

LA NECESARIA REFORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL*

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI **

Resumen: A pesar de que el dominio público es la categoría fundamental de la propiedad pública, ha atravesado graves crisis e incluso se ha llegado a preconizar que tenía los días contados. El presente trabajo analiza las principales notas de su régimen jurídico en España, con el objetivo de comprender su evolución y, sobre todo, los cambios que hace ya tiempo el mismo reclama.

Palabras clave: dominio público – bienes demaniales – bienes patrimoniales – derechos reales.

Summary: Although public domain is the fundamental category of public property, it has undergone severe attacks and it was said that it was going to disappear. This paper analyzes the basic features of their legal status in Spain, in order to understand its evolution and, above all, the changes it claimed.

Keywords: public domain – public goods – patrimonial property – rights of rem.

* Recepción del original: 01/08/2014. Aceptación: 01/10/2014.

** Licenciada en Derecho y Doctora en Derecho por la Universidad de Sevilla, cuya tesis titulada “La valorización del dominio público”, dirigida por los Profesores Doctores Juan Antonio Carrillo Donaire y Encarnación Montoya Martín, recibió la calificación de “Sobresaliente *Cum Laude* por Unanimidad”. Ha sido Becaria de Investigación y actualmente es Profesora Interina del Departamento de Derecho Administrativo en la Universidad de Sevilla. Ha realizado el curso de experto en “Ordenación del Territorio y Derecho Urbanístico de Andalucía”, así como el Máster Universitario Oficial en Derecho Público. Ha publicado numerosos trabajos sobre la materia en la Revista Andaluza de Administración Pública, Revista de Derecho Patrimonial, La Ley, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, y en el Diario de Derecho Municipal. Ha participado en cinco obras colectivas, abordando no sólo la temática demanial, sino también la responsabilidad de la Administración, la transparencia administrativa y los nuevos procedimientos contenidos en el nuevo Reglamento de Extranjería. Ha realizado una estancia de investigación en la Universidad Panthéon-Assas (Paris II) (Francia), dos estancias en la Scuola di Specializzazione sull’Amministrazione Pubblica de la Universidad de Bolonia (Italia) y una estancia en la Bodleian Library de la Universidad de Oxford (Reino Unido).

I. EL CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO Y SUS ÚLTIMOS CAMBIOS

I.A. La tipología de bienes públicos

El dominio público constituye la categoría fundamental de los bienes públicos. Sin embargo, de esta institución, que ha resultado ser una de las más controvertidas, dentro del Derecho administrativo, se ha vislumbrado la crisis e incluso se ha llegado a preconizar que tenía los días contados.¹ A pesar de todo lo cual, el dominio público sigue presente entre nosotros y su teoría continúa planteando problemas de difícil resolución.

Para analizar las notas fundamentales de su régimen jurídico en España, con el fin de que seamos capaces de comprender su evolución, desde sus inicios hasta llegar a la situación actual, debemos partir de la Norma Suprema porque ya ella recoge y garantiza distintas categorías de bienes: los de propiedad privada (arts. 33 y 53.1), los reservados al sector público (art. 128.2), los bienes patrimoniales de ciertos Entes públicos (art. 132.3), los bienes de dominio público en general, los comunales y los que integran el Patrimonio Nacional (art. 132.3).

Todos estos bienes están subordinados al interés general, pero algunos tienen, además, una sumisión específica a un determinado fin de utilidad pública. El art. 132 se refiere a dichos bienes destinados especialmente al interés público, bien mediante su afectación, bien mediante su incorporación al régimen administrativo de los bienes patrimoniales.²

1. Así lo ha hecho NIETO GARCÍA, A., *Bienes comunales*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1964, p. 3, y, más particularmente, GONZÁLEZ BERENGUER, J. L., “Sobre la crisis del concepto de dominio público”, en *Revista de Administración Pública*, n° 56, Madrid, 1968, p. 191.

2. SAINZ MORENO, F., “El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, Madrid, n° 150, 1999, p. 479.

Ciertamente, ha de comenzarse su análisis acudiendo al precepto encargado de su reconocimiento constitucional³ y de su mantenimiento institucional:⁴ el art. 132 de la Constitución española (en adelante CE).

El contenido del citado precepto art. 132 es el siguiente: “1. 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. 2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. 3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.

En este artículo se contienen dos indicaciones relevantes⁵ para el objeto de nuestra investigación. En primer lugar, la alusión sucesiva a nociones que parecen referirse a instituciones distintas, pero que están relacionadas entre sí, pues todas ellas remiten a un régimen distinto al de la propiedad privada, previsto en el art. 33 de la CE. En segundo lugar, en el ámbito estricto del dominio público, se establece una reserva de ley [reserva legal cumplida hoy por la Ley 33/2003, de 3 de

3. GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, Civitas, 1994, p. 83, explica que la finalidad de constitucionalizar una determinada categoría jurídica es “limitar la posibilidad de libre disposición por parte del legislador a la hora de regularla”. También en este sentido, BAÑO LEÓN, J. M., “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 24, Madrid, 1988, p. 170, afirma: “Reconocido que la norma constitucional tiene primacía sobre la legislación, que la Constitución, por tanto, se impone al legislador, hay que reconocer también que toda institución o derecho contenido en la Constitución goza de una garantía frente al legislador”. Puntualiza CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado (concepto y formas de adquisición por atribución de Ley)*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 69, que “la institución constitucionalmente garantizada no implica la defensa de una institución o, más genéricamente hablando, de una categoría jurídica, con las características y el significado concretos que tenga en un momento dado, sino que garantiza la existencia de tal institución en el respeto de sus rasgos esenciales, y no en la forma de un status quo”. Sin embargo, “el Tribunal Constitucional ha afirmado que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera que, aun conservándose la antigua denominación, ésta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la Institución garantizada, y ha sostenido a continuación que otra cosa bien distinta es que el legislador pueda, como efectivamente puede modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude”.

4. GALLEGO ANABITARTE, A., “*Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial...*”, ob. cit., p. 79, precisa que las denominadas garantías institucionales no siempre y no sólo están referidas a derechos fundamentales, sino que pueden no tener relación alguna con ellos.

5. FONT I LLOVET, T., “La ordenación constitucional del dominio público”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, p. 3919.

noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP)] que recae sobre varios objetos: el régimen jurídico de los bienes de dominio público y su desafectación, por un lado; y la determinación de los bienes que pertenecen al dominio público estatal, por otro.

Las distintas clasificaciones de bienes deben ser tenidas en cuenta para poder efectuar una descripción completa del estatuto de los bienes públicos, puesto que hace falta concluir el cuadro, añadiendo a la categoría central del dominio público, cuyo estudio nos proponemos abordar, otras de trascendencia económica y social diversa.⁶ Así, el propio texto constitucional se encarga de citar y dispensar a los bienes comunales el mismo tratamiento que a los de dominio público, desde el punto de vista de los principios que han de inspirar su régimen. Seguidamente, menciona tanto el Patrimonio del Estado como el Patrimonio Nacional, cuya especialidad deriva de la titularidad del uso, remitiendo a la ley, la regulación de su administración, defensa y conservación.

Los bienes comunales se definen, como señala el art. 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), como aquéllos cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos. Pertenecen al Municipio,⁷ lo que implicaría que pudieran recibir la calificación de bienes demaniales o patrimoniales.⁸ No obstante, de la interpretación sistemática de

6. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “El estatuto jurídico de los bienes. Las transformaciones del Derecho público de bienes: del dominio público a las cosas públicas”, en MONTORO CHINER, M. J. (coord.), *Las infraestructuras ferroviarias del III milenio*, Barcelona, Cedecs, 1999, p. 57.

7. COLOM PIAZUELO, E., *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 35 y ss., llama la atención sobre la importancia de esta cuestión, afirmando: “La determinación del propietario de los patrimonios vecinales constituye uno de los elementos fundamentales del concepto de bien comunal” y explica que debido al silencio sobre la titularidad de estos bienes, ha tenido lugar una amplia discusión de carácter teórico. Así, se han propuesto tres teorías en relación con la titularidad de los bienes comunales: los bienes comunales pertenecen al común de los vecinos; la teoría de la titularidad compartida, en la que el Municipio es el nudo propietario y la comunidad vecinal tiene un derecho real de goce que recae sobre la propiedad local; y la atribución del dominio a la Entidad local. En la actualidad, este debate doctrinal carece prácticamente de consecuencias, puesto que la legislación vigente parte de que los bienes comunales pertenecen a las Entidades locales. Esto se fundamenta en la propia naturaleza demanial atribuida por el art. 80.1 de la LBRL y el hecho de que los bienes de dominio público pertenecen exclusivamente a las Administraciones públicas. A pesar de ello, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias”, en CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p. 77, argumenta: “Sea o no equiparable su régimen al de los bienes demaniales en sentido estricto, la singularidad que entraña la titularidad colectiva de su aprovechamiento y, sobre todo, la expresa mención que les dedica el texto constitucional son datos que hubieran aconsejado al menos una alusión —el autor se refiere a la LPAP— a estos bienes, por más que el legislador se remitiera acto seguido a lo dispuesto en la normativa de régimen local”.

