Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 759-779
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L30
© Elisa Moreu Carbonell
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 30
LOS BIENES PÚBLICOS

Elisa Moreu Carbonell
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. QUÉ SON LOS BIENES PÚBLICOS: 1.1. Bases constitucionales: artículo 132 de la Constitución; 1.2. Tipología de bienes públicos y diversidad de su régimen jurídico; 1.3. Formas de adquirir los bienes públicos.—2. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS: 2.1. Limitaciones a su disponibilidad; 2.2. Inventario e inscripción en el registro de la propiedad; 2.3. Potestades para la defensa y protección de los bienes públicos.—3. RÉGIMEN GENERAL DEL DOMINIO PÚBLICO: 3.1. Afectación y desafectación; 3.2. Mutaciones demaniales; 3.3. Utilización del dominio público: títulos habilitantes; 3.4. Las reservas demaniales.—4. LOS BIENES COMUNALES.—5. RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES: 5.1. Gestión y administración patrimonial; 5.2. Los bienes patrimoniales "materialmente afectos".—6. EL PATRIMONIO NACIONAL.—7. BIBLIOGRAFÍA: 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada

1. QUÉ SON LOS BIENES PÚBLICOS

1. Igual que los ciudadanos, las Administraciones públicas pueden ser **propietarias (titulares) de bienes y derechos**. Porque las Administraciones y los demás entes del sector público necesitan recursos y medios para desarrollar sus competencias y ejercer sus potestades. Estos medios pueden ser personales (como los empleados públicos), económico-financieros (el dinero que se obtiene a través de impuestos), y, por supuesto, materiales (como los edificios o los equipos informáticos). Además,

existen bienes que están a disposición de todos, como el agua del mar o de los ríos, cuya titularidad se atribuye por ley al Estado para garantizar su conservación y un acceso ordenado a su aprovechamiento.

2. Todas las Administraciones públicas territoriales o generales —estatal, autonómica y local—, así como las demás entidades que integran el sector público, pueden ser titulares de patrimonio propio, que **no es una categoría homogénea**, sino que está integrado por un abanico de bienes de distinta naturaleza y régimen jurídico. La denominación de "bienes públicos" que utilizamos es suficientemente amplia para abarcar estas variadas formas de titularidad o vinculación jurídica de los entes públicos con sus bienes y derechos. Pertenecen a los patrimonios públicos desde el agua de los ríos a la sede de los ayuntamientos, pasando por las autopistas, los coches oficiales o las piscinas públicas. La Constitución española de 1978 (art. 132 CE) distingue cuatro tipos de bienes públicos según su naturaleza: dominio público, bienes comunales, bienes patrimoniales y patrimonio nacional. A lo largo de esta lección iremos explicando qué son estas categorías y cuáles son sus diferencias.

3. La diversidad de categorías de bienes públicos se remonta al Derecho romano, que ya reconocía unos bienes que estaban "fuera del comercio de los hombres" y eran "comunes a todos" (*res comunes omnium*), como los ríos, puentes, calzadas o foros, que luego se incorporó a las Partidas. Varios siglos más tarde, el Código civil de 1889, inspirado en la idea liberal de la propiedad privada, introdujo una clasificación de los bienes "según las personas a las que pertenecen" y dispuso que "los bienes son de dominio público o de propiedad privada" (art. 338 del Código civil). El Código civil (CC) clasifica los bienes de dominio público según su destino o "afectación" a un uso público, a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional (art. 339 CC) y reconoce bienes que, siendo de titularidad pública, tienen "el carácter de propiedad privada" (art. 340 CC). A medida que la Administración ampliaba sus ámbitos de intervención en la vida económica y social se iban introduciendo peculiaridades de régimen jurídico que rompían con el régimen unitario del derecho de propiedad. Las especialidades de este grupo de bienes, en el que se incluyó a las aguas, las minas, los montes o los derechos propiedad intelectual e industrial, fue conformando un particular estatuto jurídico para dichas categorías, germen de las llamadas —todavía hoy— **propiedades especiales.** Por eso, existen leyes especiales que regulan el régimen jurídico de determinados bienes públicos, como las aguas (Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2011, de 20 de julio, TRLA), las costas (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, LC), las minas (Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, LMi), las carreteras (Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras del Estado) o los montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). Por supuesto, también las comunidades autónomas han aprobado leyes reguladoras de sus patrimonios.

4. El concepto de bienes públicos no se debe confundir con el de **hacienda pública**, aunque históricamente, hasta las grandes operaciones desamortizadoras del siglo XIX, hayan estado muy relacionados. La hacienda pública es el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a los entes públicos, como el dinero procedente de ingresos, tributos, sanciones, subvenciones, precios públicos, el producto de operaciones de crédito y otras prestaciones de Derecho público, incluyendo valores y obligaciones. Sin embargo, la ley es imprecisa y poco clara en este punto. Mientras el artículo 3.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) dispone que "no se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda (...)", el artículo 7.2 LPAP afirma que "en todo caso tendrán la consideración de patrimoniales (...) los

valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles" y el artículo 166 LPAP incluye dentro del patrimonio empresarial del Estado las "acciones, títulos, valores, obligaciones" (*infra* § 30.63).

1.1. Bases constitucionales: artículo 132 de la Constitución

5. La Constitución española de 1978 distingue **cuatro tipos de bienes públicos** según su naturaleza: dominio público, bienes comunales, bienes patrimoniales y bienes del Patrimonio Nacional. El artículo 132 dispone que "la Ley regulará el 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". Además, reconoce que "por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación".

6. Del reconocimiento constitucional del dominio público se pueden extraer los **principios fundamentales** de su régimen jurídico, como son la **reserva de ley** para regular su régimen jurídico y desafectación ("la ley regulará" reza el art. 132.1 CE); el reconocimiento de su carácter **inalienable, imprescriptible e inembargable**, con la finalidad de garantizar su afectación al uso general y al servicio público; la existencia de una serie de bienes que necesariamente integran el dominio público del Estado (zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial, recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental), y la posibilidad de que, mediante ley, se incorporen otros bienes al dominio público estatal.

7. La Constitución española no hace una referencia directa a los bienes públicos en el diseño de la **distribución competencial** entre el Estado y las comunidades autónomas, así que hay que acudir a otros títulos competenciales. En primer lugar, la regulación de los bienes públicos forma parte del régimen jurídico básico de las Administraciones públicas cuya delimitación corresponde al Estado (art. 149.1.18ª CE). En segundo lugar, la competencia estatal en materia de legislación civil (artículo 149.1.8ª CE) incide de forma relevante en el régimen de los bienes públicos. Con fundamento en este y en otros títulos competenciales, la LPAP es una extensa norma que trata de codificar el régimen general de los bienes públicos. Esta ley incluye preceptos de carácter básico o de aplicación general, aunque buena parte de sus contenidos resulta aplicable solo a los bienes de la Administración General del Estado y es supletoria para las **comunidades autónomas**, que con respeto a las normas básicas estatales pueden aprobar sus propias leyes de bienes públicos (como por ejemplo, la Ley madrileña 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid).

8. Los **bienes de las entidades locales**, cuyo sistema de fuentes es esencialmente complejo, como ya se ha dicho (*supra* § 11.12), se rigen tanto por las normas básicas de carácter patrimonial (LPAP), como por las normas básicas de régimen local, contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL (arts. 79–83) y en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (arts. 74–87). Además, existe un Reglamento estatal de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, aplicable solo en la medida en que

no haya sido desplazado por normativa autonómica. En efecto, las comunidades autónomas también tienen competencia para regular los bienes de las entidades locales, bien con carácter general (por ejemplo, la Ley gallega 6/2023, de 2 de noviembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, aplicable a sus entidades locales), bien específicamente para los bienes locales (como la Ley andaluza 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales).

