Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880), e incluso derechos adquiridos legalmente por titulares privados en la zona marítimo terrestre, la propiedad “privada” de las islas y los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas (artículos 2 y 4 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969).

Ello explica la detallada **definición del dominio público marítimo terrestre** estatal que lleva a cabo la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas (LC), en sus artículos 3 a 5. Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución (artículo 3 LC):

A) **La ribera del mar y de las rías**, que incluye:

1. La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas¹⁸.
2. Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

B) Las siguientes **pertenencias o construcciones anejas o adyacentes** a la ribera del mar (artículo 4 LC):

1. Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.
2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.
3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.

cfr. J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Civitas, Cuarta Edición, Madrid 1999, pp. 413-420.

¹⁸ Se consideran expresamente incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar (artículo 3.1. a, segundo párrafo LC). El Proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas añade un párrafo al artículo 3.1 que introduce un límite a la demanialidad de los terrenos inundados: «*No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público*». El Proyecto define asimismo las figuras reseñadas en un apartado 4 nuevo: «*A los efectos de esta ley se entiende por: Albufera: cuerpos de aguas costeras que quedan físicamente separados del océano, en mayor o menor extensión por una franja de tierra; Berma: parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje; Dunas: depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas; Escarpe: escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma; Estero: caños en una marisma; Marisma: terreno muy llano y bajo que se inunda periódicamente como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas o de la filtración del agua del mar; Marjal: terreno bajo cubierto por un manto de agua que da soporte a abundante vegetación.*» Texto Aprobado por la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente con competencia legislativa plena y remitido al Senado. BOCG, Congreso, Serie A, núm. 29-4, de 26 de febrero de 2013.

4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.
5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18.
6. Los islotes en aguas interiores y mar territorial.
7. Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.
8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.
9. Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
10. Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18.
11. Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.

C) **Son también parte** del dominio público-marítimo terrestre (artículo 3, apartados 2 y 3):

1. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica¹⁹.
2. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica.

D) Finalmente, pertenecen igualmente al dominio público terrenos resultantes de **alteraciones naturales o provocadas** por la mano del hombre:

1. Son también de dominio público estatal las islas que estén formadas o se formen por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas, salvo las que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo

¹⁹ La definición y regulación de esta parte del dominio público marítimo-terrestre se remite a su legislación específica, que está integrada por la Ley 10/1977, de 4 de enero sobre mar territorial. Su artículo 1 determina que la soberanía del Estado español se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores al mar territorial adyacente a sus costas y se ejerce, según el Derecho internacional, sobre la columna de agua, el lecho y el subsuelo y los recursos de este mar, así como el espacio aéreo suprayacente. L. PAREJO ALFONSO, ob. cit. p. 838.

caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4.

2. Los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas por causas naturales o artificiales, que si llegan a ser invadidos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre en virtud del correspondiente deslinde. Sus titulares sólo podrán impedir ese resultado si, con carácter previo a su invasión y con la cobertura de una autorización administrativa, construyen obras de defensa sin ocupar la playa, ni perjudicar la zona marítimo-terrestre, ni menoscabar las limitaciones o servidumbres existentes en la misma.

§ 199. Una vez determinado el alcance del demanio público marítimo terrestre, se determina los medios específicos para su **protección**. El artículo 7 de la LC proclama la indisponibilidad de estos bienes a que se refiere el artículo 132.1 CE (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad). Ello determina que la titularidad exclusiva de los bienes del demanio marítimo terrestre sea del Estado, frente a la que carecen de todo valor obstativo detenciones privadas, por muy prolongadas en el tiempo que sean y aunque aparezcan amparadas en asientos del Registro de la Propiedad (artículos 8 y 9 LC).

Coherentemente con ello se reconoce a la Administración estatal el derecho y el deber de investigar estos bienes, el ejercicio de la facultad de recuperación posesoria en cualquier momento y se establece la prohibición a Jueces y Tribunales de admitir interdictos contra las resoluciones de la Administración estatal en el ejercicio de sus competencias (artículo 10 LC).

