

El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público

The current debate on the concept and nature of the public domain

Elisa Moreu Carbonell*

Este trabajo asume como objetivo analizar el impacto que ha tenido la entrada en vigor de la Ley española 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas, sobre el concepto y la naturaleza del dominio público en España, desde una triple perspectiva: normativa, doctrinal y jurisprudencial. Y sin olvidar cómo se inserta esta materia en los planes de estudio de las universidades españolas.

Palabras clave: Propiedades públicas, dominio público, Derecho español.

This study defines the impact of the Spanish Law 33/2003, relating to the property of public administrations, on the concept and nature of the public domain in Spain, from a triple perspective: normative, doctrinal and jurisprudential. Finally, the study explores how we study the public properties in the curricula of the Spanish universities.

Keywords: Public property, public domain, Spanish Law.

RESUMEN / ABSTRACT

Introducción

El objetivo de mi estudio es presentar una fotografía reciente de la teoría del dominio público en España; lo que podríamos llamar el actual "estado de cosas", tanto en el ámbito normativo, como doctrinal, jurisprudencial y también desde la perspectiva de las enseñanzas jurídicas. ¿Qué novedades relevantes ha introducido la legislación patrimonial española? ¿Qué autores estudian hoy el dominio público? ¿Qué conflictos llegan a los tribunales? ¿Se enseña en los planes de estudios, de grado y postgrado de las universidades españolas? Este viaje por la senda de la legislación patrimonial española, por las construcciones doctrinales en torno al dominio público y por su litigiosidad, me permitirá formular algunas reflexiones críticas sobre los patrimonios públicos.

* Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza. Correo electrónico: emoreu@unizar.es

Recibido el 31 de octubre y aceptado el 1 de diciembre de 2014.

I. Impacto de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas en la Teoría del Dominio Público

Veinticinco años después de que la Constitución española de 1978 elevara a rango constitucional los principios del dominio público y reservara a la ley el establecimiento del “régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales” (art. 132), el legislador estatal aprobó la Ley N° 33/2003 de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas. Hasta la promulgación de la Ley N° 33/2003, el dominio público carecía de una regulación general. La anterior Ley de Patrimonio del Estado, cuyo texto articulado fue aprobado por Decreto N° 1022/1964 de 15 de abril, solo se dedicaba a regular ciertos aspectos de su régimen jurídico, como la competencia del Ministerio de Economía y Hacienda para afectar bienes al dominio público (arts. 113 a 123), las mutaciones demaniales (arts. 124 y 125) o una mínima referencia a las concesiones y autorizaciones (arts. 126 a 128).

La Ley N° 33/2003 asume como objetivo “establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el art. 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado” (art. 1). Su Exposición de Motivos confirma que pretende ofrecer una regulación conjunta y unas bases comunes para todos los bienes y derechos de las Administraciones públicas, lo cual satisfaría dos requisitos esenciales. Por un lado, actuaría como norma superior de cierre del bloque regulador de los bienes de las Administraciones públicas y, por otro, pondría fin a la inseguridad jurídica que generaba tener que extraer normas básicas a partir de la normativa sectorial, “problema que ha aflorado en los contenciosos que han llegado al Tribunal Constitucional y que repercute negativamente en la labor legislativa autonómica, que ha de moverse en una zona caracterizada por su indefinición” (apdo. III). El Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto, destacaba también el hecho de ser la primera ley reguladora del régimen patrimonial de todas las Administraciones Públicas¹.

1. ¿Es realmente una Ley común para todos los patrimonios públicos?