1.2. Tipología de bienes públicos y diversidad de su régimen jurídico

9. El **patrimonio** de las Administraciones públicas es el conjunto de bienes y derechos de su titularidad, "cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos" (art. 3.1 LPAP). Según su régimen jurídico, pueden ser de **dominio público** y de **dominio privado** (art. 4 LPAP), pero hay que tener en cuenta que la naturaleza de los bienes públicos no es inalterable, sino que puede cambiar: los bienes patrimoniales se convierten en demaniales cuando son afectados y, al contrario, los bienes demaniales pueden ser desafectados (*infra* § 30.30).

10. Aunque el régimen jurídico de las distintas categorías de bienes públicos se va a desarrollar en los epígrafes siguientes, adelantaremos una breve definición de cada una. Los **bienes de dominio público** también llamados "bienes demaniales" o, simplemente "demanio" —término que recoge el Diccionario del Español Jurídico—, reúnen una doble condición: su titularidad pública y su afectación a un uso general o a un servicio público. La afectación es el eje central del dominio público y explica que dichos bienes queden sujetos a un régimen jurídico exorbitante (*infra* § 30. 30). Los **comunales** son una especial categoría de bienes demaniales que existe en el ámbito local y cuya peculiaridad radica en su régimen de aprovechamiento, que corresponde al común de los vecinos (*infra* § 30. 57). Los **bienes patrimoniales**, en una primera definición simple, pero acertada de la categoría son aquellos que, siendo de titularidad pública, no tienen carácter demanial (*infra* § 30. 61). El **Patrimonio Nacional** es el conjunto de bienes de titularidad del Estado destinados al servicio del rey y de la familia real (*infra* § 30. 73).

11. Los patrimonios públicos tienen un **objeto** variado y extenso, y recaen tanto sobre bienes inmuebles (infraestructuras, edificios), como sobre bienes muebles (automóviles, mobiliario de oficina); derechos reales (servidumbres); derechos de arrendamiento; y bienes incorporales o inmateriales (creaciones artísticas, patentes). Existen bienes públicos de régimen especial, como el patrimonio de la seguridad social y de otros organismos públicos y los que pertenecen a sociedades mercantiles públicas, integrantes del llamado **patrimonio empresarial público** (*infra* § 30.63).

12. Más allá del concepto tradicional de bienes públicos, que se refiere a bienes de titularidad pública (con afectación o no a un uso o servicio público), en ocasiones se habla también "bienes públicos" en un sentido mucho más laxo e inexacto, incluyendo no solo bienes de titularidad pública, sino otros bienes tradicionalmente etiquetados como **propiedades privadas de interés público**, de cuyo estudio se han ocupado el Derecho civil y mercantil. Bajo esta denominación —algo imprecisa— de aquellos bienes y derechos que, aunque puedan ser de titularidad privada, se hallan sometidos a un intenso régimen de intervención y control administrativos, como, por ejemplo, los llamados **bienes culturales** o **ambientales.** Se trata de un conjunto de bienes definidos por su destino y con un régimen jurídico fuertemente publificado, que impone numerosas restricciones a la propiedad privada y reconoce potestades a la administración para su vigilancia y aprovechamiento. Los bienes culturales y ambientales lo

son por sus especiales características, por tener un interés ambiental, artístico, histórico, bibliográfico, paleontológico o similar, con independencia de su titularidad pública o privada. Los propietarios de estos bienes tienen obligaciones de exhibición, conservación, mantenimiento y custodia, pudiendo llegar su incumplimiento a ser causa de expropiación del bien.

1.3. Formas de adquirir los bienes públicos

13. Los bienes públicos se pueden adquirir por cualquier forma prevista en el ordenamiento jurídico. Como regla general, los bienes **se adquieren como patrimoniales** y luego sus titulares deciden si, tras el oportuno procedimiento de afectación, se integran en el dominio público, aunque hay bienes que son demaniales por disposición legal (como las aguas). Los modos habituales de adquirir bienes públicos son por atribución de la ley, a título oneroso —con ejercicio o no de la potestad de expropiación—, por herencia, legado o donación, por prescripción y por ocupación (art. 15 LPAP). Como se ve, algunos coinciden con los que utilizan los particulares (a título oneroso o lucrativo) y otros son específicos de las Administraciones públicas (expropiación forzosa).

14. Existen bienes públicos a los que una ley otorga expresamente tal carácter. Esta forma de adquisición **por atribución de la ley (*ex lege*)** atañe, por ejemplo, a los mencionados en el artículo 132.2 de la Constitución como bienes de dominio público estatal: "la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental". Otros bienes se atribuyen por ley a la Administración General del Estado, como los abintestatos sin legitimarios (arts. 957-958 del Código Civil), los inmuebles vacantes sin dueño conocido (históricamente llamados bienes mostrencos, art. 17 LPAP), los saldos y depósitos de dinero en cuentas de entidades financieras, cuando el titular no haya practicado gestión alguna durante un plazo de veinte años (art. 18 LPAP) y los buques abandonados (art. 302 del Texto Refundido de la Ley de Puertos, Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre). Los derechos forales pueden regular la sucesión legal a favor de las comunidades autónomas (véase la disposición adicional vigésima cuarta de la LPAP). Las **adquisiciones onerosas** de carácter voluntario se hacen mediante contrato (de compraventa y otros, art. 18 LPAP, ver *infra* § 30.66) y las forzosas por expropiación (art. 24 LPAP). Los bienes públicos también se adquieren **a título gratuito** por herencia, legado o donación, según los principios del Derecho sucesorio, con ciertas peculiaridades (art. 20 LPAP). Otra forma de adquirir es la **prescripción adquisitiva**, de conformidad con las normas civiles para adquirir por usucapión la propiedad de una cosa (art. 22 LPAP); la **ocupación**, igualmente según las normas del Código civil (art. 23 LPAP); la adjudicación en procedimientos de ejecución, tanto administrativos como judiciales (art. 26 LPAP) o la transferencia interadministrativa, con ocasión de los sucesivos traspasos de funciones y servicios a las comunidades autónomas.

2. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS

15. Las Administraciones *públicas están obligadas a proteger*, custodiar y defender su patrimonio frente a su degradación y a eventuales usurpaciones (arts. 28 y 29 LPAP). La ley reconoce una serie de potestades administrativas e instrumentos para garantizar la **integridad** y, en su caso, la afectación de los bienes públicos. La LPAP incluye asimismo un Título IX dedicado al régimen sancionador que, sin embargo, no es de aplicación general ni básica, por lo que sus efectos se limitan al ámbito de la Administración General del Estado y se debe completar con las infracciones y san-

ciones que establecen las leyes sectoriales reguladoras de los distintos bienes públicos. Recordemos también que el Código penal contiene tipos delictivos referentes a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente.

2.1. Limitaciones a su disponibilidad

16. Todos los bienes públicos gozan de limitaciones que afectan a su facultad de disposición, aunque hay diferencias según la naturaleza del bien. Los bienes de dominio público y los comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 30.1 LPAP). Son **inalienables** porque no se pueden enajenar (vender) mientras conservan su afectación al uso o servicio público. **Imprescriptibles**, porque ningún particular puede adquirirlos por usucapión, que es una forma de adquirir la propiedad por posesión de la cosa durante un tiempo determinado (art. 1.930 CC). E **inembargables,** porque ningún tribunal puede dictar mandamiento de embargo contra dichos bienes para saldar las deudas de la Administración.

