Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 735-754
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
OS BENS PÚBLICOS

Elisa Moreu Carbonell
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. QUE SON OS BENS PÚBLICOS: 1.1. Bases constitucionais: artigo 132 da Constitución; 1.2. Tipoloxía de bens públicos e diversidade do seu réxime xurídico; 1.3. Formas de adquirir os bens públicos.—2. PROTECCIÓN E DEFENSA DOS BENS PÚBLICOS: 2.1. Limitacións á súa dispoñibilidade; 2.2. Inventario e inscrición no Rexistro da Propiedade; 2.3. Potestades para a defensa e a protección dos bens públicos.—3. RÉXIME XERAL DO DOMINIO PÚBLICO: 3.1. Afectación e desafectación; 3.2. Mutacións demaniais; 3.3. Utilización do dominio público: títulos habilitantes; 3.4. As reservas demaniais.—4. OS BENS COMUNAIS.—5. RÉXIME XERAL DOS BENS PATRIMONIAIS: 5.1. Xestión e administración patrimonial; 5.2. Os bens patrimoniais "materialmente afectos".—6. O PATRIMONIO NACIONAL.—7. BIBLIOGRAFÍA: 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada

1. QUE SON OS BENS PÚBLICOS

1. Igual que a cidadanía, as administracións públicas poden ser **propietarias (titulares) de bens e dereitos**. Porque as administracións e os demais entes do sector público necesitan recursos e medios para desenvolver as súas competencias e exercer as súas potestades. Estes medios poden ser persoais (como o persoal público), económico-financeiros (o diñeiro que se obtén a través de impostos) e, por suposto, materiais (como os edificios ou os equipos informáticos). Ademais, existen bens que están á disposición de todos, como a auga do mar ou dos ríos, cuxa titularidade se lle

atribúe por lei ao Estado para garantir a súa conservación e un acceso ordenado ao seu aproveitamento.

2. Todas as administracións públicas territoriais ou xerais —estatal, autonómica e local—, así como as demais entidades que integran o sector público, poden ser titulares de patrimonio propio; patrimonio que **non é unha categoría homoxénea**, senón que está integrado por un abano de bens de distinta natureza e réxime xurídico. A denominación de "bens públicos" que utilizamos é suficientemente ampla para abarcar estas variadas formas de titularidade ou vinculación xurídica dos entes públicos cos seus bens e dereitos. Pertencen aos patrimonios públicos desde a auga dos ríos á sede dos concellos, pasando polas autoestradas, os coches oficiais ou as piscinas públicas. A Constitución española de 1978 (art. 132 CE) distingue catro tipos de bens públicos segundo a súa natureza: dominio público, bens comunais, bens patrimoniais e patrimonio nacional. Ao longo desta lección iremos explicando que son estas categorías e cales son as súas diferenzas.

3. A diversidade de categorías de bens públicos remóntase ao Dereito romano, que xa recoñecía uns bens que estaban "fóra do comercio dos homes" e eran "comúns a todos" (*res comunes omnium*), como os ríos, as pontes, as calzadas ou os foros, que logo se incorporou ás Partidas. Varios séculos máis tarde, o Código civil de 1889, inspirado na idea liberal da propiedade privada, introduciu unha clasificación dos bens "segundo as persoas ás que pertencen" e dispuxo que "os bens son de dominio público ou de propiedade privada" (art. 338 do Código civil). O Código civil (CC) clasifica os bens de dominio público segundo o seu destino ou "afectación" a un uso público, a un servizo público ou ao fomento da riqueza nacional (art. 339 CC) e recoñece bens que, malia seren de titularidade pública, teñen "o carácter de propiedade privada" (art. 340 CC). A medida que a Administración ampliaba os seus ámbitos de intervención na vida económica e social, íanse introducindo peculiaridades de réxime xurídico que rompían co réxime unitario do dereito de propiedade. As especialidades deste grupo de bens, no que se incluíron ás augas, as minas, os montes ou os dereitos de propiedade intelectual e industrial, foron conformando un particular estatuto xurídico para as devanditas categorías, xerme das chamadas —aínda hoxe— **propiedades especiais.** Por iso, existen leis especiais que regulan o réxime xurídico de determinados bens públicos, como as augas (texto refundido da Lei de augas, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/2011, do 20 de xullo, TRLA), as costas (Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas, LC), as minas (Lei 22/1973, do 21 de xullo, de minas, LMi), as estradas (Lei 37/2015, do 29 de setembro, de estradas do Estado) ou os montes (Lei 43/2003, do 21 de novembro, de montes). Por suposto, tamén as comunidades autónomas aprobaron leis reguladoras dos seus patrimonios.

4. O concepto de bens públicos non se debe confundir co de **facenda pública**, aínda que historicamente, ata as grandes operacións desamortizadoras do século XIX, estivesen moi relacionados. A facenda pública é o conxunto de dereitos e obrigas de contido económico cuxa titularidade lles corresponde aos entes públicos, como o diñeiro procedente de ingresos, tributos, sancións, subvencións, prezos públicos, o produto de operacións de crédito e outras prestacións de dereito público, incluídos valores e obrigacións. No obstante, a lei é imprecisa e pouco clara neste punto. Mentres o artigo 3.2 da Lei 33/2003, do 3 de novembro, do patrimonio das administracións públicas (LPAP) dispón que "non se entenderán incluídos no patrimonio das administracións públicas o diñeiro, os valores, os créditos e os demais recursos financeiros da súa facenda (…)", o artigo 7.2 da LPAP afirma que "en todo caso terán a consideración de patrimoniais (…) os valores e títulos representativos de accións e participacións no capital de sociedades mercantís" e o artigo 166 da LPAP inclúe

dentro do patrimonio empresarial do Estado as "accións, títulos, valores, obrigacións" (*infra* § 30.63).

1.1. Bases constitucionais: artigo 132 da Constitución

5. A Constitución española de 1978 distingue **catro tipos de bens públicos** segundo a súa natureza: dominio público, bens comunais, bens patrimoniais e bens do patrimonio nacional. O artigo 132 dispón que "a lei regulará o réxime xurídico dos bens de dominio público e dos comunais, inspirándose nos principios de inalienabilidade, imprescritibilidade e inembargabilidade, así como a súa desafectación". Ademais, recoñece que "por lei se regularán o patrimonio do Estado e o patrimonio nacional, a súa administración, defensa e conservación".

6. Do recoñecemento constitucional do dominio público pódense extraer os **principios fundamentais** do seu réxime xurídico, como son a **reserva de lei** para regular o seu réxime xurídico e desafectación ("a lei regulará" reza o art. 132.1 CE); o recoñecemento do seu carácter **inalienable, imprescritible e inembargable**, coa finalidade de garantir a súa afectación ao uso xeral e ao servizo público; a existencia dunha serie de bens que necesariamente integran o dominio público do Estado (zona marítimo-terrestre, praias, mar territorial, recursos naturais da zona económica e a plataforma continental), e a posibilidade de que, mediante lei, se incorporen outros bens ao dominio público estatal.

7. A Constitución española non fai unha referencia directa aos bens públicos no deseño da **distribución competencial** entre o Estado e as comunidades autónomas, así que hai que acudir a outros títulos competenciais. En primeiro lugar, a regulación dos bens públicos forma parte do réxime xurídico básico das administracións públicas cuxa delimitación lle corresponde ao Estado (art. 149.1.18.ª CE). En segundo lugar, a competencia estatal en materia de lexislación civil (artigo 149.1.8.ª CE) incide de forma relevante no réxime dos bens públicos. Con fundamento neste e noutros títulos competenciais, a LPAP é unha extensa norma que trata de codificar o réxime xeral dos bens públicos. Esta lei inclúe preceptos de carácter básico ou de aplicación xeral, aínda que boa parte dos seus contidos resulta aplicable só aos bens da Administración xeral do Estado e é supletoria para as **comunidades autónomas**, que con respecto ás normas básicas estatais poden aprobar as súas propias leis de bens públicos (como, por exemplo, a Lei madrileña 3/2001, do 21 de xuño, de patrimonio da Comunidade de Madrid, ou a Lei galega 6/2023, do 2 de novembro, do patrimonio da comunidade autónoma de Galicia).