La ley de patrimonio de las Administraciones Públicas no ha conseguido, en mi opinión, este objetivo unificador. En realidad, el pretendido régimen común es meramente residual, no solo porque tan solo una pequeña parte de la Ley tiene alcance básico o general (acotado

¹ Dictamen del Consejo de Estado n° 805/2003.

en su disposición adicional segunda²), sino principalmente porque la propia Ley se declara de aplicación supletoria cuando existan normas especiales (art. 5.2), y así sucede para las grandes categorías de bienes demaniales (aguas, costas, minas, montes, carreteras, puertos) y otros patrimonios públicos con régimen especial (véanse, entre otras, sus disposiciones adicionales primera a décima). En opinión de López Ramón³ el origen de muchos problemas que plantea la Ley N° 33/2003 se encuentra en este empeño del legislador por establecer un régimen unitario para todas las propiedades públicas, como si tuviera miedo a las lagunas en el régimen del dominio público. A mi juicio, el verdadero problema no es que la Ley N° 33/2003 se haya extendido en dicha regulación, sino que se ha quedado corta; se trata de un problema no solo cualitativo, sino también *cuantitativo*. Y aunque algún autor como López Menudo⁴ haya intentado forzar la literalidad de la Ley, lo cierto es que se ha perdido la oportunidad de codificar un régimen común para el dominio público (concepto y afectación, utilización y aprovechamiento, régimen exorbitante de disponibilidad y protección) y las demás cosas públicas, que impere sobre la regulación sectorial.

2. La delimitación conceptual del dominio público en la Ley N° 33/2003

Una de las principales novedades conceptuales de la Ley N° 33/2003⁵ es que recoge un concepto amplio de patrimonio de las Administraciones públicas, que está constituido tanto por los bienes de dominio público como por los bienes de dominio privado o patrimoniales (art. 3). Sin embargo, creo que siguen siendo confusos los contornos que delimitan el dominio público de las otras categorías de patrimonios públicos. Como ya expliqué en un trabajo anterior⁶ el régimen de los patrimonios públicos se halla marcado por una profunda incoherencia. Esta falta de consistencia y la indefinición de las categorías pueden explicarse, indudablemente, acudiendo a la clásica escala de la demanialidad⁷, reformulada hoy como escala de la publicidad de las cosas⁸; pero,

² Según la disposición final segunda de la Ley 33/2003, el título competencial que ampara una ley básica del Estado sobre patrimonios públicos sería el artículo 149.1.18.ª de la Constitución española, es decir, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. No obstante, determinados preceptos son también de aplicación general y no básica, con fundamento en los números 6.ª (legislación procesal), 8.ª (legislación civil), 17.ª (régimen económico de la Seguridad Social) y 18.ª (legislación sobre expropiación forzosa) del artículo 149.1 de la Constitución. Hay que tener en cuenta que la cuestión competencial es una de las más conflictivas, también en el terreno de los patrimonios públicos.

³ LÓPEZ RAMÓN 2010, 701.

⁴ LÓPEZ MENUDO 2007, 195.

⁵ FERNÁNDEZ ACEVEDO 2006, 90.

⁶ MOREU CARBONELL 2003, 449.

⁷ DUGUIT 1930.

⁸ LÓPEZ RAMÓN 2012.

en cualquier caso, obliga al jurista a realizar una labor de depuración conceptual, a la que no ayuda nada la inconcreción de la Ley.

La Ley N° 33/2003 sigue sustentándose en el criterio de la afectación para delimitar el dominio público (art. 5.1), caracterizado por su afectación a un uso general, un servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Ahora bien, la mutabilidad es una nota característica de las cosas públicas, de manera que los bienes patrimoniales se convierten en demaniales cuando son afectados y, al contrario, los bienes demaniales pueden ser desafectados⁹. Además, los bienes patrimoniales han compartido con los demaniales numerosas prerrogativas y privilegios, como la inembargabilidad.

En relación con este privilegio de los bienes patrimoniales, la Sentencia del TC 166/1998 de 15 de julio, abrió la puerta al reconocimiento de una categoría intermedia de bienes patrimoniales que se encuentran afectos a un servicio público o a una función pública sin por ello dejar de ser patrimoniales; son los llamados “bienes patrimoniales materialmente afectos”, que son inembargables como los demaniales. Con ello, el criterio de la afectación deja de ser exclusivo del dominio público. Que las Administraciones públicas conserven la naturaleza patrimonial de bienes que se encuentran afectos a un servicio público (así ocurría con los inmuebles ofrecidos como viviendas de los maestros por los Ayuntamientos) obedece a la finalidad –no reconocida– de poder aprovecharlos económicamente y disponer de ellos en el tráfico privado; utilizarlos, en definitiva, como fuentes de renta.