8. El art. 79 de la LBRL establece: “1. El patrimonio de las Entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan. 2. Los bienes de las Entidades locales son

los arts. 79 y 80 de la LBRL se puede concluir que se integran dentro de la categoría de cosas *extra commercium*, denominada dominio público.⁹ Tal calificación se reitera en el art. 2.3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL), al afirmar que tienen la consideración de comunales aquellos bienes de dominio público cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

Este carácter demanial también ha sido admitido por la jurisprudencia.¹⁰

Por su parte, el Patrimonio Nacional¹¹ es el conjunto limitado de bienes, definidos en la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, concretamente, en el art. 2, como aquéllos afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la CE y las leyes les atribuyen. Su régimen jurídico es prácticamente el mismo del dominio público, aunque no puedan técnicamente ser calificados como tales.¹² Su trascendencia, sin perjuicio de la alta misión y del indudable valor intrínseco de estos bienes desde el punto de vista histórico, artístico, cultural, etc., se comprende que es muy limitada.

de dominio público o patrimoniales.3. Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos”.

9. COLOM PIAZUELO, E., “El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 111, Madrid, 2001, pp. 373 y ss.

10. Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de noviembre de 1986, –RJ 1986/6251–, sostiene que antes de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 los bienes comunales tenían un régimen jurídico que los asimilaba a los de dominio público, declarándolos inalienables, imprescriptibles e inembargables, y que después de la misma son expresamente demaniales. En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de noviembre de 1995, –RJ 1995/8567–, indica que los bienes comunales están afectados al uso y al aprovechamiento vecinal.

11. LÓPEZ RODÓ, L., “Naturaleza jurídica de los bienes del Patrimonio Nacional”, en *Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1952, pp. 527-556; BASSOLS COMA, M., “Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S.M. el Rey y Patrimonio Nacional”, en *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, Madrid, 1983, pp. 891-933; y MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L. y VEGA HERRERO, M., “Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional: aspectos jurídico-financieros”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (dir.), *Estudios de Derecho y Hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, pp. 605-642.

12. El apartado segundo del art. 6 de su norma reguladora aclara: “Los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, gozarán del mismo régimen de exenciones tributarias que los bienes de dominio público del Estado, y deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal. El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional podrá interesar del Ministerio de Hacienda, en relación con los bienes y derechos a que se refieren los dos artículos precedentes, el ejercicio de las prerrogativas de recuperación, investigación y deslinde que corresponde al Estado respecto de los bienes de dominio público”.

No puede decirse lo mismo del Patrimonio del Estado, integrado por bienes cuyo régimen jurídico se caracteriza por no estar sometido a las reglas de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, ni al criterio de la afectación. Son bienes que le pertenecen al Estado y no están destinados ni a un uso público, ni a un servicio público, ni al fomento de la riqueza nacional, y que constituyen, por ello, la propiedad privada del Estado o su dominio privado, por contraposición a su dominio público. La CE sólo menciona respecto de la propiedad privada los bienes integrados en el patrimonio del Estado, pero es evidente que su silencio no afecta de manera alguna a las Comunidades Autónomas ni a las Entidades locales. El silencio constitucional ha de interpretarse de forma positiva por las proclamaciones de autonomía y otras previsiones constitucionales aplicables a estas Administraciones.

I.B. El dominio público en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas

La LPAP utiliza un concepto amplio e impreciso de los bienes demaniales, pero no sólo de ellos, sino también del patrimonio mismo. Al igual que en el lenguaje coloquial, la expresión “bienes públicos” designa en esta norma a todas las cosas pertenecientes a las Administraciones públicas, sean de dominio público o sean de dominio privado.

Este sentido amplio se refleja en la legislación posterior a la CE, tanto local como autonómica, que ha sostenido que el patrimonio está formado por todos los bienes, derechos y acciones que pertenecen a las Administraciones públicas. Así, el art. 79 de la LBRL emplea el concepto de patrimonio para designar conjuntamente ambas categorías de bienes.

También los Estatutos de Autonomía se decantaron por esta posición, tal y como demostraba el incluir en el patrimonio de cada respectiva Comunidad Autónoma todos los bienes y derechos de la misma, con independencia de su naturaleza jurídica.

El art. 3.1 de la LPAP señala: “El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos”.

Añadiendo, a continuación, en su apartado segundo, 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 ni, en el caso de las Entidades Públicas Empresariales y entidades análogas dependientes de las

Comunidades Autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería”.¹³

Fiel a la tradición, la LPAP consagra y reafirma la tipología clásica en nuestro Derecho, que distingue entre los bienes de dominio público o demaniales, y los bienes de dominio privado, o patrimoniales. Dice su art. 4: “Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales”.

Esta distinción responde a la regulación establecida en los arts. 338 a 345 del Código civil (en adelante C.c.), que veremos seguidamente, en los que la tipificación no tenía un sentido idéntico al que la LPAP le atribuye.¹⁴ Sin embargo, estas menciones hoy no son más que historia, por cuanto la LPAP ha venido a derogar los citados preceptos del Código civil.

En todo caso, sí debe advertirse que la clasificación dual que la LPAP adopta no está exenta de críticas. La principal es que han quedado excluidos de la misma determinados bienes, tal y como demuestra el hecho de que el art. 4 de la LPAP no logra incluir todos los bienes que integran el patrimonio de las Administraciones públicas, pues no todos son demaniales o patrimoniales. La clasificación de la Ley no es exhaustiva.

Esto se refleja, en primer lugar, en el caso de los bienes integrantes del Patrimonio Nacional. Aunque la Ley atribuye a estos bienes la práctica totalidad de los rasgos característicos del dominio público, por lo que se considera que técnicamente forman parte de éste, su titularidad no corresponde a la Administración General del Estado, sino al Estado mismo, y la LPAP no se encarga de especificar las cuestiones que ello suscita.

13. RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Derecho Administrativo Patrimonial: comentario a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Barcelona, Bosch, 2005, t. I, p. 35, indica que el hecho de que no esté integrado el patrimonio por las obligaciones o relaciones jurídicas pasivas, es decir, deudas u obligaciones, sino sólo bienes y derechos, ocasiona que no pueda decirse que dicho patrimonio cumpla la función de ser garantía de las deudas de la Administración, ya que ésta –a diferencia de los particulares– no responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, presentes y futuros. El patrimonio de la Administración, a diferencia del patrimonio de un particular, no está regido con carácter general, por el principio de garantía o responsabilidad por las deudas contraídas o, al menos, no lo está en la misma forma.

14. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias”, en CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio...* ob. cit., p. 75, recuerda que el Código no maneja un único concepto de dominio público, sino dos, de contenido diverso, según si los bienes demaniales pertenecían al Estado o a las Entidades locales; y, además, atribuía a los bienes patrimoniales un régimen jurídico idéntico al de la propiedad privada, como se deduce del texto de los arts. 340 y 345.

Asimismo –y más cuestionable– es la omisión en la LPAP de la categoría de los bienes comunales, sobre los cuales guarda silencio.

Por último, la exclusión del concepto de patrimonio de cada Administración, a tenor del art. 3.2 de la LPAP, el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de su Hacienda. Paradójicamente, este respeto hacia lo hacendístico no ha encontrado su correlato en la ley 47/2003, General Presupuestaria, que regula la noción de Hacienda Pública donde se incluye el dinero y los demás recursos financieros que la LPAP excluye de la noción de patrimonio, siendo así que en pura lógica, ambos conceptos, patrimonio y de Hacienda Pública deberían ser de contenido equivalente.

La LPAP emplea dos criterios de distinción entre los dos bloques de bienes demaniales y patrimoniales. De una parte, el criterio principal o nominativo, en virtud del cual se califican determinados bienes como demaniales¹⁵ o como patrimoniales, ya sea expresamente, ya sea por remisión a las calificaciones que hagan las leyes reguladoras de cada masa de bienes.¹⁶ Esta última operación se lleva a cabo considerando la existencia de ciertos caracteres físicos o naturales homogéneos o unitarios de un recurso, bien o género de bienes. Cuando esto sucede, la demanialidad se produce en el momento en que los bienes reúnen las características físicas determinadas por la Ley. No obstante, ello no impide que la calificación legal pueda requerir ciertos actos de comprobación para acreditar que un bien concreto reúne las características propias del género demanial en cuestión.