8. Aos **bens das entidades locais**, cuxo réxime de fontes normativas é especialmente complexo (*supra* § 11.12), aplícanselles as normas básicas da LPAP, algunhas normas básicas contidas na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, LBRL (arts. 79-83), outras normas tamén básicas contidas no Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (arts. 74-87), o Real decreto 1372/1986, do 13 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de bens das entidades locais (RBEL), aplicable só na medida en que non fose desprazado por leis autonómicas, e as leis de bens das comunidades autónomas,

tanto xerais (como a Lei galega 6/2023, do 2 de novembro, do patrimonio da Comunidade Autónoma de Galicia.) como específicas para os bens locais (así, a Lei andaluza 7/1999, do 29 de setembro, de bens das entidades locais).

1.2. Tipoloxía de bens públicos e diversidade do seu réxime xurídico

9. O **patrimonio** das administracións públicas é o conxunto de bens e dereitos da súa titularidade, "calquera que sexa a súa natureza e o título da súa adquisición ou aquel en virtude do cal lles fosen atribuídos" (art. 3.1 LPAP). Segundo o seu réxime xurídico, poden ser de **dominio público** e de **dominio privado** (art. 4 LPAP), pero hai que ter en conta que a natureza dos bens públicos non é inalterable, senón que pode cambiar: os bens patrimoniais convértense en demaniais cando son afectados e, ao contrario, os bens demaniais poden ser desafectados (*infra* § 30.30).

10. Aínda que o réxime xurídico das distintas categorías de bens públicos vai desenvolverse nas epígrafes seguintes, adiantaremos unha breve definición de cada unha. Os **bens de dominio público** tamén chamados "bens demaniais" ou simplemente "demanio" —termo que recolle o *Dicionario del Español Jurídico*—, reúnen unha dobre condición: a súa titularidade pública e a súa afectación a un uso xeral ou a un servizo público. A afectación é o eixe central do dominio público e explica que estes bens queden suxeitos a un réxime xurídico exorbitante (*infra* § 30. 30). Os **comunais** son unha especial categoría de bens demaniais que existe no ámbito local e cuxa peculiaridade radica no seu réxime de aproveitamento, que lle corresponde ao común dos veciños (*infra* § 30. 57). Os **bens patrimoniais**, nunha primeira definición simple, pero acertada, da categoría, son aqueles que, sendo de titularidade pública, non teñen carácter demanial (*infra* § 30. 61). O **patrimonio nacional** é o conxunto de bens de titularidade do Estado destinados ao servizo do rei e da familia real (*infra* § 30. 73).

11. Os patrimonios públicos teñen un **obxecto** variado e extenso, e recaen tanto sobre bens inmobles (infraestruturas, edificios) como sobre bens mobles (automóbiles, mobiliario de oficina); dereitos reais (servidumes); dereitos de arrendamento; e bens incorporais ou inmateriais (creacións artísticas, patentes). Existen bens públicos de réxime especial, como o patrimonio da seguridade social e doutros organismos públicos e os que pertencen a sociedades mercantís públicas, integrantes do chamado **patrimonio empresarial público** (*infra* § 30.63).

12. Máis alá do concepto tradicional de bens públicos, que se refire a bens de titularidade pública (con afectación ou non a un uso ou servizo público), en ocasións fálase tamén de "bens públicos" nun sentido moito máis laxo e inexacto, incluíndo non só bens de titularidade pública, senón outros bens tradicionalmente etiquetados como **propiedades privadas de interese público**, de cuxo estudo se ocuparon o Dereito civil e mercantil. Baixo esta denominación —algo imprecisa— daqueles bens e dereitos que, aínda que poidan ser de titularidade privada, están sometidos a un intenso réxime de intervención e control administrativos, como, por exemplo, os chamados **bens culturais** ou **ambientais.** Trátase dun conxunto de bens definidos polo seu destino e cun réxime xurídico fortemente publificado, que lle impón numerosas restricións á propiedade privada e lle recoñece potestades á Administración para a súa vixilancia e aproveitamento. Os bens culturais e ambientais sono polas súas especiais características, por ter un interese ambiental, artístico, histórico, bibliográfico, paleontolóxico ou similar, con independencia da súa titularidade pública ou privada. Os propietarios destes bens teñen obrigacións de exhibición, conservación, mantemento e custodia, e o seu incumprimento pode chegar a se causa de expropiación do ben.

1.3. Formas de adquirir os bens públicos

13. Os bens públicos pódense adquirir mediante calquera forma prevista no ordenamento xurídico. Como regra xeral, os bens **adquírense como patrimoniais** e logo os seus titulares deciden se, tras o oportuno procedemento de afectación, se integran no dominio público, aínda que hai bens que son demaniais por disposición legal (como as augas). Os modos habituais de adquirir bens públicos son por atribución da lei, a título oneroso —con exercicio ou non da potestade de expropiación—, por herdanza, legado ou doazón, por prescrición e por ocupación (art. 15 LPAP). Como se ve, algúns coinciden cos que utilizan os particulares (a título oneroso ou lucrativo) e outros son específicos das administracións públicas (expropiación forzosa).

14. Existen bens públicos aos que unha lei lles outorga expresamente tal carácter. Esta forma de adquisición **por atribución da lei (*ex lege*)** atinxe, por exemplo, os mencionados no artigo 132.2 da Constitución como bens de dominio público estatal: "a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona económica e a plataforma continental". Outros bens atribúenselle por lei á Administración xeral do Estado, como os *ab intestatos* sen lexitimarios (arts. 957-958 do Código civil), as inmobles vacantes sen dono coñecido (historicamente chamados bens sen dono, art. 17 LPAP), os saldos e depósitos de diñeiro en contas de entidades financeiras, cando o titular non practicase xestión ningunha durante un prazo de vinte anos (art. 18 LPAP) e os buques abandonados (art. 302 do texto refundido da Lei de portos, Real decreto lexislativo 2/2011, do 5 de setembro). Os dereitos forais poden regular a sucesión legal a favor das comunidades autónomas (véxase a disposición adicional vixésimo cuarta da LPAP). As **adquisicións onerosas** de carácter voluntario fanse mediante contrato (de compravenda e outros, art. 18 LPAP, véxase *infra* § 30.66) e as forzosas por expropiación (art. 24 LPAP). Os bens públicos tamén se adquiren **a título gratuíto** por herdanza, legado ou doazón, segundo os principios do dereito sucesorio, con certas peculiaridades (art. 20 LPAP). Outra forma de adquirir é a **prescrición adquisitiva**, de conformidade coas normas civís para adquirir por usucapión a propiedade dunha cousa (art. 22 LPAP); a **ocupación**, igualmente segundo as normas do Código civil (art. 23 LPAP); a adxudicación en procedementos de execución, tanto administrativos como xudiciais (art. 26 LPAP) ou a transferencia interadministrativa, con ocasión dos sucesivos traspasos de funcións e servizos ás comunidades autónomas.

2. PROTECCIÓN E DEFENSA DOS BENS PÚBLICOS

15. As administracións *públicas están obrigadas a protexer,* custodiar e defender o seu patrimonio fronte á súa degradación e a eventuais usurpacións (arts. 28 e 29 LPAP). A lei recoñece unha serie de potestades administrativas e instrumentos para garantir a **integridade** e, de ser o caso, a afectación dos bens públicos. A LPAP inclúe, así mesmo, un título IX dedicado ao réxime sancionador que, non obstante, non é de aplicación xeral nin básica, polo que os seus efectos se limitan ao ámbito da Administración xeral do Estado e se debe completar coas infraccións e sancións que establecen as leis sectoriais reguladoras dos distintos bens públicos. Lembremos tamén que o Código penal contén tipos delituosos referentes á ordenación do territorio, a protección do patrimonio histórico e do medio ambiente.