La categoría de los “bienes patrimoniales materialmente afectos” fue incorporada a la Ley N° 33/2003 (art. 30.3) para adaptarse a la doctrina constitucional. Sin embargo, resulta sorprendente que este art. 30.3 de la Ley no tenga carácter general ni básico de acuerdo con la disposición final 2° (solo son de aplicación general sus apartados 1 y 2). La restricción del privilegio de la inembargabilidad se limita al ámbito del patrimonio del Estado y al patrimonio de las entidades locales (art. 173.2 del Texto Refundido de las Haciendas Locales), mientras que

⁹ No es objeto del presente estudio el régimen de los bienes patrimoniales, pero sí observamos un proceso de privatización en los actuales momentos de crisis económica. La política económica comunitaria, y con mayor entusiasmo la española, se ha caracterizado por una firme disciplina presupuestaria y contención del déficit público en la búsqueda del equilibrio de las cuentas públicas, que se ha trasladado a la gestión del patrimonio de las Administraciones públicas. En efecto, uno de los principales objetivos de la Ley N° 33/2003 se cifra en dotar a la Administración de instrumentos que le permitan extraer la mayor rentabilidad posible a sus bienes y derechos patrimoniales, bien a través de su enajenación, bien a través de su aprovechamiento o explotación, con el fin de reducir o eliminar el déficit público. En este contexto privatizador se enmarca la exclusión de la gestión patrimonial del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público (art. 4.1) que está originando numerosos problemas interpretativos.

algunas leyes autonómicas de patrimonio siguen, por contraste, extendiendo el privilegio de inembargabilidad de los bienes patrimoniales con carácter absoluto (como la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón hasta su reforma de diciembre 2013). A juicio de López Ramón¹⁰ la confusa terminología de la Ley invita a conectar dicho supuesto de afectación material con el régimen de la afectación presunta determinante de la demanialidad. No me convence esta explicación, porque la afectación presunta supone el paso de un bien patrimonial a la categoría de demanial, es decir, la integración en el dominio público¹¹, mientras que la mera afectación material no altera la naturaleza (patrimonial) del bien afectado, que puede seguir siendo objeto de actos de gestión patrimonial.

3. Otras novedades legislativas en relación con el dominio público

La Ley N° 33/2003 también ha introducido novedades importantes que afectan a las reglas sobre utilización del dominio público y los títulos habilitantes necesarios para ello. Sin embargo, la utilización de los bienes demaniales depende del sector demanial de que se trate, ya que muchas peculiaridades sobre su régimen de uso se regulan en las grandes leyes sectoriales (de aguas, de costas, de minas, de carreteras, de vías pecuarias...). La Ley establece aquí la regla de la especialidad, de modo que "las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquellas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de estas, por las disposiciones de esta Ley" (art. 84.3). Pero la Ley N° 33/2003 no facilita criterios para determinar cuándo estas normas especiales resultan insuficientes, elemento que añade cierta confusión en la compleja tarea de concretar la norma aplicable al caso concreto.

Por lo que se refiere a los bienes demaniales de uso general (como las carreteras, el agua, los parques públicos, las calles) son susceptibles de distintas modalidades de uso: uso común, uso especial y uso privativo, que determinan el título habilitante necesario para su utilización. Como regla general, toda ocupación del dominio público que exceda del uso común requiere de la obtención del necesario título habilitante, que será una autorización o una concesión en función del tipo de uso y aprovechamiento (art. 84). La Ley N° 33/2003 no establece un régimen jurídico básico de estos títulos habilitantes, salvo excepciones.

a) Resulta sorprendente que el plazo de otorgamiento de la autorización no se haya considerado un elemento de su régimen jurídico básico, ya que el art. 92.3 de la Ley no tiene tal carácter. Por eso, el plazo

¹⁰ LÓPEZ RAMÓN 2012, 85.