De otra parte, el criterio secundario que utiliza una noción general o abstracta, según el cual se califican como bienes de dominio público los que “se encuentren afectados al uso general o al servicio público”,¹⁷ siendo patrimoniales todos los restantes en los que no concurra esta causa.¹⁸

15. De acuerdo con el art. 5.3 de la LPAP, son bienes de dominio público, además de los enumerados expresamente en el art. 132.2 de la CE, “Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público”. Por otro lado, se remite a lo que disponga en cada caso una Ley: “(...) aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”.

16. El propio art. 5.1 de la LPAP considera bienes demaniales “aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”.

17. Éstos son los términos también contenidos en el citado art. 5.1 de la LPAP.

18. Establece el art. 7 de la LPAP que son bienes y derechos de dominio privado, o patrimoniales, los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales. A continuación, el apartado segundo de este mismo artículo: “En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los

I.C. Los bienes públicos en el Código civil

Según el art. 338 del C.c., los bienes, es decir, como define el art. 333, “las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación”, son de dominio público o de propiedad privada. Con ello, se vino a recoger la clásica división existente entre los bienes considerados dentro y fuera del comercio.

Seguidamente, el art. 339 se ocupa del dominio público del Estado y, los arts. 340 y 345, del dominio de propiedad privada del mismo.

Son bienes de dominio público los que están destinados al uso público (art. 339.1), a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional (art. 339.2).¹⁹ Así, dentro de los bienes demaniales, se distinguen dos subgrupos: los bienes que son de dominio público por estar destinados al uso público y los que lo son por estarlo a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional y que “pertenecen privativamente al Estado”. La diferencia entre unos y otros queda marcada por el hecho de que mientras el destino de los primeros es el uso común o público, esto es, un destino externo o ajeno al funcionamiento de la Administración, el de los segundos es un destino dentro de la propia Administración, de tal manera que lo privativo vendría a ser destino interno o doméstico de los bienes.

Por el contrario, son bienes de propiedad privada los pertenecientes a los particulares individual o colectivamente (art. 345), y los pertenecientes al Estado²⁰ que no estén destinados ni al uso público, ni a los servicios públicos ni al fomento de la riqueza nacional (art. 340), así como los bienes de las provincias y de los pueblos que no son de uso público (art. 344), los cuales reciben la denominación de bienes patrimoniales (arts. 343, 344 y 345).

Chinchilla Marín²¹ apunta que la clasificación que dichos preceptos establecen se basa en un doble criterio: el tipo de persona (pública o privada) a quien pertenecen, de un lado, y la finalidad a la que se destinan, de otro. Si sólo fuera el criterio subjetivo de la persona a quien pertenecen los bienes el que definiera las dos categorías, resultaría que públicos o de dominio público tendrían que ser todos los bienes de titularidad pública, y privados o de propiedad privada, todos los que pertenecieran a los particulares.

derechos de propiedad incorporal, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales”.

19. Véase MOREU CARBONELL, E., *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.

20. En el C.c. no aparece la expresión “Patrimonio del Estado” y sí la de “bienes patrimoniales del Estado”, en el art. 345, la cual designa al conjunto de bienes que pertenecen al Estado, pero que, a diferencia de los de dominio público “tienen el carácter de propiedad privada”.

21. CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado...*, ob. cit., p. 83.

I.D. Elementos que conforman el concepto de dominio público

Una de las principales dificultades que presenta el dominio público es el hecho de poder encontrar elementos que configuren un régimen jurídico unitario que sirva de hilo conductor para todos los bienes incluidos dentro de esta categoría. Aún siguen apareciendo dudas sobre los bienes que componen el dominio público y sobre el régimen jurídico que les es aplicable.

Ciertamente, identificar el dominio público y sus elementos integrantes no es una cuestión sencilla, pues la expresión alberga una diversidad de significados.²²

En todo caso, sí puede apuntarse que la noción de dominio público se construye en base a varios elementos, comúnmente aceptados desde su sistematización por Ballbé Mallol.²³ Estos elementos son: la titularidad administrativa (elemento subjetivo), la afectación a un fin público (elemento teleológico) y el régimen jurídico especial (elemento normativo). Consecuentemente, son bienes de dominio público los que, además de ser de titularidad administrativa y estar afectados a una finalidad pública, reciban esta calificación y sean objeto de un determinado régimen jurídico. En consecuencia, se puede definir al dominio público como el conjunto de bienes cuya titularidad corresponde a una Administración Pública que, por su propia naturaleza o en virtud de actos administrativos, están afectados a un uso público o al desenvolvimiento normal de un servicio público, reclamando para sí un régimen jurídico distinto al previsto por el C.c. para la propiedad privada.²⁴

22. BRUFAO CURIEL, P., “Las concesiones de aguas en Derecho español”, en *Poder Judicial*, n° 37, Madrid, 1995, pp. 23-54, indica que en el Derecho español el concepto de dominio público tiene tres sentidos. “1. El dominio público designa unos bienes que están fuera del comercio porque son de uso común, estando su administración y cuidado a cargo del Estado u otro sujeto público, que no tiene un derecho de propiedad stricto sensu, sino una relación de jurisdicción sobre unos bienes que no son de nadie, sino de la comunidad en general, y que por lo tanto son en principio inembargables, inalienables e imprescriptibles para preservar el uso común. 2. En segundo lugar, designa unos bienes que son propiedad particular del Estado, pero que en virtud de su destino o afectación tienen un régimen jurídico específico público: no pueden adquirirse por usucapión, son inembargables y su venta está sometida a previa desafectación. 3. Por último, el concepto de dominio público designa unos bienes a los que los particulares sólo pueden acceder para explotarlos por medio de una autorización formal de la Autoridad pública: la concesión”.

23. BALLBÉ MALLOL, M., “Concepto de dominio público”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, n° 5, Barcelona, 1945, pp. 25 y ss.

24. Véase GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., *La titularidad de los bienes de dominio público*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

I.D.1. Titularidad administrativa

El primer requisito para la calificación de un bien como dominio público es la titularidad pública,²⁵ que determina la exclusión del régimen demanial de los bienes que no pertenecen a las Entidades públicas, aunque los mismos estén destinados a un uso público.²⁶ La titularidad sin afectación nos conduce a la propiedad privada, pero la afectación sin titularidad responde a un aspecto parcial del problema, puesto que no puede aclarar una serie de interrogantes de gran importancia en la materia,²⁷ tales como el de la conservación del bien, el de la responsabilidad por daños ocasionados, bien directamente por el objeto demanial, o bien indirectamente a través de las funciones o servicios que sobre él se realicen, el de la percepción de las tasas de utilización, el del ejercicio de la policía que puede disociarse según que se trate de la conservación o de la circulación sobre los bienes, etc.²⁸

El dominio público no se concibe, por tanto, respecto de personas privadas. Nuestro Derecho confirma esta exigencia, ya desde el propio C.c., cuyo Capítulo III del Título I del Libro II, donde se contienen los artículos relativos al dominio público, que lleva por rúbrica “*De los bienes según las personas a que pertenecen*”; demuestra que el dominio público sólo se refiere al Estado (art. 339), a las provincias y a los pueblos (arts. 343, 344 y, *a contrario sensu*, 345).

Aunque no se mencionen en dichos artículos, en la actualidad, no cabe ignorar que las Comunidades Autónomas se entienden incluidas en este concepto. Ahora bien, lo que sí ha planteado más dudas es el hecho de que sólo se haga referencia a Administraciones Públicas de carácter territorial. Por ello, la doctrina se ha cuestionado si las Entidades Públicas de carácter institucional podían considerarse titulares del dominio público. Frente a una corriente general negadora de tal posibilidad, se ha objetado que en ocasiones, se han creado entidades administrativas institucionales con el fin exclusivo de mantener la titularidad de un sector del dominio público²⁹ y que, por lo demás, nada se opone a que Administraciones Públicas no territoriales

25. DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1949, p. 564, recuerda que la titularidad expresa el elemento subjetivo de una relación jurídica. Puede entenderse como “la cualidad jurídica que le confiere a una persona el estar en una relación jurídica, en cuanto determinante de las facultades que por ella se atribuyen”.

26. GARRIDO FALLA, F., “Comentario al art. 38”, ALBALADEJO GARCÍA, M. (dir.), *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales*, Edersa, Madrid, 1990, t. V, p. 72.

27. RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Derecho Administrativo Patrimonial: comentario a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas...* ob. cit., p. 47.

28. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., “Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento español”, en *Revista de Administración Pública*, nº 29, Madrid, 1959, pp. 18 y 19.

