

Contratación y medios de las Administraciones públicas

2ª ed., 2019

Esquemas de apoyo
para la docencia y el aprendizaje

Lección 8. Los bienes públicos: notas generales.

Marcos Vaquer Caballería
Catedrático de Derecho administrativo UC3M

III. MEDIOS MATERIALES

Lección 8. Los bienes públicos: notas generales.

Lección 8. Los bienes públicos: notas generales.

8.1. Régimen constitucional y legal.

- Ya el **Derecho romano** distinguía entre cosas apropiables o aprovechables privativamente (*bienes* del art. 333 C.c.) y *res communes omnium*, de las que es heredero el patrimonio común de la humanidad en el D. Internacional (alta mar, Antártida, espacio extra-atmosférico).
- En la **edad media y Estado moderno**, indefinición de los bienes públicos: patrimonio del soberano.
- En el **Estado contemporáneo**, configuración de un estatuto jurídico-público dual de los bienes de los que son titulares las AA.PP: dominio público y dominio privado o patrimonio (art. 339 y 340 C.c.). En la actualidad, funcionalización de la propiedad (art. 33 CE) y relativización de la *summa divisio*: p. ej., inclusión de ambas en el ámbito de aplicación de la LPAP (art. 4).
- Art. 132 de la **Constitución** española: cuatro tipos de bienes: de un lado, bienes de dominio público y comunales, de otro lado, patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional.
- **Legislación** de desarrollo:
 - General: Ley del Patrimonio de las AA.PP. (parcialmente básica y parcialmente de aplicación plena: d.f.2ª) y arts. 79 a 83 LBRL (desarrollados por arts. 74 a 87 TRRL y el RBEL).
 - Especial: Ley de Costas, Ley de Aguas, Ley de Minas, Ley de Montes, Ley de Carreteras, Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, etc.

Algunos datos: proporción de suelo público.

	Suelo urbano ¹			Suelo rústico		
Titulares	Personas físicas	Personas jurídicas	Entes públicos	Personas físicas	Personas jurídicas	Entes públicos
Sup. (Ha.)	193.077	174.121	91.438	29.055.746	8.195.348	10.162.821
%	42	38	20	61	17	22

¹ Incluye el clasificado como urbano y urbanizable sectorizado.

Fuente: *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España 2006*,
Ministerio de Vivienda.

8.2. Clases y régimen jurídico.

- **Dominio público o bienes demaniales.** Remisión a Lección 9.
- **Dominio privado o bienes patrimoniales.** Remisión a Lección 10.
- **Bienes comunales:** Herencia histórica de la propiedad colectiva del Derecho germánico. En la actualidad, son una clase especial de bienes demaniales cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (arts. 79.3 y 80.1 LBRL y 2.3, 5 y 94 y ss. RBEL).
Ejemplo: los montes comunales [art. 12.1.b) Ley de Montes].
- **Patrimonio Nacional:** Herencia histórica de la propiedad privada y patronazgo de la Corona. Régimen especial contenido en la Ley 23/1982, de 16-6 y aplicación supletoria de la LPAP (disp. adic. 4ª LPAP). Integrado por bienes de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de su función de alta representación (Palacios de Oriente, de Aranjuez, El Escorial, la Granja, el Pardo, la Zarzuela, la Almudaina, etc.) y derechos de patronato o gobierno y administración de las fundaciones llamadas Reales Patronatos. Carácter inalienable, imprescriptible e inembargable. Gestionado por un Consejo de Administración con personalidad de Derecho público.

Lección 9. Los bienes de dominio público.

