

**MANUALES TEMÁTICOS
CON LEGISLACIÓN COMENTADA**

BIENES PÚBLICOS

Luis Martín Rebollo

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



© Luis Martín Rebollo, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: cerrada a 5 de agosto de 2026

Depósito Legal: M-18891-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-944-9

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-945-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



SUMARIO

PRÓLOGO	15
ESTUDIO PRELIMINAR	19
I. INTRODUCCIÓN: LOS BIENES PÚBLICOS Y SUS CLASES	19
II. EL DOMINIO PÚBLICO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO Y SU INSTRUMENTALIDAD	23
III. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO (I): INICIO Y CESE DE LA DEMANIALIDAD	31
A) Afectación y desafectación	32
B) Identificación y enumeración de los bienes que integran el dominio público	40
IV. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO (II): TÉCNICAS DE PROTECCIÓN	44
A) Los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad	45
B) Otras técnicas de protección	50
a) <i>Inventarios, Catálogos y Registros</i>	50
b) <i>La facultad de investigación</i>	53
c) <i>La facultad de deslinde</i>	53
d) <i>La imposición de limitaciones y servidumbres</i>	56
e) <i>La policía demanial</i>	58
f) <i>La facultad de reintegro posesorio</i>	59
g) <i>El desahucio administrativo</i>	61
V. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO (III): RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN	62
A) Utilización por la Administración: las reservas demaniales	63
B) Utilización por los particulares	65



a)	<i>Uso común general</i>	65
b)	<i>Uso común especial</i>	68
c)	<i>Usos privativos. En especial, la concesión demanial</i>	69
VI.	REFERENCIA AL RÉGIMEN DE ALGUNOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO ESPECIALMENTE DESTACABLES.	78
A)	Las aguas terrestres o continentales	78
B)	Las aguas marítimas. Costas, playas y zona marítimo-terrestre	85
C)	Los puertos estatales	95
D)	Las minas y los hidrocarburos	106
a)	<i>Las minas</i>	106
b)	<i>Los hidrocarburos</i>	118
E)	Las carreteras y los caminos	121
a)	<i>Carreteras</i>	121
b)	<i>Autopistas en régimen de concesión</i>	130
c)	<i>Vías pecuarias</i>	132
d)	<i>Caminos y sendas</i>	135
F)	Los montes públicos	137
VII.	LOS BIENES PATRIMONIALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.	145
A)	Modos de adquisición	148
B)	Referencia a la protección y defensa «del patrimonio»	151
C)	La enajenación de bienes patrimoniales	153
D)	Aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales.	154
E)	Referencia al patrimonio financiero	155
F)	Consideraciones finales	155
VIII.	LOS BIENES COMUNALES: ORIGEN DE UNA TIPOLOGÍA EN DECADENCIA. SU RÉGIMEN JURÍDICO	156
IX.	OTROS BIENES PÚBLICOS.	161
A)	Montes vecinales en mano común	161
B)	El Patrimonio Nacional.	163
X.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165



LEY 33/2003, DE 3 NOVIEMBRE. PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	169
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.	190
TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales.....	199
CAPÍTULO I. Objeto y ámbito de aplicación.	199
CAPÍTULO II. Patrimonio de las Administraciones públicas	199
CAPÍTULO III. Patrimonio del Estado.	203
TÍTULO I. Adquisición de bienes y derechos.	209
CAPÍTULO ÚNICO.	209
TÍTULO II. Protección y defensa del patrimonio.	223
CAPÍTULO I. De la obligación de proteger y defender el patrimonio.	223
CAPÍTULO II. De las limitaciones a la disponibilidad de los bienes y derechos	224
CAPÍTULO III. Del inventario patrimonial	227
CAPÍTULO IV. Del régimen registral	231
CAPÍTULO V. De las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos.	239
Sección 1. ^a . Normas Generales	239
Sección 2. ^a . De la Investigación de Bienes y Derechos	242
Sección 3. ^a . Del Deslinde	244
Sección 4. ^a . De la Recuperación de la Posesión de los Bienes y Derechos del Patrimonio	248
Sección 5. ^a . Del Desahucio Administrativo	250
CAPÍTULO VI. De la cooperación en la defensa de los patrimonios públicos	251
TÍTULO III. De los bienes y derechos públicos.	253
CAPÍTULO I. Afectación, desafectación y mutación de destino de los bienes y derechos	253
CAPÍTULO II. Adscripción y desadscripción de bienes y derechos	259
CAPÍTULO III. Incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de bienes de los organismos públicos	262
CAPÍTULO IV. Publicidad del tráfico jurídico de los bienes y derechos	263
TÍTULO IV. Uso y explotación de los bienes y derechos.	264
CAPÍTULO I. Utilización de los bienes y derechos de dominio público.	264
Sección 1. ^a . Disposición General	264
Sección 2. ^a . Utilización de los Bienes destinados al Uso General.	265
Sección 3. ^a . Utilización de los Bienes y Derechos destinados a un Servicio Público	266
Sección 4. ^a . Autorizaciones y Concesiones Demaniales	267
CAPÍTULO II. Aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales	279
TÍTULO V. Gestión patrimonial.	282
CAPÍTULO I. Disposiciones generales.	283



CAPÍTULO II. Adquisiciones a título oneroso	287
CAPÍTULO III. Arrendamiento de inmuebles	292
CAPÍTULO IV. Conservación de los bienes	295
CAPÍTULO V. Enajenación y gravamen.	296
Sección 1. ^a . Normas Generales	296
Sección 2. ^a . Enajenación de Inmuebles	297
Sección 3. ^a . Enajenación de Muebles.	304
Sección 4. ^a . Enajenación de Derechos de Propiedad Incorporal	305
Sección 5. ^a . Cesión Gratuita de Bienes o Derechos	306
Sección 6. ^a . Gravamen de los bienes y derechos	310
CAPÍTULO VI. Permuta de bienes y derechos.	310
TÍTULO VI. Coordinación y optimización de la utilización de los edificios administrativos.	311
CAPÍTULO I. Normas generales	311
CAPÍTULO II. Órganos de coordinación	312
CAPÍTULO III. Actuaciones de optimización	316
TÍTULO VII. Patrimonio empresarial de la Administración General del Estado. .	318
CAPÍTULO I. Disposiciones generales.	319
CAPÍTULO II. Disposiciones especiales para las sociedades a que se refiere el artículo 166.2 de esta Ley	329
TÍTULO VIII. Relaciones interadministrativas.	333
CAPÍTULO I. Normas generales	333
CAPÍTULO II. Convenios entre Administraciones públicas	334
CAPÍTULO III. Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos	336
TÍTULO IX. Régimen sancionador.	340
CAPÍTULO I. Infracciones y sanciones	340
CAPÍTULO II. Normas procedimentales	343
DISPOSICIONES ADICIONALES.	344
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.	358
DISPOSICIÓN DEROGATORIA.	360
DISPOSICIONES FINALES.	360