Especial importancia tiene en el demanio marítimo terrestre la potestad de deslinde, que se incoa de oficio o a petición de interesados, mediante un procedimiento en el que la Administración estatal ha de dar audiencia a colindantes, Ayuntamientos y Comunidad Autónoma, y que tiene como efecto la declaración de la posesión y de la titularidad dominical a favor del Estado, constituyendo título suficiente para que la Administración proceda a la correspondiente inmatriculación en el Registro y a rectificar, en su caso, las situaciones registrales contradictorias²⁰.

²⁰ Proyecto de Ley. Artículo 13 bis supuesto especial de deslinde en casos de alteración de las propiedades del demanio.

«1. Los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo terrestre. La incoación del expediente de deslinde tendrá los efectos previstos en el artículo 12.

2. Los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la

A) Además, los terrenos colindantes con el dominio público quedan legalmente sujetos a un conjunto de **limitaciones y servidumbres legales**, sin perjuicio de la aprobación adicional de normas especiales protectoras para determinados tramos de costa. Estas servidumbres previstas en la LC son las siguientes:

1. La **servidumbre de protección** que alcanza a una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, que puede ser ampliada hasta un máximo de otros cien metros. En esta zona están prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación, la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas, la destrucción de yacimientos de áridos, los vertidos de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración y la publicidad por medio de carteles, vallas o medios acústicos o audiovisuales (artículo 25 LC). Están permitidos sin autorización los cultivos y plantaciones, que no alteren el régimen de la servidumbre y, con la pertinente autorización, y en los primeros 20 metros de la zona el depósito temporal de objetos o materiales arrojados al mar y las operaciones de salvamento marítimo (artículo 24 LC).
2. La **servidumbre de tránsito**, que se superpone a la anterior y recae sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, que en lugares de tránsito difícil o peligroso puede ser ampliada a 20 metros. Puede ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el demanio (vgr. paseos marítimos) puede ser sustituida por otra análoga en el modo que fije la Administración del Estado. Esta zona debe dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para vehículos de vigilancia y salvamento (artículo 27 LC).
3. La **servidumbre de acceso público y gratuito al mar**, que recae sobre los predios contiguos o colindantes al dominio público y que debe tener la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso (artículo 28 LC)²¹.

Administración otorgará de oficio la concesión, salvo renuncia expresa del interesado. La concesión se otorgará por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon.

3. Los titulares de las obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

²¹ En las zonas de costa urbanizadas –en no pocos casos consolidadas por la urbanización– sobre esta ordenación incide también la urbanística. Por eso la LC exige que esta ordenación contemple suficientes accesos al mar y aparcamientos fuera del dominio marítimo terrestre. Y las Disposiciones Transitorias 3ª y 4ª contemplan un régimen especial para las zonas de servidumbre respecto de los terrenos que a la entrada en vigor tuvieron la calificación de urbanos o urbanizables, así como para el régimen de obras en estas zonas. En particular, la Disposición transitoria Tercera, apartado 3, establece un régimen específico de respeto de usos y construcciones existentes en el terreno clasificado como urbano que no resulten incompatibles con el dominio público. El Proyecto de Ley actualmente en tramitación a

4. La **zona de influencia**, cuyo límite mínimo es de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, y en la que se establecen determinadas previsiones destinadas a coordinar esta ordenación demanial con la territorial y urbanística (previsión de reservas de suelo para aparcamientos, adaptación de construcciones a lo establecido en legislación urbanística y ambiental...).

B) Finalmente, a la protección del dominio público marítimo-terrestre sirve singularmente la regulación de una extensa **potestad sancionadora** para reaccionar contra conductas lesivas para el demanio o que constituyan incumplimiento de las normas de protección establecidas (artículos 90 y ss. de la LC).

§ 200. El **régimen de usos** previsto en la LC se ajusta plenamente al modelo general descrito con anterioridad.