2.1. Limitacións á súa dispoñibilidade

16. Todos os bens públicos gozan de limitacións que afectan a súa facultade de disposición, aínda que hai diferenzas segundo a natureza do ben. Os bens de dominio público e os comunais son inalienables, imprescritibles e inembargables (art. 30.1 LPAP). Son **inalienables** porque non se poden allear (vender) mentres conservan a súa afectación ao uso ou servizo público; **imprescritibles**, porque ningún particular pode adquirilos por usucapión, que é unha forma de adquirir a propiedade por posesión da cousa durante un tempo determinado (art. 1930 CC); e **inembargables,** porque ningún tribunal pode ditar mandamento de embargo contra os devanditos bens para saldar as débedas da Administración.

17. En cambio, a diferenza dos demaniais, os bens **patrimoniais** poderán ser alleados e obxecto de prescrición adquisitiva por terceiros (art. 30.2 LPAP). Os bens patrimoniais tamén poden ser embargados para saldar as débedas da administración, excepto cando estean **materialmente afectados** a un servizo público ou a unha función pública (*infra* § 30. 71).

18. Os bens patrimoniais gozaban do privilexio da **inembargabilidade** ata que a STC 166/1998 o declarou incompatible co dereito fundamental á tutela xudicial efectiva, que esixe que as condenas ao pago de cantidades de diñeiro se poidan executar contra o patrimonio das administracións públicas. Ora ben, o Tribunal Constitucional considera que as utilidades públicas prestadas polos bens patrimoniais poderían xustificar, en certos casos, o mantemento do privilexio de inembargabilidade. Iso explica a vixente fórmula legal que prohibe o embargo dos bens e dereitos patrimoniais cando se atopen materialmente afectados a un servizo público ou a unha función pública, cando os seus rendementos ou o produto do seu alleamento estean legalmente afectados a fins diversos ou cando se trate de valores ou títulos representativos do capital de sociedades estatais que executen políticas públicas ou presten servizos de interese económico xeral (arts. 30.3 LPAP e 23.1 da Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria, LXO).

2.2. Inventario e inscrición no Rexistro da Propiedade

19. Entre os instrumentos para a protección e a defensa dos patrimonios públicos figuran os inventarios xerais e a inscrición no Rexistro da Propiedade.

20. Todas as administracións públicas teñen a obrigación de formar inventario dos bens e dereitos que integran o seu patrimonio. Porén, ese deber non se traduce na formación dun inventario patrimonial único de todo o sector público. Ademais, ningún dos inventarios patrimoniais ten carácter constitutivo nin produce directamente efectos xurídicos externos, de xeito que nin a inscrición nin a falta de inscrición teñen consecuencias no tráfico xurídico dos bens públicos. Estes inventarios son simples rexistros públicos para facilitar a boa orde interna das administracións públicas. A inscrición no inventario constitúe un medio de proba máis dos dereitos que as administracións públicas teñen sobre os seus bens.

21. A normativa sectorial ofrece outros exemplos de catálogos e rexistros de bens públicos ou dereitos sobre bens públicos. O prototipo de rexistro público é o **Catálogo de montes de utilidade pú-**

blica (art. 16 da Lei de montes), no que se inscriben todos os montes públicos declarados de utilidade pública e que lles outorga aos montes rexistrados o carácter de dominio público forestal. A inscrición no Catálogo de montes ten importantes efectos xurídicos, como a presunción de posesión en favor da entidade pública a cuxo nome figura inscrito o monte, sen que esa posesión poida ser combatida mediante o exercicio de accións reais. Tamén a lexislación de augas establece a existencia dun **Rexistro de Augas** onde se inscriben as concesións outorgadas, cuxa inscrición será medio de proba da súa existencia e situación. O Tribunal Constitucional recoñece que o Rexistro de Augas é un elemento esencial do sistema de concesións de augas públicas (STC 227/1988, FX 23 l)). Con todo, seguen sendo confusos os efectos do Rexistro de Augas en relación co Rexistro da Propiedade e, en concreto, esa "legalización" de certos aproveitamentos e o "réxime de protección derivado da inscrición en tal rexistro" ao que se refiren as disposicións transitorias primeira e segunda da Lei de augas. Outro exemplo constitúeno os **libros-rexistro mineiros** previstos na Lei de minas para a inscrición dos peticionarios de títulos mineiros, cuxo efecto é o recoñecemento, con base no principio de prioridade temporal, de dereitos preferentes para a obtención dos títulos mineiros.

22. Ao comprender a utilidade da protección que lles outorga o **Rexistro da Propiedade** aos seus titulares, a LPAP establece tamén a obrigatoriedade da inscrición rexistral de todos os seus bens e dereitos, "xa sexan demaniais ou patrimoniais", e promove esta inscrición conforme a lexislación hipotecaria (arts. 36 a 40 LPAP). Os títulos materiais para a inscrición no Rexistro serán os de adquisición dos bens, que han de ter o seu reflexo en títulos formais, é dicir, nos documentos públicos (notariais, xudiciais ou administrativos) que poden acceder ao Rexistro da Propiedade. A inscrición dos bens públicos ten algunha especialidade rexistral e é que a simple certificación administrativa é título suficiente para o seu acceso ao Rexistro da Propiedade. O acceso dos bens públicos ao Rexistro da Propiedade sufriu un camiño tortuoso e ás veces con efectos perniciosos, especialmente no sector de costas, ao combinarse coas inscricións fraudulentas por particulares de predios que, en realidade, pertencían ao dominio público.

2.3. Potestades para a defensa e a protección dos bens públicos

23. Para a defensa do seu patrimonio, a lei recoñécelles ás administracións públicas unha serie de **facultades e potestades**: investigar a situación dos bens e dereitos que se presuman do seu patrimonio, deslindar en vía administrativa os inmobles da súa titularidade, recuperar de oficio a posesión indebidamente perdida e desafiuzar en vía administrativa os posuidores dos inmobles demaniais, unha vez extinguido o título que amparaba a posesión (art. 41.1 LPAP). A presenza dunha Administración pública determina a aplicación de regras exorbitantes, pero a amplitude dos privilexios que afectan as propiedades públicas é sorprendente, sobre todo cando se aplican aos bens patrimoniais, que teoricamente se rexen polo dereito privado como calquera outra propiedade.

24. A **potestade de investigación** (art. 45 LPAP) permítelle á Administración investigar a situación xurídica de bens cuxa titularidade pública non consta de modo certo (por exemplo, para determinar o trazado dunha vía pecuaria como a Cañada Real de Madrid). Exercítase a través dun expediente administrativo contraditorio, iniciado de oficio ou por denuncia de particulares (art. 47 a) LPAP), no que se garanta a publicidade e audiencia aos interesados, así como un tradicional premio por denuncia que corresponde ao cidadán que promovese a investigación.

25. O **deslinde,** pola súa banda, permítelles ás administracións públicas fixar os límites (lindes) dos seus bens con outras propiedades cando sexan imprecisos ou existan indicios de usurpación (art. 50 LPAP). Así ocorre coas costas españolas, ao longo das cales podemos ver as mouteiras de cemento coa marca DPMT —dominio público marítimo-terrestre— que permiten trazar as liñas de deslinde desta zona do dominio público estatal.

26. O **expediente** require a elaboración dunha memoria onde se xustifique a necesidade do deslinde, se describa o predio afectado e se analicen os títulos de propiedade deste, que poden consistir nos que proclama o Rexistro da Propiedade, pero tamén en informacións posesorias. Os donos dos predios lindeiros son interesados no procedemento de deslinde e poden achegar cantas probas consideren adecuadas en defensa das súas pretensións. Posteriormente, **o apeo** consiste en fixar con precisión os lindeiros do ben conforme as probas achegadas e o recoñecemento que leva a cabo o técnico designado pola Administración. O acto administrativo polo que se aproba o deslinde é título suficiente para a inscrición do inmoble no Rexistro da Propiedade.