REAL DECRETO 1372/1986, DE 13 JUNIO. REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

365

TÍTULO I. Bienes.	367
CAPÍTULO I. Concepto y clasificación de los bienes	367
CAPÍTULO II. Del patrimonio de las Entidades locales	372
CAPÍTULO III. Conservación y tutela de bienes.	375
Sección 1. ^a . Del inventario y registro de los bienes	375
Sección 2. ^a . Administración	383
Sección 3. ^a . Prerrogativas de las Entidades locales respecto a sus bienes . .	386



CAPÍTULO IV. Disfrute y aprovechamiento de los bienes.....	395
Sección 1. ^a . Utilización de los bienes de dominio público.	395
Sección 2. ^a . Utilización de los bienes patrimoniales	403
Sección 3. ^a . Del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales	404
CAPÍTULO V. Enajenación	409
TÍTULO II. Del desahucio por vía administrativa	413
DISPOSICIONES ADICIONALES.	419
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.	419



ESTUDIO PRELIMINAR

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LOS BIENES PÚBLICOS Y SUS CLASES II. EL DOMINIO PÚBLICO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO Y SU INSTRUMENTALIDAD III. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO (I): INICIO Y CESE DE LA DEMANIALIDAD A) Afectación y desafectación B) Identificación y enumeración de los bienes que integran el dominio público IV. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO (II): TÉCNICAS DE PROTECCIÓN A) Los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad B) Otras técnicas de protección V. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO (III): RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN A) Utilización por la Administración: las reservas demaniales B) Utilización por los particulares VI. REFERENCIA AL RÉGIMEN DE ALGUNOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO ESPECIALMENTE DESTACABLES A) Las aguas terrestres o continentales B) Las aguas marítimas. Costas, playas y zona marítimo-terrestre C) Los puertos estatales D) Las minas y los hidrocarburos E) Las carreteras y los caminos F) Los montes públicos VII. LOS BIENES PATRIMONIALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO A) Modos de adquisición B) Referencia a la protección y defensa «del patrimonio» C) La enajenación de bienes patrimoniales D) Aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales E) Referencia al patrimonio financiero F) Consideraciones finales VIII. LOS BIENES COMUNALES: ORIGEN DE UNA TIPOLOGÍA EN DECADENCIA. SU RÉGIMEN JURÍDICO IX. OTROS BIENES PÚBLICOS A) Montes vecinales en mano común B) El Patrimonio Nacional X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. INTRODUCCIÓN: LOS BIENES PÚBLICOS Y SUS CLASES

1. Las Administraciones Públicas poseen bienes que, como inmediatamente veremos, son de dos clases: los llamados bienes de dominio público y los bienes patrimoniales. Ambos tipos de bienes tienen fina-



lidades teóricamente diferenciadas y esa diferenciación justifica un régimen jurídico igualmente diferente. Los primeros, los más importantes, son aquellos bienes que están vinculados al uso general o al cumplimiento de un servicio público y, ese destino, como digo, es lo que justifica un régimen exorbitante del Derecho civil, es decir, una regulación especial. Esa regulación especial se contiene hoy en la Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que es el último resultado normativo en el que se plasma el concepto de dominio público; una construcción teórica que hunde sus raíces en la historia y a la que hay que hacer ahora una mínima referencia. Los segundos, los bienes patrimoniales, tienen un régimen más cercano —aunque no igual— a los bienes de propiedad privada.

Por lo que hace a la citada Ley 33/2003 ésta «tiene por objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado» (art. 1). Es decir, la Ley se enmarca en el muy importante artículo 132 de la Constitución y contiene la regulación esencial de *todos* los bienes públicos —demaniales y patrimoniales— y, además, como normativa parcialmente básica, se aplica también en parte a los bienes de todas las Administraciones Públicas.

La Ley, como acabo de decir, se enmarca en el artículo 132 de la Constitución que, justamente, parte de esa dualidad de bienes, los de dominio público y los patrimoniales. Así, el precepto constitucional remite a la Ley la regulación del régimen jurídico «de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación»; principios que, como luego veremos, inspiran efectivamente con carácter general el régimen de todos estos bienes (art. 6 de la Ley). Después, la Constitución enumera los bienes que, como mínimo, serán de dominio público, al afirmar que lo son «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 la plataforma continental». Finalmente, el apartado 3 de ese art. 132 proclama que por ley «se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación».



He ahí, pues, las directrices constitucionales en materia de bienes públicos. Unas directrices genéricas que la Ley 33/2003 asume puesto que en ella se contempla en toda su extensión el patrimonio de las Administraciones Públicas entendido éste como «el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos»; concepto del que sólo se excluye «el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda» (art. 3 Ley 33/2003, que es, además, básico).

La Ley pretende, pues, como ya he dicho, «establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas» y regular la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado. Defensa y conservación que son instrumentales, finalistas, porque lo que realmente importa es la utilización de esos bienes en función del destino que a cada uno de ellos corresponda. Y es que, en efecto, gran parte de los bienes públicos —los de dominio público, en particular— son el soporte material de muchas actividades (edificios e infraestructuras) o tienen como destino el uso por parte de los ciudadanos de manera generalizada o, en su caso, con ciertas limitaciones y especificidades (calles, parques, aguas, playas...). Importa, pues, desde el principio, no perder de vista el sentido último del régimen especial de los bienes públicos, su finalidad y razón de ser, la que justifica una normativa distinta y separada de la que, con carácter general, contempla el régimen jurídico de la propiedad, esto es, las normas civiles y, en particular, el Código Civil. Si lo más destacado del régimen especial de las propiedades públicas son las técnicas de su protección para lo que se dota a la Administración de importantes prerrogativas (deslindes, registros, recuperación de oficio de los bienes usurpados...) y muchos de sus bienes poseen notables privilegios (inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad) hay que recordar que ese régimen se establece así por razones de instrumentalidad porque lo que finalmente importa es el destino, la finalidad, el para qué. Es decir, la utilización, el uso.