17. En cambio, a diferencia de los demaniales, los bienes **patrimoniales** podrán ser enajenados y objeto de prescripción adquisitiva por terceros (art. 30.2 LPAP). Los bienes patrimoniales también pueden ser embargados para saldar las deudas de la administración, excepto cuando estén **materialmente afectados** a un servicio público o a una función pública (*infra* § 30. 71).

18. Los bienes patrimoniales gozaban del privilegio de la **inembargabilidad** hasta que la STC 166/1998 lo declaró incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que exige que las condenas al pago de cantidades de dinero se puedan ejecutar contra el patrimonio de las Administraciones públicas. Ahora bien, el Tribunal Constitucional considera que las utilidades públicas prestadas por los bienes patrimoniales podrían justificar, en ciertos casos, el mantenimiento del privilegio de inembargabilidad. Eso explica la vigente fórmula legal que prohíbe el embargo de los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general (arts. 30.3 LPAP y 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, LGP).

2.2. Inventario e inscripción en el registro de la propiedad

19. Entre los instrumentos para la protección y defensa de los patrimonios públicos figuran los inventarios generales y la inscripción en el registro de la propiedad.

20. Todas las Administraciones públicas tienen la obligación de formar inventario de los bienes y derechos que integran su patrimonio. Sin embargo, ese deber no se traduce en la formación de un inventario patrimonial único de todo el sector público. Además, ninguno de los inventarios patrimoniales tiene carácter constitutivo ni produce directamente efectos jurídicos externos, de manera que ni la inscripción ni la falta de inscripción tienen consecuencias en el tráfico jurídico de los bienes públicos. Estos inventarios son simples registros públicos para facilitar el buen orden

interno de las Administraciones públicas. La inscripción en el inventario constituye un medio de prueba más de los derechos que las Administraciones públicas tienen sobre sus bienes.

21. La normativa sectorial ofrece otros ejemplos de catálogos y registros de bienes públicos o derechos sobre bienes públicos. El prototipo de registro público es el **Catálogo de Montes de Utilidad Pública** (art. 16 de la Ley de Montes), en el que se inscriben todos los montes públicos declarados de utilidad pública y que otorga a los montes inscritos el carácter de dominio público forestal. La inscripción en el Catálogo de Montes tiene importantes efectos jurídicos, como la presunción de posesión en favor de la entidad pública a cuyo nombre figura inscrito el monte, sin que esa posesión pueda ser combatida mediante el ejercicio de acciones reales. También la legislación de aguas contempla la existencia de un **Registro de Aguas** donde se inscriben las concesiones otorgadas, cuya inscripción será medio de prueba de su existencia y situación. El Tribunal Constitucional reconoce que el Registro de Aguas es un elemento esencial del sistema de concesiones de aguas públicas (STC 227/1988, FJ 23 l)). Sin embargo, siguen siendo confusos los efectos del Registro de Aguas en relación con el Registro de la Propiedad, y en concreto, esa "legalización" de ciertos aprovechamientos y el "régimen de protección derivado de la inscripción en tal Registro" al que se refieren las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley de Aguas. Otro ejemplo lo constituyen los **Libros-Registro mineros** previstos en la Ley de Minas para la inscripción de los peticionarios de títulos mineros, cuyo efecto es el reconocimiento, con base en el principio de prioridad temporal, de derechos preferentes para la obtención de los títulos mineros.

22. Al comprender la utilidad de la protección que otorga el **Registro de la Propiedad** a sus titulares, la LPAP establece también la obligatoriedad de la inscripción registral de todos sus bienes y derechos, "ya sean demaniales o patrimoniales" y promueve dicha inscripción con arreglo a la legislación hipotecaria (arts. 36 a 40 LPAP). Los títulos materiales para la inscripción en el registro serán los de adquisición de los bienes, que han de tener su reflejo en títulos formales, es decir, en los documentos públicos (notariales, judiciales o administrativos) que pueden acceder al registro de la propiedad. La inscripción de los bienes públicos tiene alguna especialidad registral, y es que la simple certificación administrativa es título suficiente para su acceso al registro de la propiedad. El acceso de los bienes públicos al Registro de la Propiedad ha sufrido un camino tortuoso y a veces con efectos perniciosos, especialmente en el sector de costas, al combinarse con las inscripciones fraudulentas por particulares de fincas que en realidad pertenecían al dominio público.

2.3. Potestades para la defensa y protección de los bienes públicos

23. Para la defensa de su patrimonio, la ley reconoce a las Administraciones públicas una serie de **facultades y potestades**: investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su patrimonio, deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad, recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida y desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la posesión (art. 41.1 LPAP). La presencia de una administración pública determina la aplicación de reglas exorbitantes, pero la amplitud de los privilegios que afectan a las propiedades públicas es sorprendente, sobre todo cuando se aplican a los bienes patrimoniales, que teóricamente se rigen por el Derecho privado como cualquier otra propiedad.

24. La **potestad de investigación** (art. 45 LPAP) permite a la Administración investigar la situación jurídica de bienes cuya titularidad pública no consta de modo cierto (por ejemplo, para determinar el trazado de una vía pecuaria como la Cañada Real de Madrid). Se ejercita a través de un expediente administrativo contradictorio, iniciado de oficio o por denuncia de particulares (art. 47 a) LPAP), en el

que se garantice la publicidad y audiencia a los interesados, así como un tradicional premio por denuncia que corresponde al ciudadano que haya promovido la investigación.

25. El **deslinde,** por su parte, permite a las Administraciones públicas fijar los límites (lindes) de sus bienes con otras propiedades cuando sean imprecisos o existan indicios de usurpación (art. 50 LPAP). Así ocurre con las costas españolas, a lo largo de las cuales podemos ver los mojones de cemento con la marca DPMT —dominio público marítimo-terrestre— que permiten trazar las líneas de deslinde esta zona del dominio público estatal.

26. El **expediente** requiere la elaboración de una memoria donde se justifique la necesidad del deslinde, se describa la finca afectada y se analicen los títulos de propiedad de la misma, que pueden consistir en los que proclama el registro de la propiedad, pero también en informaciones posesorias. Los dueños de las fincas colindantes son interesados en el procedimiento de deslinde y pueden aportar cuantas pruebas consideren adecuadas en defensa de sus pretensiones. Posteriormente, **el apeo** consiste en fijar con precisión los linderos del bien con arreglo a las pruebas aportadas y al reconocimiento que lleva a cabo el técnico designado por la administración. El acto administrativo por el que se aprueba el deslinde es título suficiente para la inscripción del inmueble en el registro de la propiedad.

27. La **potestad de reintegro posesorio** (llamada también recuperación de oficio o *interdictum proprium*) permite a la administración recuperar en vía administrativa (esto es, sin necesidad de previa sentencia judicial) la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes (art. 55 LPAP). Existe una diferencia esencial entre el reintegro posesorio de los bienes de dominio público y el de los bienes patrimoniales. Mientras que la posesión de bienes demaniales se puede recuperar sin plazo en cualquier momento, ya que el dominio público es imprescriptible, la de los bienes patrimoniales se debe hacer en el plazo de un año a contar desde la usurpación. La STC 76/2024 ha declarado inconstitucional el plazo de quince años para ejercer la acción de restitución de obras contrarias a la Ley de Costas realizadas en la zona de servidumbre y protección del dominio público marítimo-terrestre que había fijado el legislador gallego, al entender que contraviene la regla estatal básica de imprescriptibilidad.