A) Conforme al artículo 31 LC, la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, singularmente, del mar y su ribera, es libre, pública y gratuita para los **usos comunes** acordes con la naturaleza de estos bienes (bañarse, navegar, pescar, etc.).

que se hace referencia en la nota 12, permite solicitar en un plazo de dos años la aplicación de ese régimen del suelo urbano debidamente clasificado, a los terrenos que integrados en núcleos que cuenten con los servicios urbanísticos y se encuentren comprendidos en áreas transformadas y aptas para la edificación o consolidadas por ella, al menos, en un tercio de su superficie. Tal posibilidad se condiciona, en todo caso, a la emisión de un informe por parte del Ministerio de Agricultura sobre su compatibilidad con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre en un plazo máximo de dieciocho meses (superado el plazo opera silencio positivo).

El proyecto de reforma de la Ley de Costas actualmente en tramitación incorpora igualmente una disposición adicional décima nueva referida a las “urbanizaciones marítimo-terrestres”, constituidas por “los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados”. Conforme a dicha disposición:

“2. Las urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en esta disposición y en sus normas de desarrollo.

3. La realización de las obras para construir los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que dan lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se hagan sensible el efecto de las mareas de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectadas por la servidumbre de protección, producirán los siguientes efectos:

a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a garaje náutico individual y privado.

b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia. No se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados.

c) El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente.

4. Las obras para la construcción de los canales navegables precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente”.

B) Son **usos comunes especiales** los que entrañen específicas circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, así como los que requieran la ejecución de obras o instalaciones, que requieren de autorización o concesión, reserva o adscripción, sin que tales títulos permitan invocar la usucapión cualquiera que sea el tiempo transcurrido.

C) Los **usos privativos** implican por su naturaleza la ocupación excluyen de una porción del dominio público por lo que exigen de autorización o concesión (artículos 51 a 81 LC). El otorgamiento de estos títulos es discrecional, pudiéndose ser denegado por razones de oportunidad u otras de interés público debidamente motivadas y ser condicionada a la presentación de estudios o aportación de garantías económicas para la prevención de daños (artículos 35 y 36 LC). Y, sin perjuicio de las reservas demaniales, está absolutamente prohibido el uso privado de las playas (artículo 33 LC).

D) La **utilización directa** por la Administración puede realizarse mediante las figuras de la reserva y la adscripción. La reserva se aplica a la Administración del Estado cuando pretenda disponer total o parcialmente de determinadas pertenencias del dominio público, exclusivamente para fines o actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación, y su explotación puede llevarse a cabo por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta legalmente admitidas (artículo 48.1 LC). La adscripción es una figura creada para permitir la cesión de bienes demaniales a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos o vías de transporte de su titularidad o para la ampliación o modificación de los existentes. Los bienes que no sean utilizados efectivamente para el cumplimiento de los fines que justificaron la adscripción revierten al Estado (artículo 50 LC).

8.5. OTROS BIENES DEMANIALES: AGUAS Y MINAS

El régimen de las aguas

§ 201. Recuerda PARADA que históricamente han existido dos grandes opciones sobre la titularidad dentro del **régimen jurídico de las aguas**: o bien siguen el régimen de la propiedad de los predios por los que discurren, o por el contrario, son una propiedad separada de la superficie por la que discurre o de la que resulta ribereña. En este último caso, caben dos posibilidades todavía: las aguas pueden ser *res nullius*, de nadie, y por ello susceptibles de apropiación por cualquier particular, o bien no

susceptibles de apropiación por estar definidas como públicas y reservadas a la colectividad²².

En el Derecho Romano, las aguas eran cosas comunes, pertenecientes a todos los hombres y susceptibles de apropiación por los particulares. De ellas se singularizaban, sin embargo, los ríos navegables y flotables sometidos a un especial régimen público de protección. En el Derecho francés histórico sólo eran de dominio público los ríos navegables y flotables. El Derecho italiano histórico dio un paso más en la publicación de las aguas atendiendo a la dificultad de considerar objeto de propiedad un bien como el agua continuamente mudable en sus partes constitutivas.