27. A **potestade de reintegro posesorio** (chamada tamén recuperación de oficio ou *interdictum proprium*) permítelle á Administración recuperar en vía administrativa (isto é, sen necesidade de sentenza xudicial previa) a posesión indebidamente perdida sobre os seus bens (art. 55 LPAP). Existe unha diferenza esencial entre o reintegro posesorio dos bens de dominio público e o dos bens patrimoniais. Mentres que a posesión dos bens demaniais se pode recuperar sen prazo en calquera momento, xa que o dominio público é imprescritible, a dos bens patrimoniais débese facer no prazo dun ano, contado desde a usurpación. A STC 76/2024 declarou inconstitucional o prazo de quince anos para exercer a acción de restitución de obras contrarias á Lei de costas realizadas na zona de servidume e protección do dominio público marítimo-terrestre que fixara o lexislador galego ao entender que contravén a regra estatal básica de imprescritibilidade.

28. Por último, **o desafiuzamento** é unha potestade que lle permite á Administración recuperar en vía administrativa a posesión dos seus bens demaniais cando desapareza o título, as condicións ou as circunstancias que lexitimaban a súa ocupación por terceiros (art. 58 LPAP). O desafiuzamento é exclusivo dos bens de dominio público e esixe que a súa utilización se cedese ou autorizase previamente a terceiros.

29. O control do exercicio destas potestades correspóndelle á xurisdición contencioso-administrativa. Cando sexa necesario **entrar nun domicilio particular** ou noutros lugares cuxo acceso requira o consentimento do seu titular, a Administración deberá obter a autorización xudicial previa. Se os titulares dos bens afectados se ven prexudicados en canto ao seu dereito de propiedade ou outros de natureza civil, poderán exercitar as accións pertinentes ante a xurisdición civil (art. 43 LPAP), aínda que, unha vez iniciado o correspondente procedemento administrativo, o propietario non pode opoñer ningunha acción civil para a tutela sumaria da posesión.

3. RÉXIME XERAL DO DOMINIO PÚBLICO

30. Sabemos xa que o dominio público é unha **propiedade afectada** (art. 5 LPAP) e que, por iso mesmo, está suxeita a un réxime especial de protección, dispoñibilidade e uso (art. 6 LPAP). Segundo a súa afectación, o dominio público pode ser de uso xeral ou de servizo público. Son bens demaniais **de uso xeral** os que poden ser utilizados por toda a cidadanía (estradas, prazas, rúas, parques, augas, praias etc.) e **de servizo público** os directamente destinados á súa prestación (casas dos concellos, mercados, hospitais, museos, cemiterios e outros). Segundo o obxecto sobre o que recae, fálase de dominio público natural e artificial. O **demanio natural ou "necesario"** inclúe os bens que son de dominio público por dispoñelo así a Constitución española de 1978 (art. 132) ou a lei (augas, praias, minas). Por contraste, o **demanio artificial** éo en virtude dunha decisión da Administración titular do ben, que decide afectalo ao dominio público.

31. Advírtase que **non todos os recursos naturais ou ambientais** son *per se* bens de dominio público; sono as augas ou as praias, pero non os bosques, a paisaxe ou as especies silvestres. Denomínase "demanio natural" para subliñar que recae sobre xéneros de bens da natureza que o lexislador considera esenciais para a comunidade e que merecen por iso estar en mans públicas; en realidade, son bens demaniais porque o lexislador os declarou como tales nunha lei. O Tribunal Constitucional, na STC 227/1988 (Lei de augas) e a STC 149/1991 (Lei de costas) confirma que a inclusión de xéneros completos de bens no dominio público e a súa paralela exclusión do tráfico xurídico privado é admisible para satisfacer necesidades colectivas primarias, como a protección do medio ambiente ou a utilización racional da riqueza do país. A xuízo do Tribunal Constitucional, esta declaración correspóndelle exclusivamente ao Estado porque implica unha limitación do contido esencial do dereito de propiedade (arts. 149.1.1.ª e 8.º da Constitución).

32. A orixe histórica do dominio público remóntase ás cousas públicas do Dereito romano, moitas das cales foron durante a Idade Media **regalías** da Coroa e pasaron no século XIX a integrar o dominio da nación e, por fin, o dominio público. No plano académico existe un tradicional debate sobre a súa natureza xurídica, que enfronta a quen o considera unha verdadeira propiedade (**tese propietaristas**) e quen o define como unha función pública (**tese funcionalistas**). A xurisprudencia maioritaria do Tribunal Supremo considera que o dominio público é unha propiedade pública á que se lle aplican supletoria ou analoxicamente as normas do dereito privado. Diso deriva a aplicación do artigo 350 do Código civil, que estende o obxecto da propiedade inmoble á superficie, ao voo e ao subsolo, segundo o interese do seu propietario. En calquera caso, enténdese que non hai dominio público se o ben é de propiedade privada, aínda que eventualmente a lei impoña sobre determinados bens certos límites por razóns ambientais, de escaseza ou de interese xeral, como ocorre coas infraestruturas privadas (eléctricas ou de telecomunicacións), cos bens urbanísticos ou cos bens culturais. Neste aspecto non arraigou no dereito positivo unha concepción funcional que, prescindindo da titularidade do ben, permita articular o réxime xurídico demanial a partir das "obrigas de dominio público" (MOREU CARBONELL, 2003: 475).

3.1. Afectación e desafectación

33. A afectación é o trazo definidor do dominio público: implica a entrada e a eventual saída dun ben na categoría demanial. A afectación podería definirse como a vinculación real e efectiva dun ben a un destino de uso xeral ou á prestación do servizo público. A afectación pódese facer por lei (xeral) ou por acto administrativo (singular). A **afectación xeral**, tamén chamada *ex lege* ou en virtude da lei, supón que unha lei (lei estatal, xa que as comunidades autónomas non teñen esta competencia) inclúe no dominio público unha serie de bens en bloque, como as augas, as estradas ou as minas. A propia Constitución española de 1978 xa afecta determinados bens ao dominio público do Estado, en concreto, a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona económica e a plataforma continental, que integran o que coñecemos como demanio natural (*supra* § 30.30).

34. Para o resto de bens demaniais (demanio artificial), o paso ao dominio público realízase mediante **afectación singular ou concreta**, que é **expresa** cando se adopta a través dun procedemento administrativo que finaliza cunha resolución que declara as utilidades públicas que definen a demanialidade do ben. A afectación expresa é a regra xeral, aínda que se admiten outras formas. E así, fálase de **afectación implícita** cando se deduce doutros actos administrativos que supoñen de forma implícita o destino dun ben ao uso xeral ou ao servizo público. Por exemplo, a aprobación definitiva dun plan urbanístico implica a afectación de certos bens (zonas ver-

des, rúas) ao uso xeral e, polo tanto, ao dominio público (art. 8.4.a) RBEL). Tamén é o caso das adquisicións de bens por expropiación forzosa ou dos mobles adquiridos para os servizos públicos ou a decoración de dependencias oficiais. En terceiro lugar, a **afectación presunta** prodúcese polo transcurso do tempo, pola utilización pública, notoria e continuada de bens de titularidade pública para un servizo público ou para un uso xeral ou pola adquisición mediante prescrición ou usucapión, de acordo co dereito civil, de bens que viñan estando destinados a un uso ou servizo público durante un certo tempo.

35. E se a afectación supón o inicio da demanialidade, a **desafectación** implica a saída dun ben do dominio público e é causa de extinción das autorizacións e concesións que puidesen outorgarse. Os bens desafectados convértense en patrimoniais e a partir dese momento poderían ser alleados ou gravados. Aínda que a regra xeral é que a desafectación **debe ser expresa**, o seu réxime xurídico é distinto para o demanio natural e para o artificial (art. 66 LPAP).

36. A **desafectación do demanio natural** é excepcional e procede en dúas circunstancias. Primeiro, por **desnaturalización** do ben, cando un cambio das súas características naturais leva a excluílo do xénero demanial. Por exemplo, se un terreo perdeu as características naturais de praia ou a canle do río queda abandonada por un cambio natural do curso das augas. En segundo lugar, a desafectación pódese producir por **reforma legal** que exclúa do dominio público bens que ata entón o eran; para os bens demaniais do artigo 132.2 da Constitución esixiría unha reforma constitucional. A **desafectación do demanio artificial,** como se dixo, esixe unha declaración expresa, logo da instrución do procedemento no que se depure a súa situación física e xurídica.