28. Por último, **el desahucio** es una potestad que permite a la administración recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando desaparezca el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros (art. 58 LPAP). El desahucio es exclusivo de los bienes de dominio público y exige que su utilización se haya cedido o autorizado previamente a terceros.

29. El control del ejercicio de estas potestades corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Cuando sea necesario **entrar en un domicilio particular** o en otros lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, la administración deberá obtener la previa autorización judicial. Si los titulares de los bienes afectados se ven perjudicados en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil, podrán ejercitar las acciones pertinentes ante la jurisdicción civil (art. 43 LPAP), aunque, una vez iniciado el correspondiente procedimiento administrativo, el propietario no puede oponer ninguna acción civil para la tutela sumaria de la posesión.

3. RÉGIMEN GENERAL DEL DOMINIO PÚBLICO

30. Sabemos ya que el dominio público es una **propiedad afectada** (art. 5 LPAP) y que, por eso mismo, está sujeta a un régimen especial de protección, disponibilidad y uso (art. 6 LPAP). Según su afectación, el dominio público puede ser de uso general o de servicio público. Son bienes demaniales **de uso general** los que pueden ser utilizados por todos los ciudadanos (carreteras, plazas, calles, parques, aguas, playas, etc.) y **de servicio público** los directamente destinados a su prestación (casas

consistoriales, mercados, hospitales, museos, cementerios y otros). Según el objeto sobre el que recae, se habla de dominio público natural y artificial. El **demanio natural o "necesario"** incluye a los bienes que son de dominio público por disponerlo así la Constitución española de 1978 (art. 132) o la ley (aguas, playas, minas). Por contraste, el **demanio artificial** lo es en virtud de una decisión de la administración titular del bien, que decide afectarlo al dominio público.

31. Adviértase que **no todos los recursos naturales o ambientales** son *per se* bienes de dominio público; lo son las aguas o las playas, pero no los bosques, el paisaje o las especies silvestres. Se denomina "demanio natural" para subrayar que recae sobre géneros de bienes de la naturaleza que el legislador considera esenciales para la comunidad y que merecen por eso estar en manos públicas; en realidad, son bienes demaniales porque el legislador los ha declarado como tales en una ley. El Tribunal Constitucional, en la STC 227/1988 (Ley de Aguas) y la STC 149/1991 (Ley de Costas) confirma que la inclusión de géneros completos de bienes en el dominio público y su paralela exclusión del tráfico jurídico privado es admisible para satisfacer necesidades colectivas primarias, como la protección del medio ambiente o la utilización racional de la riqueza del país. A juicio del Tribunal Constitucional, esta declaración corresponde exclusivamente al Estado porque implica una limitación del contenido esencial del derecho de propiedad (arts. 149.1.1ª y 8º de la Constitución).

32. El origen histórico del dominio público se remonta a las cosas públicas del Derecho romano, muchas de las cuales fueron durante la Edad Media **regalías** de la Corona, pasando en el siglo XIX a integrar el dominio de la Nación y, por fin, el dominio público. En el plano académico existe un tradicional debate sobre su naturaleza jurídica, que enfrenta a quienes lo consideran una verdadera propiedad (**tesis propietaristas**) y quienes lo definen como una función pública (**tesis funcionalistas**). La jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Supremo considera que el dominio público es una propiedad pública a la que aplica supletoria o analógicamente las normas de Derecho privado. De ello se deriva la aplicación del artículo 350 del Código civil, que extiende el objeto de la propiedad inmueble a la superficie, al vuelo y al subsuelo, según el interés de su propietario. En cualquier caso, se entiende que no hay dominio público si el bien es de propiedad privada, aunque eventualmente la ley imponga sobre determinados bienes ciertos límites por razones ambientales, de escasez o de interés general, como ocurre con las infraestructuras privadas (eléctricas o de telecomunicaciones), con los bienes urbanísticos o con los bienes culturales. En este aspecto no ha arraigado en el Derecho positivo una concepción funcional que, prescindiendo de la titularidad del bien, permita articular el régimen jurídico demanial a partir de las "obligaciones de dominio público" (MOREU CARBONELL, 2003: 475).

3.1. Afectación y desafectación

33. La afectación es el rasgo definidor del dominio público: implica la entrada y la eventual salida de un bien en la categoría demanial. La afectación podría definirse como la vinculación real y efectiva de un bien a un destino de uso general o a la prestación del servicio público. La afectación se puede hacer por ley (general) o por acto administrativo (singular). La **afectación general**, también llamada *ex lege* o en virtud de la ley, supone que una ley (ley estatal, ya que las comunidades autónomas no tienen esta competencia) incluye en el dominio público a una serie de bienes en bloque, como las aguas, las carreteras o las minas. La propia Constitución española de 1978 ya afecta determinados bienes al dominio público del Estado, en concreto, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, que integran el que conocemos como demanio natural (*supra* § 30.30).

34. Para el resto de bienes demaniales (demanio artificial), el paso al dominio público se realiza mediante **afectación singular o concreta**, que es **expresa** cuando se adopta a través de un procedimiento administrativo que finaliza con una resolución que declara las utilidades públicas que definen la demanialidad del bien. La afectación expresa es la regla general, aunque se admiten otras formas. Y así, se habla de **afectación implícita** cuando se deduce de otros actos administrativos que suponen de forma implícita el destino de un bien al uso general o al servicio público. Por ejemplo, la aprobación definitiva de un plan urbanístico implica la afectación de ciertos bienes (zonas verdes, calles) al uso general y, por tanto, al dominio público (art. 8.4.a) RBEL). También es el caso de las adquisiciones de bienes por expropiación forzosa o de los muebles adquiridos para los servicios públicos o la decoración de dependencias oficiales. En tercer lugar, la **afectación presunta** se produce por el transcurso del tiempo, por la utilización pública, notoria y continuada de bienes de titularidad pública para un servicio público o para un uso general o por la adquisición mediante prescripción o usucapión, con arreglo al Derecho civil, de bienes que venían estando destinados a un uso o servicio público durante un cierto tiempo.

35. Y si la afectación supone el inicio de la demanialidad, la **desafectación** implica la salida de un bien del dominio público y es causa de extinción de las autorizaciones y concesiones que pudieran haberse otorgado. Los bienes desafectados se convierten en patrimoniales y a partir de ese momento podrían ser enajenados o gravados. Aunque la regla general es que la desafectación **debe ser expresa**, su régimen jurídico es distinto para el demanio natural y para el artificial (art. 66 LPAP).

36. La **desafectación del demanio natural** es excepcional y procede en dos circunstancias. Primero, por **desnaturalización** del bien, cuando un cambio de sus características naturales lleva a excluirlo del género demanial. Por ejemplo, si un terreno ha perdido las características naturales de playa o el cauce del río queda abandonado por un cambio natural del curso de las aguas. En segundo lugar, la desafectación se puede producir por **reforma legal** que excluya del dominio público bienes que hasta entonces lo eran; para los bienes demaniales del artículo 132.2 de la Constitución exigiría una reforma constitucional. La **desafectación del demanio artificial,** como se ha dicho, exige una declaración expresa, previa instrucción de procedimiento en el que se depure su situación física y jurídica.