Como acabo de decir, el destino de muchos de esos bienes consiste en ser soporte de actividades y servicios públicos (polideportivos, escuelas, hospitales, centros de salud) pero en otros casos se tratará del uso público directo del bien (en el caso de los parques, las calles o las playas) o de un uso privativo y singular por parte de algunas personas



(minas concedidas, explotaciones hidroeléctricas que utilizan el agua de los ríos, tumbas de los cementerios públicos, puestos de los mercados...). Se trata, pues, de proteger los bienes para que puedan ser usados conforme a su propia naturaleza y carácter.

2. Los primeros artículos de la Ley contemplan el tipo de bienes a los que se refiere y los principios que inspiran su regulación. Es, por tanto, prioritario en este momento hacer referencia a ambas cuestiones.

Así, el art. 4 de la Ley 33/2003 dispone que por razón del régimen jurídico al que están sujetos «los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales».

Los primeros, esto es, los bienes de dominio público, son aquellos que, siendo de titularidad pública, «se encuentren afectados al uso general o al servicio público», así como aquellos otros a los que una ley les otorgue expresamente tal carácter (art. 5). La Ley precisa también que los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos (y también los de los órganos constitucionales del Estado) se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público. Estos bienes se regirán, en primer lugar, por las leyes especiales que les sean de aplicación y, en su defecto, por la Ley del Patrimonio y sus normas de desarrollo. Sólo en defecto de normas de Derecho Administrativo se aplicará, como Derecho supletorio, el Derecho privado. La gestión y administración de estos bienes demaniales se ajustará a los principios que, con el mismo carácter básico de los preceptos anteriores, enumera el art. 6 de la Ley, entre los cuales los más importantes son los siguientes: principios de Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad; adecuación y suficiencia para servir al fin a que estén destinados; aplicación efectiva al uso general o al servicio público; dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo; garantía de su conservación e integridad; identificación y control a través de inventarios o registros adecuados; cooperación y colaboración interadministrativa.

Por su parte, según el art. 7 LPAP, los bienes de dominio privado o patrimoniales tienen un carácter residual puesto que la norma dice que son aquellos que, «siendo de titularidad de las Administraciones públi-



cas, no tengan el carácter de demaniales». Tienen ejemplificativamente este carácter los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles y otros derechos similares. Por lo que hace a su regulación, el mismo artículo 7, refiriéndose ahora a los del Estado, dispone que el régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de este tipo de bienes será el previsto en la propia Ley del Patrimonio. El precepto añade, en una previsión que recuerda a la de los actos separables en los contratos privados, que supletoriamente «se aplicarán las normas del Derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello», así como, finalmente, «las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico». El art. 8 enumera los principios que orientan el régimen jurídico de este tipo de bienes entre los que se encuentran los de eficiencia y economía en la gestión; eficacia y rentabilidad en la explotación; publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y en su eventual enajenación; identificación y control a través de inventarios o registros y colaboración interadministrativa con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de estos bienes.

Así, pues, en resumen, dos grandes tipos de bienes: los de dominio público y los patrimoniales. Me referiré a partir de ahora a los primeros, que son, desde luego, los más importantes.

II. EL DOMINIO PÚBLICO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO Y SU INSTRUMENTALIDAD

1. El concepto que engloba la parte más destacada de los bienes públicos es, justamente, el de «dominio público»; un concepto teórico, como ha sido destacado con reiteración, que engloba una pluralidad de bienes que tienen en común su vinculación o destino a un uso o a un servicio público. La elaboración doctrinal de este planteamiento teórico es relativamente moderna y la distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales puede decirse que arranca del Código Civil de 1889.

Antes, como sucede con muchas instituciones históricas, los bordes son confusos y es difícil extrapolar conceptos y situaciones del presente



a circunstancias del pasado por más que la tentación sea grande. Digamos, no obstante, como aproximación y con todas las cautelas, que la idea de unos bienes destinados a la utilización colectiva es una idea siempre presente desde el Derecho Romano que hablaba de los bienes fuera del comercio de los hombres (*res extra commercium*) en función de un destino natural o de una expresa decisión de la autoridad (su *consagratio* o *publicatio*). Los avatares de esos bienes, más propia de historiadores, no es objeto de nuestra atención en este momento, pero en esa historia parece que conviven dos líneas de evolución.

Por un lado está la tendencia que irá vinculando gran parte de esos bienes «públicos» o fuera del comercio de los hombres al ámbito de poder del monarca medieval en el que se confunden aspectos diferentes de su posición prevalente (*dominium* e *imperium*). Esa posición de dominio e imperio daría lugar a las regalías o privilegios de la Corona como derechos del Rey en los que conviven realidades muy distintas (desde acuñar moneda a la «titularidad» de las minas) y que, andando el tiempo, al ir poco a poco deslindándose ambos conceptos, posibilitaría con facilidad sustituir la figura del Monarca por la del pueblo y, en su nombre, el Estado cuando llega el régimen constitucional.

Por otra parte, estaría la evolución de la fórmula germánica que puso el acento en el uso y no en la titularidad. Los bienes serían colectivamente de todos porque todos pueden usar de ellos. Planteamiento especialmente visible aún en ciertas zonas del mundo rural y que de alguna manera está en el origen de los actuales bienes comunales y de los llamados montes vecinales en mano común.

Ambas líneas de tendencia no son homogéneas ni cabe seguramente seguirlas con coherencia a no ser desde los estudios especializados de los historiadores. Pero puede decirse que la que finalmente se impone es la que concibe los bienes públicos como propiedades según el moderno concepto de propiedad ínsito a la construcción del Estado liberal. Ese concepto de propiedad está en España en la base de la desaparición del régimen señorial que lleva a cabo, sobre todo, el Decreto de 6 de agosto de 1811 y que tuvo el doble significado de abolir los derechos de carácter jurisdiccional pero, al mismo tiempo, respetar los derechos reales de los antiguos señores, que quedarían, en adelante, «en la clase de los demás derechos de propiedad particular», es decir, con-



figurándolos como propietarios plenos según el concepto individualista liberal de propiedad privada, que muchos años después va a regular pormenorizadamente y a categorizar el texto básico del Código Civil. A este proceso no son ajenos muchos bienes que hoy consideramos públicos y es, como digo, el proceso de construcción del Estado liberal. Un ejemplo bien gráfico de ese moderno derecho de propiedad lo constituye el Decreto de 11 de junio de 1813, que autoriza el cerramiento de fincas y que recoge luego el art. 388 del Código Civil «sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre las mismas», pasando también a constituir un tipo de falta penal el penetrar en heredad ajena (art. 590 del anterior Código Penal).