La legislación histórica española del siglo XIX (Leyes de aguas de 1866 y 1879) calificó como demaniales las aguas corrientes superficiales, pero dejó fuera de esa publicación las aguas subterráneas. La Ley de Aguas, de 2 de agosto de 1985, declaró públicas *«todas las aguas terrestres, superficiales y subterráneas»*, lo que fue justificado en el Preámbulo porque *«el agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y la inmensa mayoría de las actividades económicas, irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos»*, pero fundamentalmente porque *«constituye un recurso unitario que se renueva a través del ciclo hidrológico»*.

El texto actualmente vigente (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Aguas), declara en el artículo 2 que constituyen el **dominio público hidráulico**:

- 1.- Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables, con independencia del tiempo de su renovación²³.
- 2.- Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas, entendido como el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias (los inundados en las crecidas extraordinarias mantienen la titularidad dominical que tenían)²⁴.

²² *Ob. cit.* pp. 81 y 82.

²³ La demanialización contiene excepciones. El TRLA mantiene la titularidad privada de las charcas situadas en predios de propiedad privada (artículo 10) y los manantiales, pozos y galerías de titularidad privada derivados de la Ley de 1879, con un régimen transitorio diferente según estén o no inscritos en el Registro de Aguas (Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª).

²⁴ Forman parte del cauce también las riberas o fajas laterales de los cauces situadas por encima del nivel de aguas bajas (artículo 6.1 TRLA). Quedan fuera del demanio los cauces por los que discurran aguas pluviales si atraviesa desde su origen únicamente fincas privadas (artículo 5.1 TRLA), así como los cauces abandonados por una variación natural de las aguas, que pasan a pertenecer a los dueños de los predios ribereños (artículo 370 CC)

3.- Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos²⁵.

4.- Los acuíferos a los efectos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.

5.- Las aguas procedentes de la desalación de agua del mar²⁶.

§ 202. En cuanto al régimen de su **utilización**, la Ley distingue entre usos comunes generales y usos comunes especiales de las aguas superficiales. El artículo 50 declara que todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos como abreviar el ganado, con la limitación de no alterar la calidad y el caudal de las aguas. El artículo 51 califica de **usos especiales**, que somete a la obtención de una autorización administrativa, la navegación y la flotación, el establecimiento de barcas de paseo y cualquier otro uso, no incluido entre los usos comunes generales, que tampoco excluya la utilización del recurso por terceros. También es un uso especial la pesca, que se somete a su legislación específica.

Los **usos privativos**, sean o no consuntivos del dominio público hidráulico (es consuntivo el aprovechamiento, no el caudal o recurso en su conjunto), requieren de disposición legal o concesión administrativa. La Ley regula las concesiones de uso privativo sometiéndolas a un orden de preferencia que establece el Plan de Cuenca y en defecto del mismo, por el subsidiario que establece el artículo 60 (por este orden: abastecimiento de poblaciones, regadíos y usos agrarios, usos industriales para la producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático y otros aprovechamientos). Las concesiones se otorgan sin perjuicio de tercero y teniendo en cuenta la utilización racional del recurso, tienen carácter temporal (nunca por plazo superior a 75 años, sólo prorrogable por 10 años más), y son transmisibles, parcial o totalmente, siempre que medie autorización de la Administración concedente.

La Ley regula también el **aprovechamiento directo** por la Administración pública, mediante un acto de reserva demanial de caudales por necesidades de servicio público.

²⁵ Se excluyen del dominio público las charcas situadas en terreno de propiedad privada, siempre que se destinen al servicio exclusivo de los propios predios (artículo 10 TRLA).

²⁶ Se excluyen de la Ley las aguas minerales y termales que se rigen por su legislación específica (Artículo 1.4 TRLA).

Y contempla igualmente el aprovechamiento legal del **propietario** del suelo que puede aprovechar los caudales procedentes de manantiales situados en el interior del predio hasta 7000 m³ anuales, así como el aprovechamiento directo por parte de los titulares de aguas privadas que no hayan convertido su derecho en una concesión administrativa, en los términos de la disposición transitoria 4^a.