37. La STC 233/2015 resolvió el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Grupo Socialista en el Congreso contra la reforma de la Ley de Costas por Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sensible del litoral, y en ella el Tribunal Constitucional hace unas interesantes reflexiones sobre los criterios de delimitación del dominio público natural que puedan poner en peligro su integridad. La pretensión de **excluir porciones del dominio público natural** en atención a su transformación artificial y al tipo de explotación resulta constitucionalmente inadmisible. Afirma el Tribunal Constitucional que la naturaleza demanial de estas categorías de bienes no es disponible para el legislador, puesto que está determinada directamente por el artículo 132.2 de la Constitución española y constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. Dicho con otras palabras, el legislador no puede decidir excluir del dominio público a terrenos que, por decisión del constituyente, gozan de la máxima protección, por resultar contraria a la concepción unitaria e indivisible que resulta inherente a la propia categoría completa de los bienes que conforman el demanio natural. Es evidente que la circunstancia accidental de que los terrenos demaniales afectados hayan sido

objeto de inundación artificial para dedicarlos a actividades de cultivos marinos o salinas puede explicar que se permita la ocupación por tratarse de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC), pero no proporciona base alguna para introducir una excepción a la titularidad demanial de las zonas naturalmente inundables (FJ 7).

38. La **desafectación implícita** solo está prevista para el dominio público estatal cuando se reconozca el derecho de reversión de bienes que fueron expropiados (art. 24.4 LPAP). Sin embargo, son imaginables otros supuestos de desafectación implícita. Por ejemplo, la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana regulada en la legislación urbanística, en los casos en que elimine el carácter de uso público de ciertos bienes (una vieja calle que pasa a ser zona residencial). La desafectación implícita podría producirse igualmente por hechos concluyentes (la demolición de un edificio, por ejemplo), si bien la jurisprudencia es cautelosa y exige en tales casos la prueba de la evidencia por quien alegue la desafectación (STS de 2 de junio 1989, ECLI:ES:TS:1989:3276). Las distintas leyes autonómicas de patrimonio, así como la legislación de régimen local reconocen, igualmente, la posibilidad de desafectar los bienes demaniales de modo implícito. En cambio, **la desafectación presunta** ha desaparecido de la legislación patrimonial.

3.2. Mutaciones demaniales

39. La mutación demanial consiste en un cambio en la titularidad, gestión o afectación de un bien de dominio público, que continúa siéndolo pero en manos de otro ente público o de otro órgano, o para otra utilidad pública. La mutación puede ser **subjetiva**, cuando cambia la administración titular. Por ejemplo, una vía pecuaria de titularidad autonómica que se cede al Estado para ampliar una carretera, un edificio propiedad del Estado que se cede a la comunidad autónoma o por reestructuración orgánica. En todos estos casos cambia el titular del bien demanial, pero éste sigue estando afectado al dominio público: es decir, no se modifica su naturaleza jurídica. La mutación demanial puede llevar aparejada una **modificación de la afectación** de los bienes de dominio público, de modo que se produce una alteración de su concreta afectación o destino (art. 71 LPAP). Ejemplos imaginables serían el de una carretera en desuso que se transforma en vía urbana; el de una vía férrea abandonada que se convierte en camino para cicloturismo; el de un viejo mercado que pasa a ser teatro municipal; o el de una mina abandonada que se transforma en museo de titularidad pública.

40. La **mutación subjetiva** supone una "pseudo-expropiación" del dominio público, ya que la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 excluye la posibilidad de expropiar bienes de propiedad pública, al señalar como objeto de la expropiación únicamente a la propiedad privada. Sin embargo, para construir una obra hidráulica, por ejemplo, hay que inundar una gran zona de terreno que se expropia, a veces pueblos enteros, en los que sin duda habrá bienes de dominio público como calles, caminos o montes públicos. Por eso, el ordenamiento jurídico regula para estos casos la figura de la mutación demanial, aunque deja sin resolver qué ocurre si no hay acuerdo entre las Administraciones públicas afectadas (la que lleva a cabo la obra pública y la titular del bien público que se necesita). Este problema se refleja en la interesante STS de 3 de octubre de 1994, ECLI:ES:TS:1994:13389, en un caso en que la Administración estatal emprendió la expropiación de bienes comunales de un municipio para construir

un campo de adiestramiento militar. El Tribunal Supremo parece admitir la legalidad de una mutación demanial implícita en el expediente de expropiación, argumentando que "la utilidad pública que constituye el fin y fundamento de la expropiación forzosa se sobrepone a la utilidad o interés público que para el Ayuntamiento tienen los bienes comunales expropiados", y que "en los supuestos de expropiación forzosa de bienes comunales no es necesario un expediente de desafectación de tales bienes, porque la desafectación está implícita en la expropiación y consiguiente afección de los bienes a la utilidad pública que la originó" (FJ 4).

41. Una modalidad especial de afectación implícita y de mutación subjetiva es la **adscripción,** que se produce cuando los bienes se ponen a disposición (se adscriben) a un organismo público para su vinculación directa a un servicio de su competencia o el cumplimiento de sus fines propios (art. 73 LPAP para la Administración General del Estado). La adscripción también es admisible entre diferentes organismos públicos. En cualquier caso, no altera la titularidad sobre el bien (art. 73.3 LPAP), pero sí su destino. Si el bien adscrito era ya demanial, continuará siéndolo; si era patrimonial, pasará a ser demanial por esta peculiar forma de afectación implícita. La adscripción tiene carácter finalista, ya que los bienes y derechos adscritos se deberán destinar al cumplimiento de los fines que motivaron su adscripción, pudiéndose imponer las condiciones que sean necesarias. La **desadscripción** se produce cuando se incumple el fin de la adscripción o cuando los bienes adscritos se declaran innecesarios; en su caso, la desadscripción llevará implícita la desafectación del bien.

42. La ley impone ciertos límites a la disponibilidad de los organismos públicos (esto es, Administraciones públicas funcionales o instrumentales: *supra* § 8.26) sobre su patrimonio. La **incorporación** es la técnica que permite que los bienes y derechos de un organismo público pasen al patrimonio de la Administración territorial a la que están vinculados. Esto puede suceder tanto por innecesariedad de los bienes, como por supresión del organismo. Las reglas de la incorporación previstas en la LPAP (arts. 80-81 LPAP), se aplican solo al patrimonio de la Administración General del Estado, aunque las distintas leyes reguladoras de los patrimonios autonómicos establecen técnicas semejantes.

3.3. Utilización del dominio público: títulos habilitantes

43. El régimen de utilización del dominio público se regula en el Capítulo I del Título IV de la LPAP. El uso y la explotación de los bienes demaniales está condicionado por su afectación a un uso general (arts. 85-86 LPAP) o al servicio público (arts. 87-90 LPAP). Los bienes de dominio público pueden ser utilizados tanto por la propia Administración (por ejemplo, por un Ayuntamiento para dependencias de la Policía Local), como por los ciudadanos (por ejemplo, para explotar un chiringuito de playa). En este caso, es necesario que obtengan un **título habilitante** (autorización o concesión), porque nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos (art. 84 LPAP).

44. El régimen de utilización de los bienes demaniales depende también del sector de que se trate, ya que muchas peculiaridades se regulan en las grandes leyes sectoriales de aguas, de costas, de minas. La ley establece la regla de la especialidad, de modo que "las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de estas, por las disposiciones de esta Ley" (art. 84.3 LPAP). Pero la LPAP no facilita criterios para determinar cuándo estas normas especiales resultan "insuficientes", elemento que añade cierta confusión en la compleja tarea de concretar la norma aplicable al caso concreto.