29. PÉREZ BOTIJA, E., “Problemas de Administración corporativa”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 7-8, Madrid, 1942, p. 291.

ostenten, siquiera sea de modo limitado, poderes suficientes para que los bienes que les están adscritos puedan ser calificados como públicos.

Desde la Ley de 26 de diciembre de 1858, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, ha sido una constante en nuestro ordenamiento jurídico la afirmación de que los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales cuentan con denominados bienes adscritos y con bienes propios. Los bienes adscritos son aquellos con los que la Administración matriz dota a estos sujetos para el desempeño de sus funciones, pero manteniendo sobre ellos prácticamente todo el control. Junto a éstos, los bienes propios sí habilitan a ejercer algunas de las potestades que tradicionalmente definen el derecho de propiedad.³⁰ Sin embargo, esta titularidad no faculta a gozar de todas las garantías suficientes que permiten afirmar que su autonomía es real y efectiva.

Montoya Martín³¹ precisa que, a pesar de que el art. 41.3 de la LPAP hace alusión a las dos especies de organismos públicos, es decir, Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales, introduce una diferencia importante en lo que se refiere al régimen jurídico del patrimonio de las mismas; mientras que los Organismos Autónomos pueden ostentar y ejercer las prerrogativas y potestades exorbitantes para la defensa de sus bienes patrimoniales, las Entidades Públicas Empresariales sólo ostentan tales facultades para sus bienes demaniales, ya sean propios o adscritos. Tal diferencia de régimen sugiere que el legislador quiere subrayar el carácter empresarial de las Entidades Públicas Empresariales.

1.D.2. Afectación a un fin público

El principal criterio configurador del dominio público es el de la afectación o destino y no el de la naturaleza propia de los bienes. Para que un bien esté en el dominio público es preciso que esté sirviendo al cumplimiento de una finalidad de uso público o servicio público.

Esta tesis de la afectación, como criterio determinante del dominio público, es la consagrada legalmente por nuestro Derecho positivo,³² si bien hay bienes afectados a servicios públicos, que, sin embargo, se consideran patrimonio privado de

30. ARANA GARCÍA, E., “Régimen jurídico general del patrimonio de la Administración institucional”, en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (coord.), *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, p. 199.

31. MONTOYA MARTÍN, E., “El régimen común del patrimonio de los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en HORGUÉ BAENA, C. (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 135 y ss.

32. GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 474.

la Administración; o, dicho de otro modo, bienes patrimoniales afectos a un uso público, tal y como se puede percibir a partir de la postura que acoge la Sentencia del Tribunal Constitucional n° 166/1998, de 15 de julio.

Por su importancia, la cuestión de la afectación debe ser analizada separadamente, teniendo en cuenta que, además de sus características tradicionales, la afectación se enmarca en una compleja problemática en la que se entremezclan implicaciones económicas y organizativas que encuentran como último punto de referencia operaciones de carácter político. Quiere decirse que se puede apreciar la entidad económica ínsita en la actividad administrativa de afectación de bienes al dominio público, como veremos más adelante.

I.D.3. Régimen jurídico normativo de Derecho público

Los bienes demaniales se caracterizan, además de las dos notas anteriores, por su sometimiento a un régimen jurídico exorbitante, basado en la insusceptibilidad de tales bienes para ser objeto de propiedad privada. Dicho régimen implica, entre otras cuestiones, la aplicación de las reglas de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad.

I.E. Consecuencias de la extensión del concepto de bienes demaniales a los “derechos”

Como hemos podido ver, dentro de los bienes públicos se encuentran los bienes de dominio público o del demanio, categoría en la que se incluyen todos los derechos reales de las Administraciones afectados a singulares fines de interés público y sujetos, por ello, a un régimen especial de utilización y protección. Por este motivo, dado que no sólo bienes, sino también derechos conforman el grupo del dominio público, conviene analizar las consecuencias que trae consigo esta particularidad.

La afirmación de que el dominio público pueda estar integrado no únicamente por “bienes” sino también por “derechos” puede sorprender a quienes, imbuidos de la tradicional creencia de que el dominio público no puede consistir en derechos reales limitados distintos del pleno dominio sobre la cosa (que es la concepción “cosificada” del dominio público que luce en el C.c. y en la anterior Ley de Patrimonio del Estado), consideran imposible la existencia de *iura in re aliena* de naturaleza demanial.³³ Pero esta creencia, justificada durante largo tiempo por el Derecho po-

33. MENÉNDEZ REXACH, Á., “El concepto de patrimonio de las Administraciones públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público”, en HORGUÉ BAENA, C. (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas...* ob. cit., pp. 82 y 83, indica que la LPAP pretendió ensanchar la categoría de bienes demaniales, reconociendo, junto a los bienes, derechos demaniales, cuyo significado

sitivo, ha sido desterrada por la LPAP, que contempla expresamente la existencia de derechos reales limitados de carácter demanial al reconocer como objeto posible del dominio público no sólo a los bienes, sino también los derechos (art. 5).³⁴

Quiere decirse, con ello, que la noción de dominio público se concibe en el Derecho vigente con independencia de la cualidad material de las cosas sobre las que recae, pudiendo estar integrado, en consecuencia, por derechos reales limitados distintos al dominio pleno sobre la cosa: derechos de servidumbre, de superficie, censos... A nuestro juicio, no cabe contrargumentar que ello represente un riesgo de desbordamiento del régimen de la demanialidad, sino, más bien, que esta previsión legal debe entenderse como una superación de las deficiencias que tenía la dogmática clásica a la hora de explicar los fenómenos de disociación entre titularidad y afectación demanial, aparte de representar una apuesta clara por la racionalización del concepto mismo de dominio público, cuyo primer requerimiento es, probablemente, admitir la existencia de regímenes demaniales diversificados en función de los diferentes tipos de bienes o derechos sobre los que la categoría puede proyectarse.

Aún más, la afirmación legal de que el dominio público está formado por bienes o cosas y también por derechos reales limitados tiene, a la par de un valor ordenador y conceptual, otras utilidades adicionales. En primer lugar, permite aplicar a dichos derechos las técnicas de garantía de la identidad (régimen de inventario e inscripción registral), de garantía de la indisponibilidad e inembargabilidad y, sobre todo, el régimen de protección de la policía y la autotutela demanial a los derechos limitados que integren el dominio público [como se deduce de los arts. 6 e) y 41 y siguientes de la LPAP que reconocen el ejercicio de las potestades de defensa demanial en relación a los “bienes” y “derechos” demaniales]. Y, en segundo lugar, lo que quizás sea aún más relevante desde un punto de vista práctico, al admitir que los derechos reales limitados forman parte del dominio público y que son una proyección de éste (de su régimen jurídico) cabe deducir que no siempre es necesario adquirir, expropiar o conservar la propiedad de todo el bien para conseguir su afectación a un uso o servicio público (con las importantes consecuencias económicas que eso conlleva) sin perder, por ello, las ventajas de la tutela demanial para proteger dicho destino.

no es evidente y cuya justificación tampoco está clara. Sin embargo, “esta crítica no supone desconocer que la LPAP aporte mejoras concretas en muchos aspectos. Pero no merece un juicio favorable en cuanto al significado de las dos grandes categorías de bienes públicos, porque no es mejor ni más coherente que la vieja LPE (...). En mi opinión, ha empeorado la situación con los ambiguos ‘derechos’ demaniales y el mantenimiento de una concepción trasnochada de los patrimoniales”.

34. CARRILLO DONAIRE, J. A., “Servidumbres administrativas y limitaciones legales. Delimitación conceptual y clases de servidumbres de utilidad pública”, en REBOLLEDO VARELA, Á. L. (coord.), *Tratado de servidumbres*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2007, p. 1569.

En suma, el reconocimiento legal expreso de la existencia de derechos reales limitados de naturaleza demanial permite encauzar y proyectar de forma idónea el régimen de las potestades públicas sobre la propiedad privada en armonía con los principios de adecuación y suficiencia que consagra el art. 6 b) de la LPAP (que no sólo tienen una dimensión cuantitativa en relación a la extensión de la categoría del dominio público, sino también cualitativa, relativa a la proyección de su régimen jurídico).

No obstante, la regulación del régimen de estos derechos reales limitados no es abordada por la LPAP, que se limita a señalar su existencia. El concreto régimen jurídico aplicable a estos derechos es, en principio, el régimen demanial general que se predica para los bienes.

Sin embargo, la especificidad y virtualidad práctica de estos derechos reales limitados de naturaleza demanial pudiera requerir la regulación sustantiva de algunos elementos singulares de su régimen jurídico, lo que puede ser especialmente conveniente en relación con las llamadas “servidumbres administrativas” (o de “utilidad pública”, en la expresión del art. 549 del C.c.), de un lado, y, de otro, respecto a los derechos limitados que están en la órbita del censo enfiteútico (singularmente el de superficie).