§ 203. La **organización administrativa** de la gestión de los recursos hidráulicos combina la existencia de órganos consultivos y de coordinación de ámbito nacional (Consejo Nacional del Agua), con la existencia de organismos de gestión de ámbito de cuenca (Confederaciones Hidrográficas, que son organismos autónomos con personalidad jurídica propia). Y admite la participación de instituciones de autoadministración como son las Comunidades de usuarios, que tienen carácter de Corporaciones de Derecho público y personalidad jurídica propia.

Dada la naturaleza limitada del recurso, la Ley regula como instrumento básico de la regulación y protección de los aprovechamientos la técnica de la planificación hidrológica.

Los planes hidrológicos son los que delimitan los derechos de los beneficiarios y las potestades de la Administración. Son de dos tipos: el Plan Hidrológico de Cuenca, cuyo ámbito es el de la cuenca o demarcación hidrológica que aprueba el Gobierno, tomando en cuenta las determinaciones del Plan Nacional y, en su caso, de los Planes de de ámbito autonómico (en cuya elaboración intervienen las Comunidades Autónomas, pero que aprueba, en su caso, el Gobierno del Estado) y el Plan Hidrológico Nacional que es aprobado por Ley (Ley 10/2001, de 5 de julio, modificada por Ley 11/2005, de 22 de junio).

El criterio de distribución de competencias de gestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas toma también en cuenta el criterio de la cuenca y demarcación hidrográfica, correspondiendo al Estado las que exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma, lo que no ha impedido que se trate de una cuestión crecientemente polémica²⁷.

²⁷ Pese a la competencia estatal sobre las cuencas hidrográficas que superan el ámbito de una Comunidad Autónoma, no faltan previsiones estatutarias que se pronuncian sobre reservas “autonómicas”. Así la Disposición adicional quinta, de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que “la planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992

§ 204. Finalmente, la Ley de Aguas contempla la **protección del dominio público hidráulico**, desde una perspectiva prioritariamente medioambiental, prestando menor atención a la tutela del recurso frente a usurpaciones de particulares. Lo fundamental es proteger la calidad de las aguas, mediante la regulación de medidas preventivas, la regulación de los vertidos prohibidos y permitidos, previa obtención de la correspondiente autorización, la declaración de sobreexplotación y salinización de acuíferos subterráneos y la elaboración de registros de zonas protegidas.

Además, se utilizan técnicas clásicas de protección, como el establecimiento de una zona de policía de 100 metros alrededor de las márgenes de los ríos, lagos, lagunas y embalses, en la que las actuaciones que realizan los particulares están sujetas a una estricta intervención administrativa (artículo 6.1 y 96 TRLA).

§ 205. **El régimen jurídico de las minas** presenta particularidades con respecto al resto de bienes de dominio público. La declaración de que las minas son bienes de dominio público significa, principalmente, que los poderes públicos se reservan la potestad de otorgar las autorizaciones, permisos y concesiones necesarias para desarrollar las actividades de investigación y explotación de los recursos, que son actividades industriales o empresariales eminentemente privadas.

establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³” La STC 247/2007, de 12 de diciembre que se ocupa de las previsiones del Estatuto Valenciano sobre los derechos al agua de los residentes en esa Comunidad Autónoma, no entiende que se trate de preceptos inconstitucionales, porque no imponen verdaderas limitaciones o reservas al Estado. Afirma literalmente dicha sentencia que: «*en ambos casos se trata de obligaciones meramente hipotéticas por estar sometidas al cumplimiento de una condición. Así, la condición a que se sujeta el cumplimiento del contenido del derecho regulado, en cuanto a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, es, sencillamente, que así lo acuerde o disponga la legislación estatal en el marco de las previsiones constitucionales («de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal»), de suerte que no se limita la libertad de configuración del legislador estatal. De manera que si dicha legislación estatal no lo dispone, no se concretará el derecho; por el contrario, éste se hará realidad sólo en los términos («de acuerdo») en los que el Estado decida disponer medidas sobre ambas determinaciones del precepto estatutario. Únicamente tras todo ello podrá el legislador autonómico concretar el derecho al agua controvertido, ejerciendo las competencias de redistribución que, en su caso, le correspondan, pues ha de entenderse que el derecho reconocido en el art. 17.1, párrafo primero, EAV, no se refiere propiamente a los «sobrantes de aguas de cuencas excedentarias», sino a la redistribución de los mismos, y la propia idea de redistribución supone que esas aguas se encuentren ya a la disposición redistributiva del poder público autonómico competente, en los términos establecidos por la legislación estatal. En lo relativo al derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad suficiente y segura, también se somete a lo que disponga «la ley», in genere, que no excluye la ley estatal pero que, en todo caso, defiende su alcance a lo que la misma disponga y que ha de entenderse de acuerdo con el orden constitucional de competencias. El precepto impugnado no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni, obvio es decirlo, podría tampoco hacerlo, pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 7, 8 y 9). En conclusión, el art. 17.1 EAV no infringe ni el art. 132, ni el art 149.1.22, ambos CE».*