9.1. Concepto, notas y régimen general.

- **Concepto:** bienes y derechos de titularidad pública afectados al uso general o al servicio público + aquéllos otros a los que una ley les otorgue este carácter (art. 5.1 LPAP). Ejemplos:
 - ✓ Uso general: playas.
 - ✓ Servicio público: campus universitario.
 - ✓ Afectación por ley al fomento de la riqueza nacional: yacimientos minerales.
- Bienes de **dominio público “natural” estatal** por directo imperio de la CE: la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. SSTC 227/1988, de 29-11 (aguas) y 149/1991, de 4-7 (costas): reserva de ley estatal, pero titularidad \neq competencia. Necesidad de conciliar las potestades estatales de policía demanial con las competencias autonómicas (protección del medio ambiente, ordenación del territorio incluido el litoral, urbanismo, etc.).
- Principios esenciales de su **régimen jurídico**: exclusión del tráfico jurídico privado: inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad [arts. 132.1 CE y 6 a) LPAP].
- **Naturaleza** jurídica. Debate doctrinal: ¿derecho real de dominio o haz funcional de potestades?. Configuración legal como dominio (arts. 4 y 36.1 LPAP).
- Sistema de **fuentes** (art. 5.4 LPAP):
 1. Legislación especial (aguas, costas, minas, etc.).
 2. Legislación patrimonial general (LPAP, LBRL, TRRL y RBEL).
 3. Normas DA.
 4. Normas D. Privado.

9.2. Afectación y desafectación.

- Dominio público = titularidad + afectación (art. 5.1 LPAP).
- **Afectación** = determinación de la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o un servicio público (art. 65).
- Formas de afectación:
 - Por norma con rango de ley: art. 132.2 CE, 5.3 LPAP, 74 TRRL, etc.
 - Por acto expreso (regla general: art. 66.1). Algunos actos llevan implícita la afectación: expropiación forzosa (art. 24.2) y adscripción (art. 73.1).
 - Por acto tácito [art. 66.2 a) y b)].
- **Desafectación**: pérdida de la condición demanial y adquisición de la de patrimonial por dejar de destinarse al uso general o al servicio público (art. 69).
- Formas de desafectación:
 - Por acto expreso (regla general: art. 69.2).
 - Por acto tácito: puede ser causa de reversión expropiatoria, en su caso, pero es excepcional y debe ser probada “por actos concluyentes y rotundos” (por todas, SSTs 16-03-2011 y 21-06-2011).
- **Mutación demanial**: cambio de destino de un bien demanial, que es desafectado del actual y afectado a otro también de uso general o servicio público (art. 71).

9.3. Utilización.

- Afectación ➔ Inalienabilidad (art. 6 LPAP) y prohibición de ocuparlos sin título administrativo habilitante (art. 84) ≠ imposibilidad de utilizarlos.
- Régimen general de utilización por terceros de bienes destinados al uso general, sobre el que prevalecen las reglas especiales (art. 84.3):

Tipo de uso (art. 85)		Título habilitante (art. 86)
Uso común (el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que no impide el de los demás)		Ninguno (uso libre)
Aprovechamiento especial (el que no impide el uso común pero tiene circunstancias especiales de peligrosidad, intensidad, rentabilidad o similares que exceden del uso común o lo menoscaban)		Si ≤ 4 años: autorización Si > 4 años: concesión
Uso privativo (ocupa el bien y limita o excluye su uso por otros)	Con instalaciones desmontables o bienes muebles	
	Con obras o instalaciones fijas	Concesión

Utilización (sigue): títulos habilitantes.

- Régimen jurídico de la **autorización demanial** (art. 92):
 - Regla general: Otorgamiento debido a todos cuantos cumplan las condiciones requeridas. Excepción: cuando esté limitado su número: concurrencia o, en su defecto, sorteo.
 - Intransmisibles las que se han otorgado teniendo en cuenta circunstancias personales o en número limitado.
- Régimen jurídico de la **concesión demanial** (arts. 93 y ss.):
 - Regla general: régimen de concurrencia. Excepción: otorgamiento directo (p. ej., a otra AP o ente del sector público).
 - Excluidas las personas incurso en prohibiciones para contratar.
 - Su formalización en documento administrativo es título inscribible en el Registro de la Propiedad.
 - Constituye un derecho real temporal, pero hipotecable, sobre las obras, construcciones e instalaciones que realice sobre el bien concedido.
- Reglas comunes:
 - Duración determinada. Máxima de 4 años para autorizaciones y 75 años para concesiones.
 - Pueden otorgarse a título gratuito u oneroso o sujetarse a una tasa.
- Uso exclusivo por la Administración titular: **reserva demanial** (art. 104). Algunas leyes especiales prevén asimismo la utilización por otras AA.PP. mediante **adscripción demanial** (arts. 49 y 50 Ley de Costas).