En primer lugar, la posibilidad de considerar a las servidumbres administrativas como *iura in re aliena* de naturaleza demanial que implícitamente consagra la LPAP no es, ni mucho menos, tan novedosa y ajena a nuestro Derecho como parece.³⁵ No en vano, ésta fue la consideración legal de algunos usos públicos que gravaban determinados bienes privados que, al cabo, terminaron incorporándose dominio público (caso, por ejemplo, de las vías pecuarias que el C.c. contemplaba originariamente como servidumbres legales; o de ciertas rutas culturales, como el Camino de Santiago, que actualmente se consideran bienes de dominio público pero que antaño fueron –y todavía hoy de forma excepcional en algunos de sus tramos– servidumbres de paso). Asimismo es el caso de las llamadas servidumbres urbanísticas, o de las servidumbres que sirven para establecer canalizaciones y pasos de redes de abastecimiento. Y también pudiera ser el caso de alguno de los caminos culturales y rutas turísticas, hoy tan promocionadas, cuyo establecimiento cabría eventualmente arbitrar con el auxilio de la figura de la servidumbre de uso público. De hecho, la mayor virtualidad de la calificación de las servidumbres administrativas como derechos reales de naturaleza demanial pudiera estar estrechamente ligada a la conservación, ampliación, restablecimiento y rehabilitación del dominio público.

En segundo lugar, la regulación del régimen sustantivo de los derechos reales de censo y superficie tiene un claro interés desde la óptica de los usos privativos de

35. CARRILLO DONAIRE, J. A., *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Valladolid, Lex Nova, 2003, pp. 112 y ss.

los que pueden ser objeto los bienes demaniales; interés que conecta de lleno, como se verá más adelante, con la regulación del estatuto jurídico de las concesiones demaniales.

I.F. Las diferentes propuestas de reformulación de los conceptos de bienes demaniales y patrimoniales

Desde hace tiempo, la doctrina tiene pendiente la revisión de las categorías tradicionales³⁶ en las que se clasifican los bienes públicos. Esta reconsideración de las dos categorías de bienes no es un problema privativo de nuestro ordenamiento. Explica Auby³⁷ que también en Francia se plantea esta necesidad, puesto que “Il y a finalement assez peu de différences entre la catégorie la moins exorbitante du domaine public et la catégorie la plus exorbitante du domaine privé”.

Con la reformulación de conceptos, se podría conseguir que cambie la situación actual en la que sólo los bienes patrimoniales permiten la convivencia de la finalidad lucrativa y de los privilegios exorbitantes derivados de la afectación. No obstante, para adoptar estas nuevas definiciones haría falta unificar el régimen jurídico de los bienes pertenecientes a las Administraciones públicas, y clarificar la finalidad y el marco de la propiedad no afectada.³⁸

Como se ha afirmado en múltiples ocasiones, a pesar de ser tradicionalmente acuñado, el criterio clasificatorio que diferencia entre bienes demaniales y bienes patrimoniales no es más que un mito jurídico, inútil por su imprecisión. Esta división aparece cada vez más desdibujada, debido al traspaso de elementos característicos de una categoría a otra. De la misma forma que a los bienes patrimoniales les han resultado siempre de aplicación algunos elementos del régimen de los bienes demaniales, en la actualidad estos últimos reclaman técnicas y elementos propios del régimen jurídico de la propiedad privada.³⁹

Numerosos autores sostienen que en el Derecho positivo vigente ha desaparecido la clasificación entre bienes demaniales y bienes patrimoniales, resultado

36. PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. III. *Bienes públicos. Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 2002, p. 15, ha denunciado que constituye un error presentar el estudio de los bienes de la Administración sobre la diferencia de dominio público-dominio privado porque enmascara la realidad de que en Derecho español todos los bienes de la Administración están sujetos a un régimen jurídico básico, pleno de exorbitancias y privilegios, derogatorio del sistema de acciones civiles.

37. AUBY, J. M. y BON, P., *Droit Administratif des biens*, Paris, Dalloz, 1995, p. 9.

38. Yolka, P., *La propriété publique. Éléments pour une théorie*, Paris, LGDJ, 1997, defiende un concepto amplio de propiedad pública para todos los casos en que la Administración es titular de un bien, en la idea de que todos los bienes de titularidad pública se encuentran afectados al cumplimiento de los fines y las políticas públicas.

39. CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado...* ob. cit., p. 53.

o manifestación de la ruptura del dualismo “actividad administrativa pública en sentido formal” y actividad puramente privada de las organizaciones administrativas, que también afecta a la actividad económica o empresarial de los poderes públicos.⁴⁰ Para justificar su postura, explican que la razón fundamental de la distinción entre bienes patrimoniales y bienes demaniales es de carácter histórico, con un origen que algunos autores indican que se encuentra en el Derecho romano y que, concerniente a la Administración como propietaria de los mismos, surge en el siglo XIX. Ciertamente, el Estado liberal ocasionó la reducción de la Administración a funciones mínimas que fomentaban que los bienes que a ellas estuvieran afectos tuvieran una protección reforzada. Hoy, por el contrario, la diferencia carece de sentido: la Administración ostenta un papel esencial en las relaciones económicas y sociales y ello obliga a que tenga un suficiente patrimonio, que suele ser muy amplio para su realización. No sólo han aumentado los poderes administrativos, sino que han cambiado los modos de prestación de los servicios por parte de la Administración.⁴¹

En cualquier caso, una de las causas principales de los problemas de la división entre bienes públicos demaniales y patrimoniales radica en que la pertenencia a una u otra categoría termina dependiendo de la calificación formal que les atribuya el legislador, en el mejor de los casos, o el órgano administrativo que realiza el inventario de bienes, en el peor, y en ambos supuestos al margen de que esa calificación tenga que obedecer a criterios legales objetivos o mínimamente coherentes, ya que es la propia LPAP la que ha renunciado a la coherencia. La indeterminación de los dos conceptos utilizados obliga a concluir su inutilidad como elemento legal definitorio.

La respuesta de la Ley no ha sido satisfactoria por varios motivos. En primer lugar, porque no ha acotado la categoría de bienes demaniales ni ofrece un tratamiento de ellos en consonancia con la realidad, en la que también los bienes patrimoniales se utilizan para la consecución de los fines de competencia de las Entidades públicas que son sus titulares. Por otro lado, porque tampoco formula

40. MENÉNDEZ REXACH, Á., “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, n° 95-96, 1993, p. 212.

41. GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., *La titularidad de los bienes...* ob. cit., pp. 120-121, plantea la posibilidad de que la distinción sea efectivamente un mito jurídico como puede constatarse del análisis de las condiciones señaladas por la doctrina para estar situado frente a este fenómeno. Sin embargo, afirma que, sin importar la coherencia o no del mantenimiento de la distinción, ésta existe y provoca indudables problemas en la gestión de los servicios públicos. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en su trabajo “El dogma de la reversión de concesiones”, en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 21-22, “estos mitos jurídicos operan ya por sí mismos, sin coincidencia final de la función que cumplen; son, por cierto, extensos en el Derecho administrativo actual y su influencia, siempre dañosa, por su propia autonomía mítica, no es nada desdeñable”.

un criterio de distinción en sentido estricto, sino que proporciona a los diferentes operadores jurídicos, unas ideas meramente orientativas, que remiten en última instancia a la calificación de cada bien concreto. Parece dejar ver que el único criterio certero es la toma de decisiones por parte del legislador.

Además, suele criticarse que la unificación de la categoría jurídica del dominio público que se ha realizado, es artificial.⁴² El intento de crear una teoría general, común a todos los bienes demaniales, sólo sería lógica y tendría sentido si se cumplieran dos condiciones: en primer lugar, que todos los bienes respondieran a las mismas características, y en segundo lugar, que se hiciera pensando en aquéllos que carecen de normas específicas. Hacerlo de otro modo sólo origina una superprotección del bien, que produce que las Administraciones públicas no puedan desarrollar adecuadamente sus actividades. El Derecho de bienes se convierte así en un freno para el cumplimiento de funciones administrativas, que es lo que ocurre, por ejemplo, con la demanialización de un autobús municipal.

La diferente naturaleza física de los bienes se traduce en que sus necesidades jurídicas no sean equivalentes. La satisfacción de determinadas necesidades generales vitales y la situación de escasez ocasionan que, en algunos casos, se deba preservar el carácter público de los bienes y el modo peculiar de gestión, para la satisfacción de fines de interés general, mediante una derogación absoluta del régimen común de los bienes. No obstante, cuando las características de la cosa permiten su fácil sustitución por otro bien equivalente, la atribución de un régimen de especial protección carece de sentido. Deja de ser una mejora para los bienes y las funciones públicas, pasando a transformarse en un inconveniente que perjudica las posibilidades que otorga el ordenamiento jurídico para que una Administración Pública preste adecuadamente un servicio público.