37. A STC 233/2015 resolveu o recurso de inconstitucionalidade que interpuxo o Grupo Socialista no Congreso contra a reforma da Lei de costas pola Lei 2/2013, do 29 de maio, de protección e uso sustentable do litoral, e nela o Tribunal Constitucional fai unhas interesantes reflexións sobre os criterios de delimitación do dominio público natural que poidan poñer en perigo a súa integridade. A pretensión de **excluír porcións do dominio público natural** en atención á súa transformación artificial e ao tipo de explotación resulta constitucionalmente inadmisible. Afirma o Tribunal Constitucional que a natureza demanial destas categorías de bens non é dispoñible para o lexislador, posto que está determinada directamente o artigo 132.2 da Constitución española e constitúen categorías ou xéneros enteiros definidos polas súas características físicas ou naturais homoxéneas. Dito con outras palabras, o lexislador non pode decidir excluír do dominio público terreos que, por decisión do constituínte, gozan da máxima protección, por resultar contraria á concepción unitaria e indivisible que resulta inherente á propia categoría completa dos bens que conforman o demanio natural. É evidente que a circunstancia accidental de que os terreos demaniais afectados fosen obxecto de inundación artificial para dedicalos a actividades de cultivos mariños ou salinas pode explicar que se permita a ocupación por tratarse de actividades ou instalacións que, pola súa natureza, non poidan ter outra localización (art. 32.1 LC), pero non proporciona base ningunha para introducir unha excepción á titularidade demanial das zonas naturalmente inundables (FX 7).

38. A **desafectación implícita** só está prevista para o dominio público estatal cando se recoñeza o dereito de reversión de bens que foron expropiados (art. 24.4 LPAP). Non obstante, son imaxinables outros supostos de desafectación implícita. Por exemplo, a aprobación definitiva dos plans de ordenación urbana regulada na lexislación urbanística nos casos nos que elimine o carácter de uso público de

certos bens (unha vella rúa que pasa a ser zona residencial). A desafectación implícita podería producirse, igualmente, por feitos concluíntes (a demolición dun edificio, por exemplo), aínda que a xurisprudencia é cautelosa e esixe en tales casos a proba da evidencia por quen alegue a desafectación (STS do 2 de xuño 1989, ECLI:ES:TS:1989:3276). As distintas leis autonómicas de patrimonio, así como a lexislación de réxime local recoñecen, igualmente, a posibilidade de desafectar os bens demaniais de modo implícito. En cambio, **a desafectación presunta** desapareceu da lexislación patrimonial.

3.2. Mutacións demaniais

39. A mutación demanial consiste nun cambio na titularidade, xestión ou afectación dun ben de dominio público, que continúa séndoo, pero en mans doutro ente público ou doutro órgano, ou para outra utilidade pública. A mutación pode ser **subxectiva** cando cambia a administración titular. Por exemplo, unha vía pecuaria de titularidade autonómica que se lle cede ao Estado para ampliar unha estrada, un edificio propiedade do Estado que se lle cede á comunidade autónoma ou por reestruturación orgánica. En todos estes casos cambia o titular do ben demanial, pero este segue estando afectado ao dominio público: é dicir, non se modifica a súa natureza xurídica. A mutación demanial pode levar aparellada unha **modificación da afectación** dos bens de dominio público, de modo que se produce unha alteración da súa concreta afectación ou destino (art. 71 LPAP). Exemplos imaxinables serían o dunha estrada en desuso que se transforma en vía urbana; o dunha vía férrea abandonada que se converte en camiño para cicloturismo; o dun vello mercado que pasa a ser teatro municipal; ou o dunha mina abandonada que se transforma en museo de titularidade pública.

40. A **mutación subxectiva** supón unha "pseudoexpropiación" do dominio público, xa que a Lei de expropiación forzosa de 1954 exclúe a posibilidade de expropiar bens de propiedade pública, ao sinalar como obxecto da expropiación unicamente a propiedade privada. No entanto, para construír unha obra hidráulica, por exemplo, hai que alagar unha gran zona de terreo que se expropia, ás veces vilas enteiras, nas que sen dúbida haberá bens de dominio público como rúas, camiños ou montes públicos. Por iso, o ordenamento xurídico regula para estes casos a figura da mutación demanial, aínda que deixa sen resolver que ocorre se non hai acordo entre as administracións públicas afectadas (a que leva a cabo a obra pública e a titular do ben público que se necesita). Este problema reflíctese na interesante STS do 3 de outubro de 1994, ECLI:ES:TS:1994:13389, nun caso no que a Administración estatal emprendeu a expropiación de bens comunais dun municipio para construír un campo de adestramento militar. O Tribunal Supremo parece admitir a legalidade dunha mutación demanial implícita no expediente de expropiación, argumentando que "a utilidade pública que constitúe o fin e fundamento da expropiación forzosa se sobrepón á utilidade ou interese público que para o Concello teñen os bens comunais expropiados", e que "nos supostos de expropiación forzosa de bens comunais non é necesario un expediente de desafectación de tales bens, porque a desafectación está implícita na expropiación e consecuente afección dos bens á utilidade pública que a orixinou" (FX 4).

41. Unha modalidade especial de afectación implícita e de mutación subxectiva é a **adscrición,** que se produce cando os bens se poñen á disposición (adscríbense) dun organismo público para a súa vinculación directa a un servizo da súa compe-

tencia ou o cumprimento dos seus fins propios (art. 73 LPAP para a Administración xeral do Estado). A adscrición tamén é admisible entre diferentes organismos públicos. En calquera caso, non altera a titularidade sobre o ben (art. 73.3 LPAP), pero si o seu destino. Se o ben adscrito era xa demanial, continuará séndoo; se era patrimonial, pasará a ser demanial por esta peculiar forma de afectación implícita. A adscrición ten carácter finalista, xa que os bens e dereitos adscritos deberán destinarse ao cumprimento dos fins que motivaron a súa adscrición e poderán impoñerse as condicións que sexan necesarias. A **desadscrición** prodúcese cando se incumpre o fin da adscrición ou cando os bens adscritos se declaran innecesarios; de ser o caso, a desadscrición levará implícita a desafectación do ben.

42. A lei impón certos límites á dispoñibilidade dos organismos públicos (isto é, administracións públicas funcionais ou instrumentais: *supra* § 8.26) sobre o seu patrimonio. A **incorporación** é a técnica que permite que os bens e dereitos dun organismo público pasen ao patrimonio da Administración territorial á que están vinculados. Isto pode suceder tanto por innecesariedade dos bens como por supresión do organismo. As regras da incorporación previstas na LPAP (arts. 80-81 LPAP) aplícanse só ao patrimonio da Administración xeral do Estado, aínda que as distintas leis reguladoras dos patrimonios autonómicos establecen técnicas semellantes.

3.3. Utilización do dominio público: títulos habilitantes

43. O réxime de utilización do dominio público regúlase no capítulo I do título IV da LPAP. O uso e a explotación dos bens demaniais está condicionado pola súa afectación a un uso xeral (arts. 85-86 LPAP) ou ao servizo público (arts. 87-90 LPAP). Os bens de dominio público poden ser utilizados tanto pola propia Administración (por exemplo, por un concello para dependencias da policía local) como pola cidadanía (por exemplo, para explotar un chiringo de praia). Neste caso, é necesario que obteñan un **título habilitante** (autorización ou concesión), porque ninguén pode, sen título que o autorice outorgado pola autoridade competente, ocupar bens de dominio público ou utilizalos en forma que exceda o dereito de uso que, de ser o caso, lles corresponde a todos (art. 84 LPAP).

44. O réxime de utilización dos bens demaniais depende tamén do sector de que se trate, xa que moitas peculiaridades se regulan nas grandes leis sectoriais de augas, de costas, de minas. A lei establece a regra da especialidade, de modo que "as concesións e autorizacións sobre bens de dominio público se rexerán en primeiro termo pola lexislación especial reguladora daquelas e, a falta de normas especiais ou en caso de insuficiencia destas, polas disposicións desta lei" (art. 84.3 LPAP). Pero a LPAP non facilita criterios para determinar cando estas normas especiais resultan "insuficientes", elemento que engade certa confusión na complexa tarefa de concretar a norma aplicable ao caso concreto.