Así, pues, la propiedad por cuotas con un titular identificado se impone como idea y como realidad jurídica y social. Y eso se traslada también a las entidades públicas y se sobrepone a la idea del uso colectivo sin propietario neto. Es el nuevo terreno de juego de una idea —la de propiedad— que, junto con la de la libertad, se consolida como centro ideológico de la nueva sociedad liberal que funda también el constitucionalismo.

La propiedad privada, pues, como motor del sistema económico y de la dinamización social que está igualmente en la base de una norma en muchos sentidos fundamental y, desde luego, importante para el Derecho Administrativo: la ley desamortizadora de 1855, imbuida por principios privatizadores que, a veces, recuerdan momentos del presente. En efecto, la Ley de 1 de mayo de 1855, propiciada por el entonces Ministro de Hacienda, Pascual Madoz (bien conocido por su imponente Diccionario geográfico), declaraba en estado de venta todos «los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes, entre otros, al Estado (...), los propios y comunes de los pueblos (...) y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas» (art. 1). En ese momento se ha asumido ya la idea y el concepto de titularidad y pertenencia. Se habla de predios «pertenecientes» al Estado y a los pueblos (la palabra municipio no se empieza a utilizar hasta la ley municipal de 1870) exceptuándose únicamente de dicha venta (art. 2) «los edificios y fincas destinados o que el Gobierno destinare al servicio público», «los montes y bosques cuya venta no crea oportuno el Gobierno», y, sobre todo, «los terrenos que son, hoy, de aprovechamiento común, previa declaración de serlo, hecha por el Gobierno oyendo al Ayuntamiento o Diputación



provincial respectivos». Así, pues, la posibilidad de que un bien, diríamos público, debiera o no enajenarse dependía de que estuviera o no destinado «al servicio público» y de que fuera o no «de aprovechamiento común», lo que parece tampoco estaba nada claro con el aparato conceptual y lingüístico de la época. La Ley estuvo vigente hasta su derogación formal cien años después, justamente, en la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 y con ella se llevó a cabo la enajenación de miles de predios y fundos rústicos de los pueblos excepto los destinados «al servicio público» o a aquellos otros que en aquel preciso momento fueran «de aprovechamiento público». Los «restos» de la fórmula germánica se observan vagamente en esa segunda excepción, pero la regla general es la asunción del concepto de propiedad y destino. Una propiedad que se someterá más tarde a un régimen privilegiado y cuya posterior concreción legal es tributaria de la doctrina, que alumbra la teoría del dominio público como propiedad. Los antiguos bienes «fuera del comercio» se configuran definitivamente como «propiedades»; propiedades especiales, pero propiedades al fin. El argumento clásico de Maurice Hauriou parece definitivo. Es verdad —dirá este conocido autor francés— que nadie se va a apropiarse de una playa, de un río, de un parque, quizá tampoco de todo un camino. Pero es perfectamente posible que alguien se apropie de «un metro cuadrado» o de muchos metros cuadrados de un parque, de una playa, de una parte de la zona marítimo-terrestre o de un camino. Y ésta es la perspectiva que hay que adoptar. Si, pues, la propiedad privada tiene una configuración y unos mecanismos de defensa (entre ellos, el fundamental instrumento de seguridad que significó el «invento» del Registro de la propiedad), los bienes públicos (ya estén destinados a un uso público, ya sean soporte de servicios igualmente públicos) deben poder colocarse en el mismo terreno de juego de los bienes de propiedad privada para poder así ser defendidos con las mismas armas y con las mismas técnicas con las que ésta se defiende.

Y es así, simplificando mucho, como surge en lo fundamental la teoría del dominio público, esto es, la idea de predicar y atribuir a los bienes colectivos una titularidad; planteamiento que engarza en cierto modo con una de las líneas tradicionales de tendencia, la de la búsqueda de un título de intervención (la propiedad) que antes no era necesario y ahora sí lo es para poder atribuir a estos bienes las notas típicas del



derecho de propiedad privada: el señorío absoluto y la exclusión de terceros. De manera que con la adopción de ese criterio, que pretende manejar las modernas técnicas de defensa de la propiedad privada, se consigue el fin último al que ya me he referido: garantizar el destino, la finalidad pública y, en su caso, el uso colectivo.

Los restos, por así decir, de la concepción de origen germánico que pone el acento en el uso y no en la titularidad se plasma en la vieja y probablemente superada polémica sobre la naturaleza de los bienes comunales y, sobre todo, en la ley de montes vecinales en mano común, a la que me referiré al final de este Estudio Preliminar.

2. La idea y la terminología del dominio público (aunque quizá no el concepto sistemático actual que conocemos después de una elaborada construcción doctrinal) está ya presente a finales del siglo XIX, en el Código Civil, cuyo art. 338, como es sabido, afirma categóricamente: «Los bienes son de dominio público o de propiedad privada». El art. 339 dice que 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». Y, además, «los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión»; inciso este último que hoy no podría sostenerse, desde la perspectiva de lo que se entiende por concesión: el uso privativo, por un plazo determinado, de un bien que sigue siendo de titularidad pública. Pero inciso que, como en otras leyes de la época, es bien demostrativo del poco arraigo y de la falta de precisión de algunos conceptos que hoy manejamos con naturalidad. El de concesión, desde luego, pero quizá también el mismo concepto de propiedad, como puede observarse en lo que ahora consideraríamos una cierta contradicción cuando el precepto citado dice que «son bienes de dominio público... los que pertenecen *privativamente* al Estado sin ser de uso común y estén destinados a algún servicio público...».

Después de definir el CC los bienes de dominio público el art. 340 reza así: «Todos los demás bienes *pertenecientes al Estado*, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada».



Los preceptos siguientes llevan a cabo unas previsiones similares para los bienes de las provincias y de los pueblos (arts. 343 y 344).