No sólo sucede que las características de los bienes demaniales son en muchas ocasiones diferentes, sino que el desarrollo de los principios inspiradores de la categoría del dominio público se ha realizado de forma distinta a lo que era más conveniente.

El régimen jurídico demanial está configurado para otorgar una especial protección a determinados bienes, pero sin tener en cuenta que su aplicación está justificada en algunos casos, y sólo produce consecuencias negativas, en otros. Por ello, el problema no es sólo saber si resulta útil que se siga hablando de dos categorías de bienes en principio contrapuestas, sino que la existencia de una de ellas, el dominio público, trae algunas veces más inconvenientes que ventajas, si se aplica a algunos bienes. Provoca ciertas antinomias insalvables en el ordenamiento jurídico, e incluso que se recurra a “trampas” usuales, para eludir la dureza del régimen demanial

42. GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., *La titularidad de los bienes...* ob. cit., p. 77, se refiere gráficamente a este fenómeno como unificación *contra natura*.

y, asimismo, proporcionar un adecuado nivel de funcionalidad al patrimonio de los Entes públicos, cuya razón de ser no es la acumulación de recursos, como ocurre con los particulares, sino el servicio a los intereses generales.

En lugar de adoptar, el legislador, criterios que otorgaran certeza, se ha decantado por emplear el término “afectación a un uso general”, idea que evoca la posibilidad de la utilización por todo tipo de ciudadanos, de forma simultánea e indiscriminada y sin ningún tipo de intervención administrativa previa.

En efecto, todos los bienes públicos, cualquiera que sea su calificación, se encuentran destinados a su uso por categorías más o menos amplias de ciudadanos, de configuración diversa, según cual sea el tipo de bienes de que se trate.

En sentido estricto, todos los bienes públicos poseen un carácter instrumental respecto de la realización de tareas o funciones de la Administración, es decir, todos ellos están especialmente abocados a satisfacer fines públicos. Sin embargo, la afectación del bien a un servicio público y la aplicación de las normas pertinentes no es garantía de que dichos fines públicos sean satisfechos, pues no tiene mucho sentido aplicarles a unos determinados bienes el régimen jurídico del dominio público y al mismo tiempo buscar mecanismos para eludir sus notas características. El pretendido interés general tiene que ser el camino para la necesaria reconstrucción de la institución jurídica del dominio público. Debe adecuarse el Derecho a la realidad de las cosas y no extender la categoría de bienes demaniales a supuestos que no precisan de tal calificación.

Se debe traer aquí y ahora la tesis de Duguit,⁴³ magistralmente expresada en la conocida fórmula de la “escala de la demanialidad”, a través de la cual este autor cuestiona la utilidad sistemática de la clásica –y excesivamente rígida, a su juicio– distinción entre bienes demaniales y patrimoniales del Estado. Para Duguit, el grado o intensidad de la afectación pública de los distintos bienes es variable, por lo que puede hablarse de una escala de la demanialidad, que iría desde la afectación más intensa de ciertos bienes íntegramente sometidos a un régimen de Derecho público, sobre los que el Estado no se comporta como propietario, sino como garante y protector de su destino, hasta la menos intensa de otros bienes públicos, cuyo régimen

43. DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1928, pp. 344-405, formula su teoría de la escala de la demanialidad pretendiendo superar los errores que se cometen al querer formular una única teoría general y no distinguir correctamente las distintas categorías que conforman el dominio público. Por este motivo, en su obra alude a la necesidad de realizar numerosas distinciones, ya que a pesar de que las diferentes categorías comparten la característica negativa común de no estar sometidas al régimen de propiedad privada, les son aplicables reglas diferentes en razón de su estructura, la naturaleza diferente de los servicios públicos a los que están afectadas y el modo diferente de afectación. “(...) Il y a une sorte de gradation dans le degré de la domanialité publique. Je crois que ces diverses catégories sont au nombre de six. L’ énumération des dépendances qu’ elles comprennent fait apercevoir à elle seule pourquoi elles doivent être soumises à des règles différentes”.

se acerca al de la propiedad privada, aunque salpicado de elementos del régimen de Derecho público.

Por ello, según la escala de la demanialidad es un error creer que todas las cosas que integran el dominio público están en la misma situación y sometidas a las mismas reglas: según la naturaleza de la cosa, la categoría del servicio, el modo de afectación o de empleo, la demanialidad es diferente y también las reglas que se aplican.⁴⁴

Por eso, habría que tratar de determinar los elementos conceptuales que diferencian una y otra categoría de bienes, esto es, los criterios a partir de los cuales construir la división de los bienes públicos en dos categorías. Esos elementos han de incluir el título que define la relación del Estado con los bienes y la función o finalidad que están llamados a cumplir unos y otros.

Si el aseguramiento del destino de las cosas o bienes a ese fin público puede producirse sin necesidad del sacrificio de su situación en el tráfico-jurídico privado, es preferible evitar dicho sacrificio. Sería contraria a la CE la calificación como demanial o la sujeción *de facto* al régimen de la demanialidad de un bien que no estuviese realmente afectado a los fines que justifican el régimen jurídico exorbitante que caracteriza al dominio público.

Si se requiere, en cambio, una más íntima conexión con el fin público, habría que aplicar sin duda el régimen demanial que justifica una mayor intervención pública, incluso una total exclusión de la propiedad privada.

Varios autores han formulado diferentes propuestas al respecto, con la finalidad de mejorar y aclarar los criterios acuñados por las normas. Se han planteado tanto modificar como la conveniencia de abandonar la distinción entre bienes demaniales y patrimoniales por las dificultades prácticamente insuperables que ésta ocasiona. No obstante, el problema es que no suelen ofrecer alternativas sólidas que justifiquen cómo afrontar los costes que tiene toda renovación conceptual.

Así, podemos citar, en primer lugar a Gallego Anabitarte,⁴⁵ quien no sugiere eliminar la histórica dualidad, pero sí identificar dentro del dominio público varios subgrupos. Defiende este autor:

Por un lado, nos encontramos con bienes que “están fuera del comercio porque son de uso común, estando su administración y cuidado a cargo del Estado o del correspondiente sujeto público que no tiene un derecho de propiedad *stricto sensu*, sino una relación de señorío o jurisdicción sobre unos bienes que no son de nadie, sino de la comunidad en general y que, por lo tanto, son en principio inembargables,

44. DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel...* ob. cit., pp. 344-405.

45. GALLEGO ANABITARTE, A., “El Derecho de español de aguas en la historia y ante el Derecho comparado”, en la obra colectiva que realizó junto a DÍAZ LEMA, J. M. y MENÉNDEZ REXACH, Á., *El Derecho de aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Publicaciones, 1986, p. 363.

inalienables e imprescriptibles para preservar fundamentalmente el uso común. En definitiva, sería el conjunto de bienes demaniales encuadrables dentro de los arts. 339.1 y 344.1 del C.c. En relación con estos bienes sería perfectamente aplicable lo señalado por Rodotá, cuando configuró el denominado espacio interior no dominical”. Este espacio interior no dominical puede ser, como señala dicho autor, el resultado de dos fenómenos: por un lado, que “en lo que concierne a algunos bienes no es siquiera posible establecer la hipótesis del paso a un régimen que se caracterice por una partición entre sujetos determinados del bien “creado” o por la aparición de una situación de escasez; ya sea porque para tales bienes la tutela dominical, aun cuando se vista con las reliquias de la propiedad colectiva, resulta en la mayor parte de los casos inidónea para abarcar en su totalidad la entera situación de conflicto o la totalidad de los intereses. En un caso, el recurso a la disciplina de la propiedad choca con las características naturales del bien y, en el otro, no consigue expresar la relación existente entre intereses y bienes y se ve constreñida a seleccionar los portadores de tales intereses con criterios individualistas tópicos del modelo de la propiedad solitaria, mientras respecto del bien el interés se califica en conjunto como colectivo y se atribuye por ello al bien mismo un carácter público”. Como indica también Gallego Anabitarte, es una consecuencia de que “las mismas características físicas de los recursos en cuestión ponen unos límites insuperables a su fragmentación y proporcionan una base material indiscutible para la subsistencia del carácter colectivo de los intereses que tienen en ellos su punto de referencia”. En estos bienes el elemento primordial es el interés relevante del sujeto público que los ha adquirido, ya sea por los mecanismos normales del comercio, ya sea mediante las formas privilegiadas de adquisición, con la finalidad de ser utilizados como medios materiales a partir de los cuales servir con objetividad a los intereses generales.