45. Os **bens de uso xeral** (como as estradas, a auga, os parques públicos, as rúas) son susceptibles de distintos tipos de uso: uso común, uso especial e uso pri-

vativo, que determinan o título necesario para a súa utilización. O **uso común** dos bens de dominio público é o que lle corresponde por igual e de forma indistinta a toda a cidadanía, de modo que o uso por uns non impide o dos demais interesados. O uso común pode realizarse libremente —o normal é que tamén gratuitamente—, sen necesidade de título habilitante e sen máis limitacións que as derivadas da súa natureza ou situación. Son exemplos de uso común pasear ou bañarse na praia, pasear pola rúa, beber auga ou abeberar o gando. O **uso especial** é, en realidade, un uso común no que concorren circunstancias de perigo, intensidade do uso, escaseza ou a obtención dunha rendibilidade singular que determinan un exceso de utilización sobre o uso común ou un menoscabo deste. Como regra xeral, está suxeito a autorización demanial, aínda que algunhas autorizacións se substituíron por declaracións responsables (*supra* § 22.70). Exemplos de uso especial son un embarcadoiro nun río, a repartición de prensa gratuíta na vía pública ou a realización dunha carreira popular na rúa. O **uso privativo** supón a ocupación dunha porción do dominio público que limita ou exclúe a utilización dos demais e por iso necesita sempre **un título habilitante cualificado** (normalmente, unha concesión). Exemplos de uso privativo son un pozo para regar ou a instalación dun quiosco na vía pública.

46. Cando os bens demaniais están afectados **á prestación dun servizo público,** a súa utilización é sempre instrumental ou secundaria con respecto ao servizo prestado. Os exemplos son numerosos no noso ordenamento xurídico. Por exemplo, o chamado dominio público universitario está afectado ao servizo público da universidade. Os edificios sedes das oficinas administrativas son tamén demaniais por afectación a un servizo público. Ou os hospitais e museos de titularidade pública. Excepcionalmente, admítese a súa ocupación para dar soporte a servizos anexos como cafeterías, oficinas bancarias, caixeiros automáticos ou outros análogos, sempre que non entorpeza o servizo público e estea amparado polo correspondente título habilitante.

47. A LPAP non recolle a clasificación tradicional no ámbito local que distingue entre un uso normal e un uso anormal do dominio público (art. 75.3 e 4 RBEL). Considérase **uso normal** o que é conforme co destino principal do dominio público; e **uso anormal,** o que non é conforme co devandito destino. Son posibles combinacións destes tipos de usos, como, por exemplo, un uso común normal (bañarse na praia) ou un uso común anormal (a utilización da mesma praia para a realización dunha carreira de cabalos). A lexislación de réxime local esixe concesión administrativa para o uso anormal do dominio público (art. 78.1 b) RBEL).

48. Segundo se dixo e como regra xeral, calquera ocupación do dominio público que exceda do uso común require dun título habilitante, que será unha autorización, unha declaración responsable ou unha concesión en función do tipo de uso de que se trate e doutros factores como o prazo da explotación ou a escaseza do recurso (art. 84 LPAP). Doutrina e xurisprudencia destacan que existen diferenzas moi importantes en canto á natureza, procedemento e eficacia destes títulos habilitantes.

49. A **autorización** é o título que se esixe para os aproveitamentos especiais do dominio público e para algúns usos privativos. O réxime básico da autorización demanial redúcese aos artigos 91.4 e 92.1.2 e 4 da LPAP. Aínda que normalmente o uso privativo está suxeito a concesión, esíxese autorización cando a ocupación do demanio consiste en instalacións desmontables ou bens mobles, sempre que a súa

duración sexa inferior a catro anos. Por exemplo, está suxeita a autorización a ocupación dunha rúa con veladores ou a instalación de hamacas nunha praia, xa que non son fixas e se poden desmontar. Como regra xeral, as autorizacións demaniais outórganselles directamente aos peticionarios que reúnan as condicións requiridas e sa soliciten, "salvo se, por calquera circunstancia, se atopase limitado o seu número, nese caso serano en réxime de concorrencia e, se iso non fose procedente, por non ter que valorarse condicións especiais nos solicitantes, mediante sorteo" (art. 92.1 LPAP). Non existe un prazo homoxéneo de duración das autorizacións demaniais. O artigo 92.3 da LPAP establece un prazo máximo de catro anos "incluídas as prórrogas", pero non ten carácter básico e só se aplica ao dominio público estatal.

50. Unha das características definidoras da autorización demanial é que pode ser **revogada unilateralmente** pola Administración por razóns de interese público, "cando resulten incompatibles coas condicións aprobadas con posterioridade, produzan danos no dominio público, impidan a súa utilización para actividades de maior interese público ou menoscaben o uso xeral" (art. 92.4 LPAP). A lei establece expresamente que a revogación do título non xera dereito a indemnización, aínda que esta cuestión foi moi discutida pola doutrina e a xurisprudencia.

51. A **declaración responsable** para a utilización do dominio público está prevista nalgunhas leis especiais para determinados bens públicos. Por exemplo, o artigo 51 da TRLA suxeita a declaración responsable algúns usos comúns especiais do dominio público hidráulico, en concreto, a navegación e flotación e o establecemento de barcas de paso e os seus embarcadoiros. Para iso, a persoa interesada deberá achegar a documentación ante a correspondente confederación hidrográfica e esperar quince días; se nese prazo o organismo de conca non manifesta a súa desconformidade, a persoa interesada poderá desenvolver o uso especial solicitado sen esperar unha declaración expresa da Administración.

52. A **concesión demanial** é o título que se esixe con carácter xeral para o uso privativo do dominio público e outórgase sempre por tempo determinado. A LPAP establece un prazo básico para todas as concesións demaniais, que é **de setenta e cinco anos** incluídas as prórrogas (art. 93.3 LPAP). A lei dispón que as concesións se outorgarán "en réxime de concorrencia" (art. 93.1 LPAP), aínda que é posible outorgalas de forma directa en casos excepcionais que deben quedar acreditados e xustificados no expediente (art. 137.4 LPAP). As concesións demaniais poden ser gratuítas ou ben outorgarse con contraprestación ou estar suxeitas á correspondente taxa (art. 93.4 LPAP).

53. Fronte á autorización, que pacificamente se considera un acto administrativo, na doutrina tamén se considerou que a concesión demanial podería ser un **contrato administrativo**. Non obstante, a Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público (LCSP), exclúe do seu ámbito de aplicación as autorizacións e concesións sobre bens de dominio público (art. 9.1 LCSP), así que como máximo serían contratos non regulados pola lexislación contractual.

54. Tamén se expuxeron numerosos litixios en relación coa **taxa** que as administracións públicas titulares dos bens lle esixen a quen desenvolve un aproveitamento

especial ou uso privativo do dominio público, por exemplo, as taxas locais por ocupación do subsolo da vía pública ás empresas subministradoras de gas ou telecomunicacións (ao respecto, a STS do 15 de novembro de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4331).

55. A Lei regula as **causas de extinción** dos títulos habilitantes (art. 100 LPAP) e o destino das obras no momento da súa extinción (art. 101 LPAP). Os títulos demaniais extínguense cando vence o prazo para o que se outorgaron, en caso de rescate ou revogación unilateral por razóns de interese público ou por incumprimento das condicións por parte do seu titular. A extinción do título implica a obrigación de **devolver a posesión** do ben demanial á Administración. Se a devolución non se fai voluntariamente, a Administración poderá exercer as súas potestades de recuperación de oficio e, de ser o caso, de desafiuzamento (*supra* § 30. 27 e 28) e esixirá a responsabilidade que corresponda. Se existen obras, instalacións ou construcións no dominio público, a Administración pode impoñer a súa demolición ou optar por mantelas (art. 75 LMi).