45. Los **bienes de uso general** (como las carreteras, el agua, los parques públicos, las calles) son susceptibles de distintos tipos de uso: uso común, uso especial y uso privativo, que determinan el título necesario para su utilización. El **uso común** de los bienes de dominio público es 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 uso común puede realizarse libremente —lo normal es que también gratuitamente—, sin necesidad de título habilitante y sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza o situación. Son ejemplos de uso común pasear o bañarse en la playa, pasear por la calle, beber agua o abrevar el ganado. El **uso especial** es, en realidad, un uso común en el que concurren circunstancias de peligrosidad, intensidad del uso, escasez o la obtención de una rentabilidad singular que determinan un exceso de utilización sobre el uso común o un menoscabo de este. Como regla general, está sujeto a autorización demanial, aunque algunas autorizaciones se han sustituido por declaraciones responsables (*supra* § 22.70). Ejemplos de uso especial son un embarcadero en un río, el reparto de prensa gratuita en la vía pública o la celebración de una carrera popular en la calle. El **uso privativo** supone la ocupación de una porción del dominio público que limita o excluye la utilización de los demás, y por eso necesita siempre **un título habilitante cualificado** (normalmente, una concesión). Ejemplos de uso privativo son un pozo para regar o la instalación de un quiosco en la vía pública.

46. Cuando los bienes demaniales se encuentran afectados **a la prestación de un servicio público,** su utilización es siempre instrumental o secundaria con respecto al servicio prestado. Los ejemplos son numerosos en nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, el llamado dominio público universitario se encuentra afectado al servicio público de la universidad. Los edificios sedes de las oficinas administrativas son también demaniales por afectación a un servicio público. O los hospitales y museos de titularidad pública. Excepcionalmente se admite su ocupación para dar soporte a servicios anejos como cafeterías, oficinas bancarias, cajeros automáticos u otros análogos, siempre que no entorpezca el servicio público y esté amparada por el correspondiente título habilitante.

47. La LPAP no recoge una clasificación tradicional en el ámbito local que distingue entre un uso normal y un uso anormal del dominio público (art. 75.3 y 4 RBEL). Se considera **uso normal** el que es conforme con el destino principal del dominio público; y **uso anormal,** el que no es conforme con dicho destino. Son posibles combinaciones de estos tipos de usos, como, por ejemplo, un uso común normal (bañarse en la playa) o un uso común anormal (la utilización de la misma playa para la celebra-

ción de una carrera de caballos). La legislación de régimen local exige concesión administrativa para el uso anormal del dominio público (art. 78.1 b) RBEL).

48. Según se ha dicho y como regla general, cualquier ocupación del dominio público que exceda del uso común requiere de un título habilitante, que será una autorización, una declaración responsable o una concesión en función del tipo de uso de que se trate y de otros factores como el plazo de la explotación o la escasez del recurso (art. 84 LPAP). Doctrina y jurisprudencia destacan que existen diferencias muy importantes en cuanto a la naturaleza, procedimiento y eficacia de estos títulos habilitantes.

49. La **autorización** es el título que se exige para los aprovechamientos especiales del dominio público y para algunos usos privativos. El régimen básico de la autorización demanial se reduce a los artículos 91.4 y 92.1. 2. y 4. LPAP. Aunque normalmente el uso privativo está sujeto a concesión, se exige autorización cuando la ocupación del demanio consiste en instalaciones desmontables o bienes muebles, siempre que su duración sea inferior a cuatro años. Por ejemplo, está sujeta a autorización la ocupación de una calle con veladores o la instalación de hamacas en una playa, ya que no son fijas y se pueden desmontar. Como regla general, las autorizaciones demaniales se otorgan directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas y las soliciten, "salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia y, si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo" (art. 92.1 LPAP). No existe un plazo homogéneo de duración de las autorizaciones demaniales. El artículo 92.3 de la LPAP establece un plazo máximo de cuatro años "incluidas las prórrogas", pero no tiene carácter básico y solo se aplica al dominio público estatal.

50. Una de las características definidoras de la autorización demanial es que puede ser **revocada unilateralmente** por la Administración por razones de interés público, "cuando resulten incompatibles con las condiciones aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general" (art. 92.4 LPAP). La ley establece expresamente que la revocación del título no genera derecho a indemnización, aunque esta cuestión ha sido muy discutida por la doctrina y la jurisprudencia.

51. La **declaración responsable** para la utilización del dominio público está prevista en algunas leyes especiales para determinados bienes públicos. Por ejemplo, el artículo 51 TRLA sujeta a declaración responsable algunos usos comunes especiales del dominio público hidráulico, en concreto, la navegación y flotación y el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos. Para ello, el interesado deberá aportar la documentación ante la correspondiente confederación hidrográfica y esperar quince días; si en ese plazo el organismo de cuenca no manifiesta su disconformidad, el interesado podrá desarrollar el uso especial solicitado sin esperar una declaración expresa de la Administración.

52. La **concesión demanial** es el título que se exige con carácter general para el uso privativo del dominio público, y se otorga siempre por tiempo determinado.

La LPAP establece un plazo básico para todas las concesiones demaniales, que es **de setenta y cinco años** incluidas las prórrogas (art. 93.3 LPAP). La ley dispone que las concesiones se otorgarán "en régimen de concurrencia" (art. 93.1 LPAP), aunque es posible otorgarlas de forma directa en casos excepcionales que deben quedar acreditados y justificados en el expediente (art. 137.4 LPAP). Las concesiones demaniales pueden ser gratuitas o bien otorgarse con contraprestación o estar sujetas a la correspondiente tasa (art. 93.4 LPAP).

53. Frente a la autorización, que pacíficamente se considera un acto administrativo, en la doctrina también se ha considerado que la concesión demanial podría un **contrato administrativo**. No obstante, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), excluye de su ámbito de aplicación a las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público (art. 9 .1 LCSP), así que a lo sumo serían contratos no regulados por la legislación contractual.

54. También se han planteado numerosos litigios en relación con la **tasa** que las Administraciones públicas titulares de los bienes exigen a quienes desarrollan un aprovechamiento especial o uso privativo del dominio público, por ejemplo, las tasas locales por ocupación del subsuelo de la vía pública a las empresas suministradoras de gas o telecomunicaciones (al respecto, la STS de 15 de noviembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4331).

55. La Ley regula las **causas de extinción** de los títulos habilitantes (art. 100 LPAP) y el destino de las obras a su extinción (art. 101 LPAP). Los títulos demaniales se extinguen cuando vence el plazo para el que se otorgaron, en caso de rescate o revocación unilateral por razones de interés público o por incumplimiento de las condiciones por parte de su titular. La extinción del título implica la obligación de **devolver la posesión** del bien demanial a la Administración. Si la devolución no se hace voluntariamente, la Administración podrá ejercer sus potestades de recuperación de oficio y, en su caso, de desahucio (*supra* § 30. 27 y 28) y exigirá la responsabilidad que corresponda. Si existen obras, instalaciones o construcciones en el dominio público, la Administración puede imponer su demolición u optar por mantenerlas (art. 75 LMi).

3.4. Las reservas demaniales

56. Las Administraciones públicas pueden aprovechar directamente sus bienes demaniales. Así sucede en el caso de bienes demaniales afectados al servicio público, como los edificios administrativos, cuyo uso suele estar limitado para uso exclusivo de la Administración pública y su personal, salvo algunas zonas abiertas para los usuarios o bajo condiciones horarias determinadas. Pero también los bienes demaniales de uso general pueden quedar reservados en exclusiva a la Administración mediante el establecimiento de una reserva demanial. La reserva demanial es el título por el que la propia Administración utiliza los bienes demaniales de su titularidad con el objetivo de excluir los usos o aprovechamientos de terceros. De hecho, las

reservas demaniales prevalecen sobre otros usos y su declaración lleva implícita la utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, salvo que esos otros usos sean compatibles con la reserva. Un ejemplo típico es la **reserva minera**, que permite al Estado titular de los recursos minerales reservarse zonas en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional.