En segundo lugar, nos encontramos con aquellos bienes que, como nos recuerda el art. 339.2 del C.c., “pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional”. Esto es, bienes sobre los que el titular tiene un derecho de propiedad comparable al de cualquier particular, pero que entran dentro del dominio público y reciben sus reglas en virtud de la especial función que están cumpliendo, ya sea a la comunidad directamente ya sea predominantemente al Ente público que sea su titular. En consecuencia, son bienes que están en el comercio, aunque con ciertas limitaciones derivadas de la presencia de una Entidad pública como titular de los derechos sobre ellos. En estos bienes la afectación se halla íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material, es decir, se trata de bienes sin características especiales por lo que, por consiguiente, el régimen tiene que ser similar al de los particulares y sus patrimonios. De hecho, la titularidad del bien es accesoria a la del servicio. Su vinculación con las Administraciones públicas es idéntica a la de los bienes que formalmente son patrimoniales de acuerdo con la clasificación que efectúa la LPAP, en sus arts. 5 y 7, y

que ni están afectos a un uso ni a un servicio público. Sobre ellos los Entes públicos sólo ejercitan facultades de guarda y mantenimiento para que sirvan al aprovechamiento general al que están afectos. Se trata, por lo general, de bienes especiales que disponen de un régimen jurídico específico y cuyos principios creadores distan mucho del interés que rige el Derecho de propiedad. En estos bienes, cobra sentido el régimen jurídico inspirado en la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, al que hace referencia el art. 132 de la CE.

El tercer supuesto comprende aquellos casos en los que para acceder a los bienes y explotarlos ha de tenerse una autorización expresa del Estado o de la Administración Pública competente. Las especialidades de este tercer grupo y que impiden que se puedan incluir dentro del primero radica en que, por estar ocultas, resulta ilógico hacer referencia a la relación que existe con su titular. En este tercer grupo, los Entes públicos sólo ejercitan facultades tendentes a una correcta explotación. Son bienes cuya demanialidad muy débil implica una prohibición de explotación, salvo concesión expresa.

Santamaría Pastor,⁴⁶ en cambio, defiende que hubiera sido preferible acudir al criterio de la calificación legal expresa de los bienes demaniales, esto es, que los bienes de los que son titulares las Administraciones públicas tuvieran, por regla general, la condición de patrimoniales, salvo aquellos específicos a los que una Ley calificara expresamente de demaniales.

Su propuesta responde, según él mismo explica, a dos razones. “En primer lugar, a la realidad evidente de que el régimen de los bienes de dominio público constituye una singularidad en el marco general del Derecho patrimonial que, por lo mismo, debe ser excepcional en su extensión y debe ser objeto de una decisión consciente del legislador. (...) En una economía de mercado, basada en la libre circulación de bienes, la técnica de la extracomercialidad debe limitarse exclusivamente a aquellas masas de bienes cuya preservación u otros valores equivalentes lo aconsejen: a todos los necesarios, pero ni a uno más de los necesarios. Y en segundo lugar, la razón igualmente elemental de que el art. 132.2 de la CE establece una reserva de ley para la regulación de los bienes de dominio público y, por tanto, para decidir formalmente cuáles merezcan esta calificación; una reserva que la LPAP desconoce por completo (aunque, sin duda, de buena fe), en la medida en que, al establecer un criterio de atribución de la demanialidad absolutamente inasible, está entregando el poder de calificación de los bienes a la propia Administración y, en última instancia, a las decisiones judiciales; decisiones todas ellas muy respetables y necesarias, pero que no son ni deben jamás sustituir la ley”.

46. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias”, en CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio...* ob. cit., p. 82 y pp. 92 y ss.

Por estas causas, sugiere una alternativa a la clasificación tradicional, utilizando un planteamiento funcional o finalista, ya que es ésta la característica más singular y sobresaliente de la propiedad pública. A diferencia de los sujetos privados, las Administraciones públicas sólo pueden ser propietarias para un fin público más o menos directo.

Las categorías que este autor propone implican distinguir hasta cinco tipos distintos de patrimonios:

- > Un patrimonio de preservación, constituido por bienes de alto valor colectivo, cuya ubicación en manos públicas está dirigida a mantener su integridad física y sus características intrínsecas, justamente por ser bienes insusceptibles de reposición o duplicación. Es el caso, por ejemplo, de las costas, montes o vías urbanas. Aquí el principio de inalienabilidad juega un papel central como aseguramiento del disfrute colectivo.
- > Un patrimonio de regulación, que comprende los bienes destinados primariamente a su uso por parte de los sujetos privados, uso que es necesario regular para garantizar un aprovechamiento eficiente y racional. Es el caso, entre otros, de los recursos mineros e hidrocarburos. El principio de inalienabilidad no opera respecto a la realidad física del bien, sino como mecanismo protector del título de intervención que la Administración debe ostentar para los indicados fines de ordenación.
- > Un patrimonio de soporte, que incluiría los bienes inmuebles sobre los que necesariamente debe desarrollarse un servicio o función pública, como sucede con los edificios administrativos e instalaciones oficiales. En este grupo, el principio de inalienabilidad se relativiza al depender del efectivo mantenimiento del servicio o función.
- > Un patrimonio operativo, integrado por los bienes muebles afectos a la prestación de servicios o funciones públicas; bienes que no precisan de la protección de la inalienabilidad, por la amortización y deterioro que sufren por el uso, así como la posibilidad constante de su reposición.
- > Un patrimonio financiero o de cartera, constituido por todos los bienes que la Administración ostenta por la exclusiva consideración de su valor intrínseco, y que maneja como activos susceptibles de proporcionar una cierta rentabilidad, mediante su enajenación o explotación, pero sin destinarlos a servir de soporte o instrumento para el desempeño de funciones o servicios públicos, aunque en ocasiones puedan emplearse como instrumentos de intervención en concretos mercados. En estos bienes ninguno de los principios característicos del dominio público tendría justificación.

Chinchilla Marín⁴⁷ explica este fenómeno de aproximación mutua del régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de los bienes demaniales, y el consecuente debilitamiento de la separación rígida existente entre ambas categorías. Proponiendo modificaciones, esta autora⁴⁸ argumenta que la dualidad demanio-patrimonio es inútil por la excesiva simplificación que conlleva. La utilidad intrínseca de las categorías está condicionada por la homogeneidad de los objetos que hayan de incluirse en las mismas, tanto en su régimen jurídico como en los fines que cumplen. Esto no sucede con las dos categorías en las que se divide a los bienes públicos. Igualmente, el soporte conceptual del dominio público es simple, pues se apoya exclusivamente en sus tres notas diferenciales: la inalienabilidad, la inembargabilidad y la inalienabilidad. Tampoco su preservación puede defenderse con el argumento de hallarse expresamente recogida en la CE, puesto que la eficacia de los preceptos constitucionales y las garantías institucionales que establecen se extienden sobre los contenidos materiales de las instituciones, pero no afectan ni pueden afectar a las denominaciones de las mismas ni a las categorías que la dogmática jurídica acuña.

Para argumentar su postura, sintetiza los argumentos otorgados por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 166/1998, de 15 de julio, considerada el punto culminante de este debilitamiento. En dicha Sentencia el Tribunal Constitucional se refiere en varias ocasiones a la cada vez más atenuada separación entre las dos clases de bienes, aunque no utiliza concretamente el término de crisis de la división de los bienes en patrimoniales y demaniales “y lo hace utilizando una forma impersonal con la que seguramente se está refiriendo a la doctrina: ‘se ha dicho que, pese a su raigambre histórica, quizás sólo posea en la actualidad un cierto carácter mítico...’; ‘se ha puesto de relieve, además, que la distinción se relativiza...’; ‘se ha sostenido que las Administraciones Públicas han de contar con bienes de distinta naturaleza para el cumplimiento de sus diversas funciones...’. Así pues, esta Sentencia constituye un buen ejemplo del proceso de acercamiento de los dos regímenes jurídicos característicos de los bienes públicos, ya que lo que en ella viene a decirse es que existen bienes públicos que, no obstante no estar sometidos al régimen exorbitante de la demanialidad, sino al régimen de la propiedad privada (los patrimoniales), necesitan de la protección que implica una de las prerrogativas más características

47. CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado...* ob. cit., pp. 53-54 y 172-173, concluye que la categoría de los bienes patrimoniales es insignificante en el conjunto de los bienes de titularidad estatal. Los bienes de titularidad estatal raramente serán calificados como bienes patrimoniales porque se supone que todo cuanto hace el Estado es servicio público, y que los bienes empleados con esta finalidad merecen el régimen de protección del dominio público. La amplitud con la que se interpreta el concepto de afectación al servicio público es lo que explica este fenómeno de universalización de la categoría del dominio público.

48. CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado...* ob. cit., pp. 67 y ss.

del dominio público, la inembargabilidad o imposibilidad de ejecución forzosa de los mismos”.

Al margen de las sugerencias sobre nuevas clases o grupos de bienes, sí es notable que la categoría de los bienes demaniales debería aligerarse, ciñéndose exclusivamente a aquellos bienes que tengan este carácter por aplicación de las normas estatales, y a aquellos otros que se considere conveniente en el marco de las competencias autonómicas.

De hecho, en los últimos años se ha venido observando una tendencia hacia la huida del régimen demanial, a través de figuras atípicas, que no debería tener lugar al margen de la ley, sino que debería bastar mediante el empleo de mecanismos previstos normativamente para permitir una correcta utilización y explotación de cada bien. González García⁴⁹ propone un acotamiento del dominio público, argumentando que la institución nació en un momento en que las Administraciones públicas estaban necesitadas de títulos habilitantes para desarrollar su actividad, pero que en la actualidad, el funcionamiento de la actividad administrativa cambia totalmente. Los Entes públicos no necesitan utilizar el dominio público para intervenir en un sector de actividad económica dado que el propio texto constitucional encuentra y contiene su habilitación.

Todas estas posturas reflejan la certeza de algo que todos conocemos, la escala de la demanialidad, confirmando que la distinción entre bienes demaniales y patrimoniales es una simplificación, pervertida dogmáticamente, pues ni todos los bienes demaniales ni todos los bienes patrimoniales responden a idénticas características. Puede pensarse, por citar un ejemplo dentro del conjunto de bienes demaniales, en las diferencias existentes entre los montes catalogados y en las vías pecuarias.

II. LA RELEVANCIA DEL DOMINIO PÚBLICO EN EL DERECHO PÚBLICO DE BIENES

El dominio público ha gozado de tal protagonismo en el Derecho público de los bienes que incluso ha dejado escaso espacio a la atención de otros regímenes de bienes, de gran trascendencia.

En la propia CE está inscrito el valor y las claves de los bienes públicos. Su utilidad es fundamental, en tanto que son medios para la preservación (por ejemplo, la naturaleza o el medio ambiente) y la garantía (por ejemplo, la salud o el patrimonio histórico-artístico) de bienes constitucionales y, por tanto, de la satisfacción de intereses generales.⁵⁰

49. GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., “Patrimonio y bienes patrimoniales de las Administraciones públicas”, en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (coord.), *Derecho de los bienes públicos...* ob. cit., pp. 109 y ss.

50. PAREJO ALFONSO, L., “Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”, en *Revista de Administración Pública*, n° 100-102, 1983, pp. 2379 y ss.

A pesar de todo ello, no es tan sencillo encontrar el mismo consenso en el reconocimiento de la relevancia que revisten los bienes como en la determinación de la causa de este fenómeno.

Uno de los motivos que suele alegarse es la consideración de la función socioeconómica de los bienes como elemento vertebrador de su régimen jurídico.

El Derecho de bienes no es un sector del ordenamiento jurídico de carácter neutro e intemporal, sino que está relacionado con los principios generales de ordenación de la actividad económica y, en consecuencia, precisa una constante actualización que lo integre en la denominada Constitución económica.⁵¹

La importancia del dominio público es de tal magnitud que el ordenamiento jurídico se ha centrado siempre en él y en sus elementos, si bien inicialmente se ha preocupado por los de carácter subjetivo (particularmente por la relación del bien con la persona que lo domina), y en la actualidad por los de carácter objetivo, siendo, precisamente, el punto central de la regulación los bienes en sí mismos, analizados de forma coordinada con la actividad que se realiza en ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANA GARCÍA, Enrique, “Régimen jurídico general del patrimonio de la Administración institucional”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (coord.), *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 197-211.
- AUBY, Jean M. y BON, Pierre, *Droit Administratif des biens*, Paris, Dalloz, 1995.
- BALLBÉ MALLOL, Manuel, “Concepto de dominio público”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, n° 5, Barcelona, 1945, pp. 25-80.
- BAÑO LEÓN, José M., “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 24, Madrid, 1988, pp. 155-179.
- BASSOLS COMA, Martín, “Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S.M. el Rey y Patrimonio Nacional”, en *Revista de Administración Pública*, n° 100-102, Madrid, 1983, pp. 891-933.
- BRUFAO CURIEL, Pedro, “Las concesiones de aguas en Derecho español”, en *Poder Judicial*, n° 37, Madrid, 1995, pp. 23-54.

51. DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., *Fundamentos de Derecho civil patrimonial. III. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la propiedad. La posesión*, Madrid, Civitas, 1995, p. 44, indica: “El Derecho de cosas constituye un soporte jurídico de un núcleo de problemas que son político-económicos y revisten un carácter fundamental y, aún diríamos, que son vitales para toda organización social”.

- CARRILLO DONAIRE, Juan A., “Servidumbres administrativas y limitaciones legales. Delimitación conceptual y clases de servidumbres de utilidad pública”, en REBOLLEDO VARELA, Ángel L. (coord.), *Tratado de servidumbres*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007, p. 1567-1656.
- , *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Valladolid, Lex Nova, 2003.
- CARRILLO DONAIRE, Juan A. y CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *Bienes patrimoniales del Estado (concepto y formas de adquisición por atribución de Ley)*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- COLOM PIAZUELO, Eloy, “El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 111, Madrid, 2001, pp. 373-404.
- , *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid, Tecnos, 1994.
- DE CASTRO Y BRAVO, Federico, *Derecho Civil de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949.
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis, *Fundamentos de Derecho civil patrimonial. III. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la propiedad. La posesión*, Madrid, Civitas, 1995.
- DUGUIT, Leon, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1928, pp. 344-405.
- FONT I LLOVET, Tomás, “La ordenación constitucional del dominio público”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, p. 3917-3942.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “El Derecho de español de aguas en la historia y ante el Derecho comparado”, en DÍAZ LEMA, Juan M., GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *El Derecho de aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Centro de Publicaciones, 1986.
- , *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, Civitas, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El dogma de la reversión de concesiones”, en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1998.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José A., “Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento español”, en *Revista de Administración Pública*, n° 29, Madrid, 1959, pp. 11-58.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “Comentario al art. 38”, en ALBALADEJO GARCÍA, M. (dir.), *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales*, Madrid, Edersa, 1990, t. V, p. 72.

- , *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.
- GONZÁLEZ BERENGUER, José L., “Sobre la crisis del concepto de dominio público”, en *Revista de Administración Pública*, nº 56, Madrid, 1968, p. 191-222.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., “Patrimonio y bienes patrimoniales de las Administraciones públicas”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (coord.), *Derecho de los bienes públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 109-144.
- , *La titularidad de los bienes de dominio público*, Madrid, Marcial Pons, 1998.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano, “Naturaleza jurídica de los bienes del Patrimonio Nacional”, en *Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1952, pp. 527-556.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El concepto de patrimonio de las Administraciones públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 41-84.
- , “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, núms. 95-96, 1993, p. 212.
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación, “El régimen común del patrimonio de los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 114-161.
- MOREU CARBONELL, Elisa, *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José I., “El estatuto jurídico de los bienes. Las transformaciones del Derecho público de bienes: del dominio público a las cosas públicas”, en MONTORO CHINER, María J. (coord.), *Las infraestructuras ferroviarias del III milenio*, Barcelona, Cedecs, 1999, pp. 35-82.
- MUÑOZ DEL CASTILLO, José L. y VEGA HERRERO, Miguel, “Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional: aspectos jurídico-financieros”, en MARTÍN-RETORILLO BAQUER, Sebastián (dir.), *Estudios de Derecho y Hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, pp. 605-642.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *Bienes comunales*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964.
- PARADA VÁZQUEZ, José R., *Derecho Administrativo, vol. III. Bienes públicos. Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 2002.

- PAREJO ALFONSO, Luciano, “Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”, en *Revista de Administración Pública*, n° 100-102, 1983, pp. 2379-2422.
- PÉREZ BOTIJA, Eugenio, “Problemas de Administración corporativa”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 7-8, Madrid, 1942, p. 291.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro, *Derecho Administrativo Patrimonial: comentario a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Barcelona, Bosch, 2005, t. I.
- SAINZ MORENO, Fernando, “El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, n° 150, Madrid, 1999, p. 477-514.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A., “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 43-108.
- YOLKA, Philippe, *La propriété publique. Éléments pour une théorie*, Paris, LGDJ, 1997.