El Capítulo concluye con un precepto recopilador (el art. 345) más adecuado a los conceptos que hoy manejamos: «Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, de la Provincia y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente». Porque todos los demás bienes de titularidad pública son, efectivamente, de dominio público por estar afectados a un uso o a un servicio público. Siendo, pues, de titularidad pública los bienes de dominio público no diríamos hoy que son de «propiedad privada», como dice el inciso segundo del art. 339 al calificar de dominio público los bienes «que pertenecen *privativamente* al Estado» y están destinados a algún servicio público. Esa en cierto modo confusión de conceptos se explica por la época en que el Código se aprobó, cuando la teoría —digo bien, la teoría, esto es, la dogmática o el concepto— del dominio público no estaba aún completamente construida y sistematizada.

Pero puede concluirse que, aunque con una terminología a veces algo imprecisa, el Código Civil distingue claramente los distintos bienes del Estado diferenciando entre bienes de dominio público y bienes de propiedad privada. Los primeros son los destinados a un uso o a un servicio público y al fomento de la riqueza nacional. Todos los demás tienen el carácter de propiedad privada (art. 340).

3. A partir de finales del siglo XIX son perceptibles dos líneas de evolución en la regulación de las propiedades públicas: de un lado, las regulaciones sectoriales de las, así llamadas, «propiedades especiales» y, de otro, el intento de abordar una regulación general que plasmara el arquetipo dogmático del dominio público que, poco a poco, iba consolidándose.

a) En el ámbito estatal no hubo nunca, hasta ahora, una regulación general. Prevalcieron, por el contrario, las regulaciones sectoriales. Así, las Leyes de Puertos, Aguas, Minas, Montes y luego las de Costas, Carreteras, Hidrocarburos, Autopistas y otras a lo largo de todo el siglo XX y hasta la actualidad, siguiendo una tendencia que continúa bien presente y que la Ley del Patrimonio de 2003 asume al decir que los bienes de dominio público se registrarán, en primer lugar, «por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación» (art. 5.4). Sólo



hubo un conato de regulación general en la Ley del Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, pero quedó varado en el intento puesto que, salvo algunas previsiones marginales dedicadas al dominio público, el núcleo central de la Ley se limitaba a los bienes patrimoniales.

Es en ese contexto en el que ahora aparece la Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que, sin abandonar la remisión a las leyes especiales, ha hecho un notable esfuerzo unificador y de tratamiento omnicompreensivo de todas las propiedades públicas.

b) En el ámbito local las cosas sucedieron, en parte, de otra manera. La legislación de régimen local de la época de la Dictadura de Primo de Rivera, esto es, el Estatuto Municipal de 1924, fue una legislación muy influenciada por planteamientos teóricos. Y es en ella en la que puede decirse que se recogen conceptos inéditos hasta entonces en el ámbito estatal. Así, los conceptos de servicio público y el propio de dominio público en su elaboración más moderna se recogen en dicha legislación. Seguramente no es aventurado afirmar que es en este ámbito local donde se han elaborado, legislativamente, muchos conceptos nacidos doctrinal o jurisprudencialmente en el Derecho francés. Si allí el Derecho Administrativo y parte de sus técnicas y herramientas son de origen jurisprudencial (sistematizadas luego doctrinalmente), aquí esas mismas herramientas son de origen legal y, en buena medida, tienen lugar en el ámbito local. En efecto, tras el Estatuto de 1924, la Ley Municipal de 1935 retomó parte de sus planteamientos, aunque prácticamente no llegó a aplicarse por los acontecimientos trágicos que se desencadenaron en España al año siguiente. La legislación de régimen local del franquismo (Ley de Bases de 1945, Texto Articulado de 1950 y Texto Articulado y Refundido de 24 de junio de 1955) volvió en gran medida sobre los pasos del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo. Las previsiones de la Ley de Régimen Local de 1955 en materia de bienes fueron desarrolladas, en detalle, por el Decreto de 27 de mayo 1955, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, precedente del actual RD 1372/1986, de 13 junio, por el que se aprobó el vigente Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), vinculado ahora a la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.



El Reglamento de Bienes de 1955 pretendía ser —y fue— un código de los bienes locales, con especial referencia al dominio público. Era un texto que codificaba los bienes demaniales y los patrimoniales con un criterio sistemático riguroso, aludiendo a su nacimiento, su vida y su extinción. Esto es, enumeraba los bienes municipales, aludía a su adquisición, regulaba su conservación, contemplaba las prerrogativas de la Administración en orden a su defensa y establecía en detalle su régimen de uso y de aprovechamiento. Todo un código, pues, con conceptos claros y una sistemática mucho más precisa que la del Código Civil y aún de la de muchas Leyes sectoriales, como la más bien confusa Ley de Puertos de 1880-1928 o la Ley de Aguas de 1879, que estuvo vigente hasta 1985.

De ahí que, aunque el Reglamento de Bienes de 1955 era sólo aplicable a los bienes de las entidades locales, se produjo un efecto expansivo de sus principios, conceptos, pautas y técnicas, de manera que no fue del todo infrecuente que se ampliara su ámbito *real y efectivo* de aplicación, por inducción o por vía de principios, más allá de los estrictos límites del mundo local. El actual Reglamento, de 1986, sigue la misma pauta que el de 1955, pero sobre él incide ahora la pretensión unificadora de la Ley 33/2003, muchos de cuyos preceptos son de aplicación a las entidades que integran la Administración Local (art. 2.2 y DF 2.^a), lo que supone y significa que la Ley 33/2003 se convierte también, en gran medida, en la norma de cabecera de los bienes locales.

Así, pues, en la actualidad conviven dos tendencias que no han dejado de plasmarse a lo largo de la historia. La tendencia a una regulación unitaria y las regulaciones sectoriales, que subsisten. La Ley 33/2003 es exponente de la primera corriente con pretensiones de regulación básica en algunos de sus puntos y de aplicación general para el caso de los bienes de la Administración del Estado. El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales completa esa tendencia en el ámbito local. Y, al lado, las Leyes especiales a las que remite el art. 5 de la LPAP, esto es, la Ley de Aguas, la Ley de Costas, la Ley de Puertos, la Ley de Minas, la Ley de Carreteras... que completan el panorama normativo y que son las que disciplinan, en lo concreto, las más importantes propiedades públicas.



III. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO (I): INICIO Y CESE DE LA DEMANIALIDAD

Una vez conceptualizado el dominio público como una propiedad especial regulada al margen de las normas civiles lo que hay que abordar a continuación es la identificación de los bienes de esa naturaleza, los mecanismos previstos para garantizar su protección y, finalmente, su régimen de uso.

La identificación de los bienes de dominio público se contiene inicialmente en la propia Constitución para la que lo son «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 la plataforma continental». La Ley del Patrimonio reitera la previsión constitucional y añade que serán de dominio público los que, siendo de titularidad pública, «se encuentren afectados al uso general o al servicio público», así como aquellos que una ley identifique como tales, entre los que ella misma se refiere a los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos en los que se alojen sus oficinas (art. 5).

Esta previsión legal —y otras anteriores— ha dado lugar a hablar convencionalmente de una dicotomía un tanto ficticia, la que distingue un dominio público natural o por naturaleza y un dominio público artificial o por afectación. Se trata de una división convencional, digo, que no supone ninguna diferenciación sustancial. Quiere decir, únicamente, que hay ciertos bienes que se identifican como de dominio público porque la ley los enumera, considera o enuncia genéricamente por sus características naturales (la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, los ríos, las aguas terrestres, las minas...) y que, en consecuencia, serán de dominio público en tanto en cuanto puedan calificarse o seguir calificándose como playas, acantilados, ríos, minas, recursos naturales... Y otros que se identifican por su concreto, singular y específico destino, esto es, lo que se denomina «afectación» al uso o servicio público, lo que supone una decisión previa (normalmente expresa, aunque quepan excepciones) para que dichos bienes puedan incorporarse al régimen del dominio público. Y, en consecuencia, una igualmente expresa decisión (salvo cuando estén presentes ciertas circunstancias



que la ley equipara a una decisión expresa) para excluirlos de dicho régimen exorbitante.

La afectación al dominio público es, pues, un dato determinante de las propiedades públicas. Unas propiedades que lo son de las Administraciones Públicas, es decir, que la titularidad de su dominio corresponde a los entes públicos, lo que obvia la vieja polémica de quién puede ser titular del dominio público. No, desde luego, los entes con personalidad jurídico-privada, pero sí todos los entes públicos. Tradicionalmente la titularidad se predicaba sólo de las Administraciones territoriales (Administración del Estado, Provincias y municipios y, desde su creación, obviamente, las Comunidades Autónomas) pero la dicción de la Ley del Patrimonio y la de algunas otras normas sectoriales no parecen excluir la posibilidad de que los entes institucionales de naturaleza pública puedan ser titulares de dominio público sin perjuicio de que, además, será normal que los entes territoriales a los que se vinculan les puedan adscribir bienes suyos para la prestación de las actividades y servicios que se les encomienden.

A) Afectación y desafectación

1. Dicho esto, la clave y el presupuesto del régimen de los bienes de dominio público es la *afectación*, el destino, como decía ya el Código Civil cuando en el art. 339 define los bienes de dominio público como «*los destinados al uso público*» a lo que sigue una ejemplificación («como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes») y en el art. 341, que constituye el reverso del 339 y que precisa que los bienes de dominio público «cuando dejan de estar *destinados al uso general*» pasan a ser lo que en la actualidad se denominan bienes patrimoniales. Previsiones que reitera la Ley del Patrimonio utilizando ya el moderno concepto de afectación: son bienes de dominio público lo que siendo de titularidad pública «se encuentren afectados al uso general o al servicio público» (art. 5.1), añadiendo: «así como aquellos a los que una ley les otorgue expresamente» tal carácter.

El art. 65 de la Ley 33/2003 expresa bien el sentido de la afectación cuando precisa que ésta «determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público». La afectación, cuyos orígenes remotos



traen causa de la expresión «*publicatio*» (del Derecho Romano) o incluso de la muy precisa «*consagratio*» (del Derecho Canónico), supone el inicio de la demanialidad y es aquí, de nuevo, donde hay que distinguir, a efectos meramente didácticos y de comprensión sistemática, entre bienes de dominio público por naturaleza y bienes de dominio público artificiales.

La afectación de los bienes de dominio por naturaleza trae causa directa de la Ley. No es preciso acto alguno. Supuesta la atribución legal de la titularidad de las costas o los ríos, éstos quedan sin más integrados en el dominio público como géneros completos, es decir, *todos* los ríos, *todas* las playas, *todas* las minas... en tanto sean físicamente ríos, playas o minas.

Los bienes del dominio público artificial, antes de poder predicarse de ellos tal carácter, implican o presuponen dos cosas: una, que pertenezcan a una Administración; y dos, que haya habido un acto de afectación.

La pertenencia de los bienes puede venir dada por atribución de la Ley, pero también por cualquiera de los modos de adquirir previstos en el ordenamiento jurídico y, en particular, de los que se refiere el art. 15 de la Ley del Patrimonio: a título oneroso, por aplicación de la potestad de expropiación, por herencia, legado o donación, por prescripción o por ocupación. En principio, y salvo previsión legal —y al menos en el caso de la Administración General del Estado—, los bienes se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales «sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público» (art. 16). De lo que resulta, como ya se ha adelantado, el carácter esencial del acto de afectación.

En el caso del llamado demanio público natural, al que ya me he referido, la afectación deriva directamente de la Ley. Baste citar, en efecto, el artículo 132 de la Constitución o, en el plano de la legislación ordinaria, el art. 2 de la Ley de Minas (Ley 22/1973, de 21 julio), según el cual «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».

En el caso del dominio público artificial, salvo que la afectación derive directamente de una norma con rango legal, hará falta un acto



formal de afectación como prevén, para el caso de los bienes del Estado, los arts. 65 y 66 de la Ley del Patrimonio. Según el art. 65 la «afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público y su consiguiente integración en el dominio público». Y eso se produce conforme establece el art. 66, esto es, «en virtud de acto expreso» en el que habrá de indicarse «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».