Es mayoritaria la opinión doctrinal que emplea un **concepto físico o natural de mina**: es el yacimiento del suelo o subsuelo en el que se localizan los recursos minerales susceptibles de apropiación. El yacimiento minero no es susceptible de apropiación, los recursos minerales objeto de aprovechamiento privativo sí²⁸. De ahí que el eje de la ordenación jurídica del sector minero no es la propiedad de los recursos, sino su explotación armonizando los intereses contrapuestos que confluyen en las actividades extractivas.

Conforme al artículo 2.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio de Minas, todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso.

El artículo 3 dispone que los yacimientos minerales y demás recursos geológicos **se clasifican**, a los efectos de esta Ley, en las siguientes Secciones:

- A. Pertenecen a la misma los de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantando y calibrado.
- B. Incluye, con arreglo a las definiciones que establece el Capítulo I del Título IV, las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta Ley.
- C. Comprende esta sección cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no están incluidos en las anteriores y sean objeto de aprovechamiento conforme a esta Ley, excepto los incluidos en la sección siguiente.
- D. Los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético.

Dado que la mayoría de los yacimientos susceptibles de aprovechamiento se encuentran en el subsuelo o son desconocidos, es capital ordenar una fase previa de investigación. La Ley la contempla para los recursos de las secciones C y D a través de

²⁸ J. BERMEJO VERA, *ob. cit.* p. 455.

los permisos de exploración e investigación, que otorgan derechos preferentes para, sucesivamente, la investigación, o la explotación de los recursos.

La explotación de los recursos requiere autorización (secciones A y B) o concesión (secciones C y D). La diferencia jurídica entre ambas no es nítida puesto que los dos títulos tienen carácter constitutivo, al crear *ex novo* un derecho al aprovechamiento de los recursos, ambos legitiman a sus titulares para desarrollar en exclusiva una actividad industrial y permiten a la Administración controlar las condiciones de la explotación, incluso decidir la caducidad de la misma en determinadas circunstancias.

El título minero más representativo es la concesión demanial que otorga un derecho exclusivo al aprovechamiento de los recursos de las secciones C y D, limitado temporal y geográficamente. Su duración máxima es de 30 años, prorrogable hasta un total de 90 años.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Ley 22/1988, de 28 julio, de Costas.
- Ley 22/1973, de 21 julio, de Minas.
- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes.
- Ley 3/1995, de 23 marzo, de Vías Pecuarias.
- Ley 16/1985, de 25 junio, de Patrimonio Histórico Español.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2012. (lección 28 y 29).
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, Tomo I, 2ª ed. Iustel, Madrid, 2009 (capítulo XXIII).

- BERMEJO VERA, José: *Derecho Administrativo, Parte Especial*, 7ª ed. Thomson Civitas, 2009, Parte Tercera, Capítulos II a IV.
- SÁINZ MORENO, Fernando: «Comentario al artículo 132», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, EDERSA, 1998.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

- PAREJO ALFONSO, Luciano; PALOMAR OLMEDA, Alberto (dirs.) : *Derecho de los bienes públicos*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2013.