3.4. As reservas demaniais

56. As administracións públicas poden aproveitar directamente os seus bens demaniais. Así sucede no caso de bens demaniais afectados ao servizo público, como os edificios administrativos, cuxo uso adoita estar limitado para uso exclusivo da Administración pública e do seu persoal, salvo algunhas zonas abertas para os usuarios ou baixo condicións horarias determinadas. Pero tamén os bens demaniais de uso xeral poden quedar reservados en exclusiva á Administración mediante o establecemento dunha reserva demanial. A reserva demanial é o título polo que a propia Administración utiliza os bens demaniais da súa titularidade co obxectivo de excluír os usos ou aproveitamentos de terceiros. De feito, as reservas demaniais prevalecen sobre outros usos e a súa declaración leva implícita a utilidade pública e a necesidade de ocupación para os efectos expropiatorios, salvo que esoutros usos sexan compatibles coa reserva. Un exemplo típico é a **reserva mineira**, que lle permite ao Estado titular dos recursos minerais reservar zonas no territorio nacional, mar territorial e plataforma continental nas que o aproveitamento dun ou varios xacementos poida ter especial interese para o desenvolvemento económico e social ou para a defensa nacional.

4. OS BENS COMUNAIS

57. Os bens comunais constitúen unha especial propiedade pública de **ámbito local** cun réxime asimilable ao dominio público, no que destaca o seu aproveitamento compartido polo **común dos veciños**. Por exemplo, os concellos poden ser propietarios de montes comunais cuxos aproveitamentos (madeira, pastos e outros) se reparten entre a veciñanza a través de sistemas regulados nas ordenanzas locais. Estamos ante unha modalidade de ben público con fondas raíces históricas e que atopou recoñecemento constitucional no artigo 132.1 da Constitución, adoptando os trazos distintivos do dominio público.

58. Se temos en conta o artigo 132 da CE, os bens de dominio público e os comunais aparecen como categorías diferentes. Na normativa de réxime local tal diferenciación é máis difusa, porque se definen os bens comunais como aqueles que, malia seren de dominio público, o seu aproveitamento lle corresponde ao común dos veciños. Esta indeterminación xerou un debate doutrinal sobre a súa natureza xurídica e a súa titularidade, no que non imos profundar. Abandonadas as teses que avogaban pola natureza privada destes bens, a doutrina maioritaria defende que os bens comunais teñen **natureza demanial**. A STC 4/1981 destacou xa a peculiar natureza xurídica dos bens comunais e o Tribunal Supremo, por exemplo na súa STS do 24 de xaneiro de 1989, ECLI:ES:TS:1989:13446, defíneos como aqueles cuxo aproveitamento e gozo lle corresponde exclusivamente á comunidade de veciños, de modo que son os entes locais os que regulan o seu gozo por ser titulares do dereito patrimonial e pertencerlles os dereitos administrativos derivados deste na súa condición de representantes legais da comunidade. En Galicia, destaca a conservación dos montes veciñais en man común, institución arraizada ainda en boa parte do territorio galego e sometida a unha Lei especial, a 13/1989, de montes veciñais en man común de Galicia.

59. O destino do ben comunal é o seu **aproveitamento pola veciñanza** e estes dispoñen dun dereito subxectivo a obter tal aproveitamento. Este destino do ben comunal forma parte do seu réxime xurídico e caracterízao ata o punto de que a lei básica de réxime local, ao referirse aos bens comunais, os describe polo seu obxecto: "teñen a consideración de comunais aqueles cuxo aproveitamento lle corresponda ao común dos veciños" (art. 79 LBRL). Como bens demaniais, os comunais están fóra do comercio: son inalienables, imprescritibles, inembargables. A súa desafectación ha de ser expresa e require que se acredite a falta de gozo durante máis de dez anos, o voto favorable da maioría absoluta de membros da corporación local e a aprobación pola comunidade autónoma.

60. A lexislación básica de réxime local recoñécelles aos veciños un dereito subxectivo ao aproveitamento dos bens comunais, nos termos que precisen as normas aplicables. Lembremos que a veciñanza deriva da inscrición no padrón municipal e que este é accesible para todas as persoas con residencia habitual no municipio. Trátase, en calquera caso, dunha preferencia xenérica dos veciños, sen que iso implique un dereito efectivo de todos eles a utilizar os bens comunais no seu beneficio. O aproveitamento dos bens comunais regúlase en ordenanzas municipais que adoitan establecer condicións de vinculación e arraigamento, de residencia efectiva e de permanencia no municipio. O principio xeral é que os bens comunais son obxecto de **explotación colectiva**, que implica o gozo xeral e simultáneo por quen teña en cada momento a calidade de veciño. Os exemplos tradicionais deste tipo de aproveitamento comunal son os de pastos, rochas, leñas, herbas, cogomelos ou caza. Cando non sexa posible esta explotación colectiva, rexe a modalidade de aproveitamento establecida no costume ou na ordenanza local, que pode consistir na adxudicación por lotes ou sortes aos veciños en proporción directa ao número de familiares ao seu cargo e inversa á súa situación económica, ou mesmo unha adxudicación por poxa pública.

5. RÉXIME XERAL DOS BENS PATRIMONIAIS

61. Os bens patrimoniais defínense por exclusión como aqueles que, sendo de titularidade pública, **non teñan o carácter de demaniais** (art. 7.1 LPAP). O réxime

xurídico dos bens patrimoniais constrúese sobre tres piares: titularidade pública, non afectación (aínda que excepcionalmente poidan atoparse "materialmente afectados") e aproveitamento económico. Os bens patrimoniais son plenamente dispoñibles polos seus titulares e están sometidos aos principios de **eficiencia e economía na súa xestión e rendibilidade** na súa explotación: producen rendas e froitos, poden ser arrendados e, en definitiva, entran no tráfico privado como calquera outro ben (art. 8 LPAP). Se a Administración ten débedas, os bens patrimoniais poderían ser obxecto de embargo.

62. Os bens patrimoniais teñen **natureza xurídica privada**. Por iso, a LPAP remite ao Dereito civil ou mercantil en todo o que non estea regulado polas normas de Dereito administrativo (art. 7.3 LPAP). A remisión (aínda supletoria) ao dereito privado non está exenta de problemas, porque non debemos esquecer que se trata de bens de titularidade pública e, polo tanto, cun réxime exorbitante que afecta á súa disposición, alleamento ou conservación. As administracións posúen unha serie de potestades sobre este tipo de bens, desde logo inferiores ás que teñen sobre os bens demaniais, pero igualmente configuradoras dun réxime xurídico especial. Sen prexuízo da remisión en bloque ao dereito privado, numerosos aspectos do réxime xurídico dos bens patrimoniais están sometidos á LPAP e ás demais normas de Dereito administrativo.

63. A LPAP regula por primeira vez nunha lei de carácter patrimonial o denominado **patrimonio empresarial da Administración xeral do Estado** (título VII, arts. 166 a 182 LPAP). Forman parte do devandito patrimonio empresarial "as accións, títulos, valores, obrigacións, obrigacións convertibles en accións, dereitos de subscrición preferente, contratos financeiros de opción, contratos de permuta financeira, créditos participativos e outros susceptibles de ser negociados en mercados secundarios organizados que sexan representativos de dereitos para a Administración xeral do Estado ou os seus organismos públicos" (art. 166.3 LPAP), así como "os fondos propios, expresivos da achega de capital do Estado, das entidades públicas empresariais" (art. 166.4 LPAP). Estes preceptos parecen entrar en contradición co artigo 3.2 da propia LPAP, que exclúe do concepto xurídico de patrimonio os valores e os créditos da facenda pública. Dada a finalidade dunha obra destas características, non podemos facer un estudo en profundidade do réxime xurídico do patrimonio empresarial estatal que, doutra banda, é obxecto de numerosas excepcións para determinados organismos públicos, como se deduce dunha simple lectura das disposicións adicionais segunda a décima da LPAP. Especialmente relevante é a regulación da Sociedade Estatal de Xestión Inmobiliaria de Patrimonio, SEXIPSA, na disposición adicional décima da LPAP; as accións e participacións industriais de titularidade estatal integran o coñecido como grupo SEPI.