4. LOS BIENES COMUNALES

57. Los bienes comunales constituyen una especialísima propiedad pública de **ámbito local** con un régimen asimilable al dominio público, en el que destaca su aprovechamiento compartido por el **común de los vecinos**. Por ejemplo, los ayuntamientos pueden ser propietarios de montes comunales cuyos aprovechamientos (madera, pastos y otros) se reparten entre los vecinos a través de sistemas regulados en las ordenanzas locales. Estamos ante una modalidad de bien público con hondas raíces históricas y que ha encontrado reconocimiento constitucional en el artículo 132.1 de la Constitución, adoptando los rasgos distintivos del dominio público.

58. Si atendemos al artículo 132 CE, los bienes de dominio público y los comunales aparecen como categorías diferentes. En la normativa de régimen local tal diferenciación es más difusa, porque se define a los bienes comunales como aquellos que, siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Esta indeterminación generó un debate doctrinal sobre su naturaleza jurídica y su titularidad, en el que no vamos a profundizar. Abandonadas las tesis que abogaban por la naturaleza privada de estos bienes, la doctrina mayoritaria defiende que los bienes comunales tienen **naturaleza demanial**. La STC 4/1981, destacó ya la peculiar naturaleza jurídica de los bienes comunales y el Tribunal Supremo, por ejemplo en su STS de 24 de enero de 1989, ECLI:ES:TS:1989:13446, los define como aquellos cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde exclusivamente a la comunidad de vecinos, de modo que son los entes locales los que regulan su disfrute por ser titulares del derecho patrimonial y pertenecerles los derechos administrativos derivados del mismo en su condición de representantes legales de la comunidad.

59. El destino del bien comunal es su **aprovechamiento por los vecinos** y éstos disponen de un derecho subjetivo a obtener tal aprovechamiento. Este destino del bien comunal forma parte de su régimen jurídico y lo caracteriza, hasta el punto de que la ley básica de régimen local, al referirse a los bienes comunales, los describe por su objeto: "tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos" (art. 79 LBRL). Como bienes demaniales, los comunales están fuera del comercio: son inalienables, imprescriptibles, inembargables. Su desafectación ha de ser expresa y requiere que se acredite la falta de disfrute durante más de diez años, el voto favorable de la mayoría absoluta de miembros de la corporación local y la aprobación por la comunidad autónoma.

60. La legislación básica de régimen local reconoce a los vecinos un derecho subjetivo al aprovechamiento de los bienes comunales, en los términos que precisen las normas aplicables. Recordemos que la vecindad deriva de la inscripción en el padrón municipal, y que éste es accesible a todas las personas con residencia habi-

tual en el municipio. Se trata, en cualquier caso, de una preferencia genérica de los vecinos, sin que ello implique un derecho efectivo de todos ellos a utilizar los bienes comunales en su beneficio. El aprovechamiento de los bienes comunales se regula en ordenanzas municipales que suelen establecer condiciones de vinculación y arraigo, de residencia efectiva y de permanencia en el municipio. El principio general es que los bienes comunales son objeto de **explotación colectiva**, que implica el disfrute general y simultáneo por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino. Los ejemplos tradicionales de este tipo de aprovechamiento comunal son los de pastos, rocas, leñas, hierbas, setas o caza. Cuando no sea posible esta explotación colectiva, rige la modalidad de aprovechamiento establecida en la costumbre o en la ordenanza local, que puede consistir en la adjudicación por lotes o suertes a los vecinos en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica, o incluso una adjudicación por subasta pública.

5. RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES

61. Los bienes patrimoniales se definen por exclusión como aquellos que, siendo de titularidad pública, **no tengan el carácter de demaniales** (art. 7.1 LPAP). El régimen jurídico de los bienes patrimoniales se construye sobre tres pilares: titularidad pública, no afectación (aunque excepcionalmente puedan encontrarse "materialmente afectados") y aprovechamiento económico. Los bienes patrimoniales son plenamente disponibles por sus titulares y están sometidos a los principios de **eficiencia y economía en su gestión y rentabilidad** en su explotación: producen rentas y frutos, pueden ser arrendados, y, en definitiva, entran en el tráfico privado como cualquier otro bien (art. 8 LPAP). Si la Administración tiene deudas, los bienes patrimoniales podrían ser objeto de embargo.

62. Los bienes patrimoniales tienen **naturaleza jurídica privada**. Por eso, la LPAP se remite al Derecho civil o mercantil en todo lo que no esté regulado por las normas de Derecho administrativo (art. 7.3 LPAP). La remisión (aun supletoria) al Derecho privado no está exenta de problemas, porque no debemos olvidar que se trata de bienes de titularidad pública y, por tanto, con un régimen exorbitante que afecta a su disposición, enajenación o conservación. Las Administraciones ostentan una serie de potestades sobre este tipo de bienes, desde luego inferiores a las que tienen sobre los bienes demaniales, pero igualmente configuradoras de un régimen jurídico especial. Sin perjuicio de la remisión en bloque al Derecho privado, numerosos aspectos del régimen jurídico de los bienes patrimoniales están sometidos a la LPAP y a las demás normas de Derecho administrativo.

63. La LPAP regula por primera vez en una ley de carácter patrimonial el denominado **patrimonio empresarial de la Administración General del Estado** (Título VII, arts. 166 a 182 LPAP). Forman parte de dicho patrimonio empresarial "las acciones, títulos, valores, obligaciones, obligaciones convertibles en acciones, derechos de suscripción preferente, contratos financieros de opción, contratos de permuta financiera, créditos participativos y otros susceptibles de ser negociados en mercados secundarios organizados que sean representativos de derechos para la Administración General del Estado o sus organismos públicos" (art. 166.3 LPAP), así como "los fondos propios, expresivos de la aportación

de capital del Estado, de las entidades públicas empresariales" (art. 166.4 LPAP). Estos preceptos parecen entrar en contradicción con el artículo 3.2 de la propia LPAP, que excluye del concepto jurídico de patrimonio a los valores y los créditos de la hacienda pública. Dada la finalidad de una obra de estas características, no podemos hacer un estudio en profundidad del régimen jurídico del patrimonio empresarial estatal que, por otro lado, es objeto de numerosas excepciones para determinados organismos públicos, como se deduce de una simple lectura de las disposiciones adicionales segunda a décima de la LPAP. Especialmente relevante es la regulación de la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, SEGIPSA, en la disposición adicional décima de la LPAP; las acciones y participaciones industriales de titularidad estatal integran el conocido como grupo SEPI.

5.1. Gestión y administración patrimonial

64. El artículo 9.1 y 2 LCSP, excluye de su ámbito de aplicación a los contratos para la adquisición, aprovechamiento, gravamen o enajenación de bienes patrimoniales, tales como la compraventa, la donación, la permuta y otros análogos, que se rigen por la legislación patrimonial y están sujetos al principio de libertad de pactos (art. 111 LPAP). Los contratos de gestión patrimonial se regulan en el Título V de la LPAP (arts. 110 a 121 LPAP) y, supletoriamente, por las normas del Derecho privado, civil o mercantil. La ley establece la necesidad de previo expediente patrimonial y exige determinados requisitos para su formalización (art. 113 LPAP), aunque la mayoría de preceptos de la LPAP que regulan la gestión patrimonial no son de aplicación general ni básica y se limitan al patrimonio del Estado.