La identificación del bien no ofrece mayores problemas. Es el fin al que se destina el que hay que vincular al «uso general o a un servicio público» como dice el art. 65 de la Ley y repite en el ámbito local el art. 79.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Pues bien, el uso general se supone como destino específico de ciertos bienes que ejemplificativamente enumeraba el art. 339 CC (caminos, puertos, puentes...) y ahora recita también, con el mismo carácter no exhaustivo, el art. 3.1 RBEL (RD 1372/1986, de 13 junio) cuando dice que son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, fuentes, estanques, «y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales». Por su parte, la afectación «a un servicio público» supone interpretar aquí esta ambigua expresión en un sentido amplio como equivalente a actividad pública, según se deduce de la enumeración que, en este sentido y a título de ejemplo, hace el art. 4 del citado RBEL, para el que son bienes de servicio público «los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos». Una variada gama de supuestos y destinos que ha permitido hablar de la hipertrofia del concepto —lo que probablemente es cierto— y de una llamada «escala de la demanialidad» para significar, metafóricamente al menos, que hay unos bienes que podría decirse que son «más demaniales» que otros, lo cual, así expresado, probablemente es incierto por cuanto la identificación genérica del bien supone la aplicación de un régimen que,



en principio, es unitario, pero que, en lo concreto, resulta una expresión muy gráfica por cuanto la regulación sectorial de algunos bienes flexibiliza, matiza o incluso excluye algunos aspectos del régimen general y común que se predica genéricamente del dominio público.

Dicho esto, vuelvo a recordar que la afectación supone un acto expreso tras un procedimiento que en el caso de la Administración del Estado corresponde instruir a la Dirección General del Patrimonio y resolver mediante Orden al Ministro de Hacienda (art. 68). Ello no obstante, el art. 66.2 LPAP dispone que surtirán los mismos efectos una serie de actos que dicho precepto enuncia de la siguiente manera:

- «a) La utilización pública, notoria y continuada 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».

Son los supuestos que tradicionalmente se han aceptado que no precisaban un acto expreso por entenderse que se trataba de una *afectación tácita* [la realización de un acto en principio ajeno a la cuestión de la gestión del bien pero que implica la afectación del bien vinculado a dicho acto, como sucede, por ejemplo, en los casos de los apartados c), d) y e) del artículo transcrito] o una *afectación presunta* [una situación de hecho que hace presuponer el carácter demanial del bien usado, como



sucede en el supuesto a) del precepto citado o como prevén para los bienes locales los arts. 81.2.b) Ley 7/1985 y 8.4.b) del Reglamento de Bienes, que se refieren al carácter demanial de los bienes patrimoniales adscritos durante más de 25 años a un uso o servicio público).

2. La afectación tiene su reverso en la *desafectación*, operación mediante la cual un bien de dominio público deja de serlo. Aquí también hay que distinguir, siquiera sea a efectos sistemáticos y de mejor comprensión, entre la desafectación de los bienes de dominio público natural y todos los demás. En el primer caso, supuesto que la afectación lo es por referencia a una circunstancia concreta —el carácter de río, de marisma o de playa— la desafectación se produciría cuando esa circunstancia desaparezca, cuando el río deja de ser río, la playa, playa o la marisma, marisma. Es lo que se denomina *degradación* que hay que entender se tiene que producir por causas naturales. En tales casos los bienes demaniales pasarán normalmente a ser patrimoniales, pero hay algunas regulaciones específicas. Así, el art. 8 de la Ley de Aguas remite a la legislación civil para el supuesto de alteración natural de los cauces de los ríos y ésta (art. 370 CC) dispone que en tales casos los cauces abandonados pertenecerán a los dueños de los terrenos ribereños, de manera que si el río separaba fincas de diferentes dueños la nueva divisoria será la línea equidistante de ambas fincas. Y el art. 4.5 de la Ley de Costas sigue considerando dominio público los terrenos *deslindados* «que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre» (salvo lo previsto en el artículo 18 de la misma Ley, según el cual, en esos casos, sólo podrá procederse a la desafectación «previo informe preceptivo del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados y previa declaración de innecesariedad a los efectos previstos en el artículo anterior», añadiendo en el apartado 2 que «la desafectación deberá ser expresa y antes de proceder a ella habrán de practicarse los correspondientes deslindes»).

La desafectación por degradación, es decir, por pérdida de las condiciones naturales del bien es aparentemente una cuestión clara. Sin embargo, en la realidad práctica surgen muchos problemas no tanto por la desaparición completa del bien (aunque no falta el ejemplo de las marismas) sino por la degradación de una parte de él. Es aquí donde se observa bien la perspectiva a la que antes me refería, esto es, la necesidad y conveniencia de defender los bienes públicos con las mismas



armas con las que se defienden —y atacan— los privados a partir de la concepción del dominio público como propiedad. Y es que, como recordaba el autor antes citado, Hauriou, si bien nadie se va a apropiarse de una playa entera es perfectamente posible la apropiación —y, eventualmente, la subsiguiente inscripción registral— de un metro cuadrado de esa playa. La playa sigue siendo playa, pero no será «la misma» playa. De ahí la necesidad de identificarla físicamente, de delimitar hasta dónde llega lo que coloquialmente llamamos «playa». Es decir, se impone la necesidad de efectuar un *deslinde* administrativo, como luego veremos.

En el caso del dominio público marítimo-terrestre, que es quizá donde las técnicas protectoras se despliegan con mayor intensidad, el art. 18 de la Ley de Costas exige, como acabo de recordar, la desafectación expresa, incluso en los supuestos en los que los terrenos deslindados han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre por cualquier causa.

En el caso del dominio público artificial y a salvo de una previsión legal en sentido contrario, la desafectación, como la afectación, suponen un procedimiento y un acto formal (arts. 69 y 70 LPAP). Pero también se plantea aquí la cuestión de las posibles desafectaciones no expresas, esto es, los supuestos de desafectaciones tácitas o presuntas. La Ley parece excluir, en concreto, la desafectación por el no uso, al contrario de lo que se derivaba de la normativa local anterior (Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955) donde se contemplaba la desafectación por el no uso durante 25 años. La ausencia de una previsión similar en la actualidad se ha interpretado como una prohibición de tal desafectación presunta, pero la cuestión no es tan clara, tanto en el plano doctrinal como en el jurisprudencial, en la medida en que reabre el viejo problema de saber si el Derecho puede negar o no considerar los hechos concluyentes y si una tal prohibición no significa, en el fondo, dejar en la indefinición una consecuencia que desde planteamientos prácticos e históricos es difícil negar.