5.1. Xestión e administración patrimonial

64. As alíneas 1 e 2 do artigo 9 da LCSP exclúen do seu ámbito de aplicación os contratos para a adquisición, aproveitamento, gravame ou alleamento de bens patrimoniais, tales como a compravenda, a doazón, a permuta e outros análogos, que se rexen pola lexislación patrimonial e están suxeitos ao principio de liberdade de pactos (art. 111 LPAP). Os contratos de xestión patrimonial regúlanse no título V da LPAP (arts. 110 a 121 LPAP) e, supletoriamente, polas normas do dereito privado, civil ou mercantil. A lei establece a necesidade dun expediente patrimonial previo e esixe determinados requisitos para a súa formalización (art. 113 LPAP), aínda que a maioría de preceptos da LPAP que regulan a xestión patrimonial non son de aplicación xeral nin básica e limítanse ao patrimonio do Estado.

65. O problema é que a lexislación patrimonial remítese, pola súa vez, á **lexislación contractual** para configurar o réxime xurídico destes contratos (art. 110 LPAP), no que parece un xogo de remisións mutuas que xera algúns problemas interpretativos. As xuntas consultivas de contratación administrativa emitiron ditames contraditorios en cuestións tales como a aplicación a estes contratos das prohibicións para contratar, do réxime de garantías ou das normas sobre publicidade da LCSP.

66. Os **contratos de adquisición a título oneroso,** como a compravenda, esixen un procedemento que garanta o cumprimento dos principios de publicidade e concorrencia e a súa formalización en escritura pública (art. 113.1 LPAP). Se nos referimos a **bens mobles,** a súa adquisición lévase a cabo mediante o contrato administrativo típico de subministración que, a diferenza da adquisición de inmobles, está suxeito integramente á lexislación contractual (art. 16.1 LCSP) (*supra* § 19.28).

67. Os **contratos de explotación e aproveitamento de bens patrimoniais**, como o arrendamento, permiten obter un rendemento económico para os seus titulares. Os bens patrimoniais producen rendas e froitos, poden ser arrendados e, en definitiva, entran no tráfico privado como calquera outro ben. A LPAP lembra que "a xestión dos bens patrimoniais deberá coadxuvar ao desenvolvemento e execución das distintas políticas públicas en vigor e, en particular, ao da política de vivenda, en coordinación coas administracións competentes" (art. 8.2 LPAP). Segundo o artigo 106.1 da LPAP, que ten carácter básico, "a explotación dos bens e dereitos patrimoniais poderá efectuarse a través de calquera negocio xurídico, típico ou atípico". Estes contratos "adxudicaranse por concurso, salvo que, polas peculiaridades do ben, a limitación da demanda, a urxencia resultante de acontecementos imprevisibles ou a singularidade da operación, proceda a adxudicación directa" (art. 107.1 LPAP).

68. Na súa STC 162/2009, FX 5, o Tribunal Constitucional estima a cuestión de inconstitucionalidade exposta polo xulgado contencioso-administrativo de Huesca contra o precepto da Lei aragonesa 7/1999, do 9 de abril, de Administración local, que impoñía a poxa como regra xeral para o arrendamento de bens, fronte ao disposto no artigo 107.2 da LPAP, que prescribe o concurso como regra básica.

69. Unha das grandes diferenzas entre os bens demaniais e os patrimoniais é que estes son plenamente alleables, aínda que existen certas cautelas ou límites impostos polo ordenamento xurídico. O **alleamento de bens patrimoniais** pódese facer en virtude de calquera negocio xurídico traslativo, típico ou atípico, de carácter oneroso ou gratuíto (art. 132 LPAP). A **cesión gratuíta** só é admisible baixo certos límites, por razóns de utilidade pública (a outras administracións e organismos públicos) ou de interese social (a fundacións públicas e asociacións declaradas de utilidade pública). A lexislación patrimonial impón como requisito xeral para o alleamento a delimitación previa da situación física e a depuración da situación xurídica do ben (art. 136 LPAP). Neste punto existen diferenzas entre a lexislación estatal e a autonómica, pois algunhas leis autonómicas esixen a intervención da asemblea lexislativa correspondente para autorizar o alleamento de bens inmobles cuxo valor supere unha determinada cantidade. Polo que se refire á forma de alleamento, a LPAP dispón que o procedemento ordinario é o concurso e non a poxa (art. 137.1 LPAP), aínda que admite a adxudicación directa nalgúns supostos excepcionais.

70. Por último, **a permuta** supón, á vez, unha adquisición e un alleamento de bens patrimoniais. A LPAP admite a permuta de bens patrimoniais tras a taxación pericial encamiñada a determinar que os bens que se permutan teñen un valor semellante e, en calquera caso, que a diferenza de valores non excede dunha determinada porcentaxe (arts. 153 e 154 LPAP).

5.2. Os bens patrimoniais "materialmente afectos"

71. Poden existir bens ou dereitos patrimoniais que non sexan de dominio público, pero que se atopen afectos materialmente a un servizo público ou a unha función pública? O Tribunal Constitucional, na súa STC 166/1998, recoñeceu que os bens patrimoniais podían estar materialmente afectos a unha función pública e que, cando iso sucedía, non se podían embargar. Non obstante, a LPAP perdeu a oportunidade de regular o privilexio da inembargabilidade con carácter xeral para todos os bens e dereitos patrimoniais, xa que o artigo 30.3 da LPAP non ten carácter xeral nin básico de acordo coa súa disposición final segunda. O Tribunal Constitucional deixou sen resolver o problema da determinación concreta dos bens e dereitos susceptibles de embargo e a lexislación patrimonial tampouco regula que se debería entender por ben patrimonial "materialmente afecto".

72. Ao respecto é interesante ler a resolución 10689/2013 da —hoxe denominada— Dirección Xeral de Seguridade Xurídica e Fe Pública, que resolve as discrepancias entre o notario (que autorizaba escritura de constitución de hipoteca) e o rexistrador da propiedade (que se negaba a inscribila) en relación cun soar destinado á construción dun centro social público. A dúbida formulouse tamén ante a posibilidade de embargar **o diñeiro en metálico ou depositado en contas bancarias**, a cuxo cargo se atende a todo tipo obrigas como pago de soldos, compra de material non inventariable, alugamentos, gasolina, subvencións, gastos de representación, pago de impostos, entre outros. Con fundamento no artigo 3 da LPAP, o diñeiro non forma parte dos bens e dereitos patrimoniais e, polo tanto, nunca podería estar nin formal nin materialmente afectado a un servizo ou función pública, polo que cabe concluír que é susceptible de embargo. Defender a inembargabilidade do diñeiro depositado en contas correntes significaría pechar os ollos á realidade do diñeiro como mercadoría abstracta, funxible e de cambio por excelencia, coa que se atenden tanto funcións públicas como privadas, e cuxo importe pode suplirse inmediatamente por operacións de crédito. Porén, algunhas leis reguladoras das facendas autonómicas blindan esta posibilidade ao declarar que o diñeiro e os fondos públicos están "afectados materialmente" a un servizo público, e os tribunais tamén negaron o embargo de contas correntes.

6. O PATRIMONIO NACIONAL

73. O patrimonio nacional é o conxunto de bens de titularidade do Estado destinados ao uso do rei e da familia real para o exercicio das funcións que a Constitución lles asigna. A Constitución española establece o principio de reserva de lei para a súa regulación, administración, defensa e conservación. Os bens do patrimonio nacional, en tanto que patrimonio afectado, gozan dun réxime moi similar ao dominio público, xa que son inalienables, imprescritibles e inembargables. Están regulados por unha lei sectorial (Lei 23/1982, do 16 de xuño, reguladora do patrimonio nacional), que realiza unha enumeración exhaustiva dos bens que o integran,

entre eles, o Palacio Real de Oriente, o Palacio Real de Aranjuez, o Palacio Real de San Lorenzo del Escorial, o Palacio Real da Zarzuela, e que inclúe tamén os bens mobles contidos nos reais palacios, así como os dereitos de goberno e administración sobre as fundacións denominadas reais padroados.

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), 2.ª 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, 3.ª ed, 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 e A. PALOMAR OLMEDA (directores), *Derecho de los bienes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2.ª ed., 2013, pp. 35-95.