65. El problema es que la legislación patrimonial se remite, a su vez, a la **legislación contractual** para configurar el régimen jurídico de estos contratos (art. 110 LPAP), en lo que parece un juego de remisiones mutuas que genera algunos problemas interpretativos. Las juntas consultivas de contratación administrativa han emitido dictámenes contradictorios en cuestiones tales como la aplicación a estos contratos de las prohibiciones para contratar, del régimen de garantías o de las normas sobre publicidad de la LCSP.

66. Los **contratos de adquisición a título oneroso,** como la compraventa, exigen un procedimiento que garantice el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia y su formalización en escritura pública (art. 113.1 LPAP). Si nos referimos a **bienes muebles,** su adquisición se lleva a cabo mediante el contrato administrativo típico de suministro que, a diferencia de la adquisición de inmuebles, está sujeto íntegramente a la legislación contractual (art. 16.1 LCSP) (*supra* § 19.28).

67. Los **contratos de explotación y aprovechamiento de bienes patrimoniales**, como el arrendamiento, permiten obtener un rendimiento económico para sus titulares. Los bienes patrimoniales producen rentas y frutos, pueden ser arrendados, y, en definitiva, entran en el tráfico privado como cualquier otro bien. La LPAP recuerda que "la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes" (art. 8.2 LPAP). Según el artículo 106.1 LPAP, que tiene carácter básico, "la explotación de los bienes y derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio

jurídico, típico o atípico". Estos contratos "se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa" (art. 107.1 LPAP).

68. En su STC 162/2009, FJ. 5, el Tribunal Constitucional estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el juzgado contencioso-administrativo de Huesca contra el precepto de la ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril, de Administración local. que imponía la subasta como regla general para el arrendamiento de bienes, frente a lo dispuesto en el artículo 107.2 LPAP que prescribe el concurso como regla básica.

69. Una de las grandes diferencias entre los bienes demaniales y los patrimoniales es que éstos son plenamente enajenables, aunque existen ciertas cautelas o límites impuestos por el ordenamiento jurídico. La **enajenación de bienes patrimoniales** se puede hacer en virtud de cualquier negocio jurídico traslativo, típico o atípico, de carácter oneroso o gratuito (art. 132 LPAP). La **cesión gratuita** sólo es admisible bajo ciertos límites, por razones de utilidad pública (a otras Administraciones y organismos públicos) o de interés social (a fundaciones públicas y asociaciones declaradas de utilidad pública). La legislación patrimonial impone como requisito general para la enajenación la previa delimitación de la situación física y la depuración de la situación jurídica del bien (art. 136 LPAP). En este punto existen diferencias entre la legislación estatal y la autonómica, pues algunas leyes autonómicas exigen la intervención de la asamblea legislativa correspondiente para autorizar la enajenación de bienes inmuebles cuyo valor supere una determinada cantidad. Por lo que se refiere a la forma de enajenación, la LPAP dispone que el procedimiento ordinario es el concurso y no la subasta (art. 137.1 LPAP), aunque admite la adjudicación directa en algunos supuestos excepcionales.

70. Por último, **la permuta** supone, a la vez, una adquisición y una enajenación de bienes patrimoniales. La LPAP admite la permuta de bienes patrimoniales, previa tasación pericial encaminada a determinar que los bienes que se permutan tienen un valor semejante y, en cualquier caso, que la diferencia de valores no excede de un determinado porcentaje (arts. 153 y 154 LPAP).

5.2. Los bienes patrimoniales "materialmente afectos"

71. ¿Pueden existir bienes o derechos patrimoniales que no sean de dominio público, pero que se encuentren afectos materialmente a un servicio público o a una función pública? El Tribunal Constitucional, en su STC 166/1998, reconoció que los bienes patrimoniales podían estar materialmente afectos a una función pública y que, cuando eso sucedía, no se podían embargar. Sin embargo, la LPAP ha perdido la oportunidad de regular el privilegio de la inembargabilidad con carácter general para todos los bienes y derechos patrimoniales, ya que el artículo 30.3 LPAP no tiene carácter general ni básico de acuerdo con su disposición final segunda. El Tribunal Constitucional dejó sin resolver el problema de la determinación concreta de los bienes y derechos susceptibles de embargo y la legislación patrimonial tampoco regula qué se debería entender por bien patrimonial "materialmente afecto".

72. Al respecto es interesante leer la resolución 10689/2013 de la —hoy denominada— Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que resuelve las discrepancias entre el notario (que autorizaba escritura de constitución de hipoteca) y el registrador de la propiedad (que se negaba a inscribirla) en relación con un solar destinado a la construcción de un centro social público. La duda se ha planteado también ante la posibilidad de embargar **el dinero en metálico o depositado en cuentas bancarias**, a cuyo cargo se atiende a todo tipo obligaciones como pago de sueldos, compra de material no inventariable, alquileres, gasolina, subvenciones, gastos de representación, pago de impuestos, entre otros. Con fundamento en el artículo 3 LPAP, el dinero no forma parte de los bienes y derechos patrimoniales y, por tanto, nunca podría estar ni formal ni materialmente afectado a un servicio o función pública, por lo que cabe concluir que es susceptible de embargo. Defender la inembargabilidad del dinero depositado en cuentas corrientes significaría cerrar los ojos a la realidad del dinero como mercancía abstracta, fungible y de cambio por excelencia, con la que se atienden tanto funciones públicas como privadas, y cuyo importe puede suplirse inmediatamente por operaciones de crédito. Sin embargo, algunas leyes reguladoras de las haciendas autonómicas blindan esta posibilidad al declarar que el dinero y los fondos públicos se encuentran "afectados materialmente" a un servicio público, y los tribunales también han negado el embargo de cuentas corrientes.

6. EL PATRIMONIO NACIONAL

73. El Patrimonio Nacional es el conjunto de bienes de titularidad del Estado destinados al uso del Rey y de la familia real para el ejercicio de las funciones que la Constitución les asigna. La Constitución española establece el principio de reserva de ley para su regulación, administración, defensa y conservación. Los bienes del Patrimonio Nacional, en tanto que patrimonio afectado, gozan de un régimen muy similar al dominio público, ya que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Se regulan por una ley sectorial (Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional), que realiza una enumeración exhaustiva de los bienes que lo integran, entre ellos, el Palacio Real de Oriente; el Palacio Real de Aranjuez; el Palacio Real de San Lorenzo del Escorial; el Palacio Real de La Zarzuela, incluyendo también los bienes muebles contenidos en los Reales Palacios, así como los derechos de gobierno y administración sobre las fundaciones denominadas Reales Patronatos.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Bibliografía citada

Elisa MOREU CARBONELL, "Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las "obligaciones de dominio público"", *Revista de Administración pública*, núm. 161 (2003), pp. 435-477.

7.2. Bibliografía complementaria recomendada

Javier BARCELONA LLOP, *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996.

Carmen CHINCHILLA MARÍN, *Bienes patrimoniales del Estado (Concepto y formas de adquisición por atribución de ley)*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Eloy COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Tecnos, Madrid, 1994.
M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural,* Cedecs, Barcelona, 2000.
Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO, *Las concesiones administrativas de dominio público*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2ª ed., 2012.
Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Civitas/Thomson Reuter, Pamplona, 2012.
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA, "Cuestiones del régimen general del dominio público", en Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA (Coordinador), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015. pp. 59-130
René J. SANTAMARÍA ARINAS, *Curso básico de Derecho Administrativo Patrimonial,* INAP, Madrid, 2022.
Luciano PAREJO ALFONSO, "La summa divisio de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las Administraciones y el dominio público", en Luciano PAREJO ALFONSO y A. PALOMAR OLMEDA (Directores), *Derecho de los bienes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 35-95.