Es decir, el problema empalma con la vieja tesis de García de Enterría que defendía la idea de que, a la postre, los bienes públicos estaban mejor protegidos con plazos largos de prescripción que con cláusulas genéricas prohibitivas cuya interpretación y vigencia temporal quedan



en manos de cada juez. Porque, ¿se atrevería alguien a decir que siguen siendo públicos una red de caminos no usada pero que consta como tal red de caminos desde el siglo XV? Y si reducimos los tiempos de esa fecha a otra más cercana, ¿a qué tiempo y a qué plazos nos debemos remitir?, ¿cuánto más de cercana? Ahí es cuando empiezan los problemas y la inseguridad. Entonces, ¿no sería mejor asumir la realidad de la prescripción adquisitiva fijando plazos muy amplios, pero precisos y muy claros?, ¿no sería mejor eso que una genérica regla de imprescriptibilidad sujeta al vaivén de interpretaciones coyunturales que pueden conducir a aceptar esa realidad, pero en plazos menores y sujetos a los potencialmente oscilantes criterios de los diferentes jueces? Las previsiones anteriores en el ámbito local venían a prever una situación en dos fases: una primera, que suponía la desafectación presunta por el no uso durante un largo período de tiempo (25 años en el Reglamento de 1955). Y una vez convertidos en patrimoniales, una vez desafectados, era posible sostener la prescripción adquisitiva, que en el peor de los casos exige la posesión durante el plazo de 30 años previsto con carácter general en el Código Civil (art. 1.959).

3. Cabe hablar también aquí de las *mutaciones demaniales*. Se utiliza esta expresión para hacer referencia a un cambio en la afectación o, como dice el art. 71 LPAP, un acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público. La justificación o, mejor, la previsión de esta doble y simultánea operación se vincula a los inevitables y frecuentes cambios de necesidades de la Administración que exigen modificar la adscripción de los bienes vinculados a esas necesidades. Son cambios que no afectan, sin embargo, al carácter público de los bienes afectados y que, por eso, tienen escasa trascendencia externa, aunque es posible mencionar algunos supuestos en los que las citadas mutaciones se producen. Así, es perfectamente posible que cambie el titular (público) del bien que pasa de estar afecto a una Administración a estar vinculado a otra o que cambia de titularidad porque desaparece el ente anterior como sucede, por ejemplo, en los supuestos de fusión o segregación de municipios. Cabe también un cambio de destino sin cambiar el titular cuando se produce, por ejemplo, una reestructuración de órganos. Salvo en este último caso, las mutaciones demaniales exigen acto formal y expreso



subsiguiente a un procedimiento que compete al Ministerio de Hacienda y contempla el art. 72 de la Ley.

4. Al finalizar este acercamiento al tema del dominio y prescindiendo del debate acerca de si la institución es una categoría o simplemente un régimen (es decir, si es preferible decir que hay bienes «que *están* sometidos al régimen del dominio público» que decir que «hay bienes que *son* de dominio público») cabe concluir que aún hoy, a pesar de los plausibles intentos de la Ley 33/2003, subsiste la dualidad normativa, esto es, la regulación unitaria que pretende dicha Ley y la regulación sectorial de bloques o sectores especializados (aguas, costas, minas, carreteras...).

Esta dualidad normativa dota al sistema de una notable flexibilidad, de manera que sin perjuicio de la consolidación de algunos conceptos (en particular, los que hacen referencia a los regímenes de utilización) no todos se aplican con la misma rigidez. Esa realidad, que se deduce de la citada normativa, ha permitido hablar, como antes adelanté, de una «escala de la demanialidad», expresión atribuida al iuspublicista francés de la primera parte del siglo XX, Leon Duguit, y que hace referencia al hecho de que, efectivamente, no a todos los bienes se les aplica el mismo régimen por entero, de manera que algunos son, por así decir, «más demaniales que otros». Habría, pues, una cierta gradación entre los bienes demaniales más consolidados (a los que hace referencia directa el art. 132 de la Constitución, por ejemplo) y otros bienes a los que se les aplica total o parcialmente dicho régimen demanial hasta llegar a los bienes patrimoniales que, aunque no son ya de dominio público, gozan sin embargo de una regulación que en algunos aspectos se asemeja a la de éstos. Así, pues, en realidad, lo que se deduce de esa afortunada expresión es más bien que el dominio público es, sobre todo, un régimen cuyas características y técnicas tienen, como en general todo el Derecho, un alto grado de instrumentalidad. Una conclusión que, como digo, trasciende al concreto ámbito al que ahora me refiero y es exponente de una concepción del Derecho alejada de la dogmática cerrada y excluyente para acercarse más a la idea de fines y objetivos instrumentales. A esos fines se adecúan las técnicas, aunque sea a costa de la lógica cartesiana y la dogmática clásica.



1 ● Como se indica en el Prólogo de esta obra se trata en ella de aunar, temáticamente, dos obras anteriores del autor: su conocido volumen *Leyes Administrativas* (30ª ed. 2025) y su *Manual de Derecho Administrativo* (9ª ed. 2025). Se trata de ofrecer de forma conjunta el contenido propio de ambas obras consiguiendo así un «diálogo» informal *Manual-Leyes* sin tener que adquirir las dos obras completas, pero manteniendo sus mismas finalidades que no son otras que proporcionar un instrumento útil para ayudar al lector a orientarse en el complejo Ordenamiento vigente y también, desde luego, en los postulados culturales que subyacen en él. Esa es, justamente, la razón de ser de esta serie de *Manuales temáticos con legislación comentada*.

2 ● A partir de estos planteamientos el presente volumen está dedicado a los bienes de titularidad pública, ya sean de dominio público o patrimoniales. Se incluye, en primer lugar, un Estudio en el que se expone, describe y contextualiza la normativa que se transcribe luego, abordando, entre otros aspectos, el inicio y cese de la demanialidad, así como las técnicas de protección al servicio de la idea central que es la utilización de ese patrimonio, cuyos diversos tipos se analizan igualmente. Se pasa luego brevemente revista al régimen jurídico básico de algunos de los principales bienes como las aguas, las costas, las playas, los puertos, las minas, las carreteras o los montes públicos. Y, por último, se abordan los aspectos principales de otros bienes como los bienes patrimoniales o los bienes comunales. Tras ello se reproducen las dos normas generales en este ámbito: la Ley 33/2003, del Patrimonio y el RD 1372/1986, que aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales y que, como se explica, ha sido tradicionalmente una especie de código general del dominio público que ha trascendido el concreto ámbito al que estaba ligado. Ambas normas contienen notas aclaratorias, referencias jurisprudenciales y otras glosas y comentarios varios.

ISBN: 978-84-1085-944-9



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ARANZADI