9.4. Protección.

- **Principios** constitucionales y legales de:
 - Inalienabilidad: prohibición de enajenar el bien (mientras subsista su afectación y, por tanto, su demanialidad).
 - Imprescriptibilidad: excluye la adquisición por terceros mediante prescripción adquisitiva o usucapión (arts. 1930 y ss. C.c.).
 - Inembargabilidad: ninguna autoridad administrativa ni judicial puede proceder en apremio contra estos bienes.
- Deber de las AA.PP. de inscribir en el **Registro de la Propiedad** todos los bienes inmuebles de que son titulares, también los demaniales. Arts. 36 y ss.

9.5. Regímenes especiales: Las costas.

- El **dominio público marítimo-terrestre** (afectado por directo imperio de la CE) incluye (arts. 3 y 4 LC):
 1. La ribera del mar y las rías: zona marítimo-terrestre + playas o zonas de depósito de materiales sueltos (como dunas).
 2. El mar territorial y las aguas interiores.
 3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.+ terrenos ganados al mar y desecados de la ribera, terrenos invadidos por el mar, acantilados sensiblemente verticales, islotes, etc.
- Su determinación se hace por el **procedimiento de deslinde** (arts. 11 y ss.). Su resolución tiene carácter declarativo (porque la afectación la ha hecho la ley) pero prevalece sobre la fe pública registral y es título inscribible, suficiente para la inmatriculación y la rectificación registral.
- Medidas de protección del dominio público marítimo-terrestre:
 - **Limitaciones de la propiedad** sobre terrenos contiguos:
 - Servidumbre de protección (zona de mín. 100 m.). Prohibida la edificación residencial.
 - Servidumbre de tránsito (franja de 6 m.). Debe dejarse expedita.
 - Servidumbre de acceso público y gratuito (en accesos preexistentes y los que establezca el plan).
 - **Zona de influencia** (mín. 500 m.): directrices legales al planeamiento territorial y urbanístico (reservas de suelo para aparcamiento en tramos de acceso, evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes).

9.6. Regímenes especiales: Las aguas.

- **Dominio público hidráulico** (art. 2 LA):
 - a) Las aguas continentales, superficiales y subterráneas.
 - b) Los cauces de las corrientes naturales.
 - c) Los lechos de lagos, lagunas y embalses.
 - d) Los acuíferos.
 - e) Las aguas desaladas.
- **Protección** del dominio público y gestión del agua:
 - Criterio organizativo: unidad de **cuenca hidrográfica** (art. 14.2º). En las cuencas hidrográficas supraautonómicas, organismos de cuenca denominados **Confederaciones Hidrográficas** (arts. 21 y 22).
 - Criterio funcional: la **demarcación hidrográfica** (art. 16 bis), ámbito territorial de la **planificación hidrológica** [arts. 17 a) y 40 y ss.].
 - Limitaciones de la propiedad: posibilidad de imponer **servidumbres forzosas** (de acueducto, de saca de agua, de paso, etc.) de carácter indemnizable (art. 48).
- **Utilización**. Reglas especiales más destacadas:
 - Sujeción (desde 2009) de ciertos usos comunes especiales (como la navegación) a **declaración responsable** (art. 51).
 - **Contratos de cesión** de derechos de usos privativos (arts. 67 y ss.)
 - ✓ Sujetos a autorización administrativa por el organismo de cuenca.
 - ✓ Finalidad: optimización del aprovechamiento (eficiencia).
 - ✓ Sólo a titulares de derecho de igual o mayor rango (orden de preferencia de usos: art. 60).