¹¹ Art. 73.2 de la Ley 33/2003.

máximo de cuatro años que allí se establece, “incluidas las prórrogas”, solo se aplica al dominio público estatal y por aplicación de la regla de la especialidad (art. 84.3) las leyes sectoriales podrían fijar otros plazos distintos.

b) Por lo que afecta al título concesional, la Ley 33/2003 ha establecido como novedad un plazo uniforme para todas las concesiones demaniales, que es de 75 años incluidas las prórrogas (art. 93.3). Este plazo vincula a todas las concesiones demaniales de cualquier ámbito especial (aguas, costas, minas...), ya que la Ley solo permite que las normas especiales establezcan un plazo menor, nunca mayor, estableciéndose así una modulación de la regla de la especialidad del art. 84.3. En mi opinión, desde la entrada en vigor de la Ley 33/2003 queda derogado cualquier precepto de una ley sectorial que determine un plazo mayor, como, por ejemplo, la Ley de Minas de 1973 que permite la prórroga de la concesión minera “hasta un máximo de 90 años”. Como luego veremos, existe ya una línea jurisprudencial abierta que insiste en el carácter homogeneizador de algunos preceptos básicos de la Ley N° 33/2003¹².

Otra novedad destacable es que la Ley N° 33/2003 no regula una tipología de usos –tradicional en el ámbito local– que distingue entre un uso normal y un uso anormal del dominio público. Se considera uso normal el que es conforme con el destino principal del dominio público a que afecte; y uso anormal, el que no fuere conforme con dicho destino. Esta modalidad de uso (normal y anormal) es independiente de la anterior tipología, siendo posibles combinaciones entre ellas, como un uso común normal (bañarse en la playa) o un uso común anormal (la utilización de la misma playa para la celebración de una carrera de caballos). En cualquier caso, la legislación de régimen local exige concesión administrativa para el uso anormal, título habilitante que armoniza mal con las nuevas exigencias de la simplificación administrativa.

Porque en el proceso actual de simplificación y modernización de los procedimientos administrativos, por influjo de la Directiva Europea de Servicios¹³, se han suprimido algunos regímenes de autorización de carácter demanial, como los relativos a usos especiales en el dominio público hidráulico, que se han sustituido por declaraciones responsables¹⁴. Muchas concesiones y autorizaciones demaniales, especialmente en el ámbito local, limitan la libertad de acceso o prestación de servicios, pero siempre se podrán encontrar razones imperiosas de interés general (seguridad pública, orden público, entorno urbano) que justifiquen su mantenimiento.

¹² Sentencia del TS de 25 octubre 2013, recurso N° 559/2012.

¹³ 2006/123/CE, de 12 de diciembre.

¹⁴ Reforma del art. 51, Ley de Aguas.

Curiosamente, la Ley N° 33/2003 ha olvidado referirse al régimen de utilización y aprovechamiento de los bienes patrimoniales materialmente afectos al servicio público, a pesar de que el art. 30 de la Ley incorpora dicha categoría por influjo de la sentencia del TC n° 166/1998. Lógicamente, también en estos casos el régimen de los bienes patrimoniales debe considerarse instrumental con respecto al servicio público, pero se ha perdido la oportunidad de articular un régimen propio de gestión patrimonial adaptado a las peculiaridades de la propiedad pública.

II. (Nuevas) corrientes doctrinales en torno al dominio público

El dominio público es un tema clásico y, como tal, nunca pasa de moda. Sin embargo, no puede decirse que sean copiosos los estudios sobre la materia después de la Constitución de 1978, ni siquiera después de la entrada en vigor de la Ley N° 33/2003, hace ya más de 10 años. En aquel momento aparecieron valiosos comentarios sistemáticos de la Ley N° 33/2003, citados en la bibliografía final, en los que podemos encontrar interesantes reflexiones sobre la naturaleza jurídica del dominio público y la teoría de las cosas públicas.

1. ¿Sigue siendo válida la división entre "propietaristas" "funcionalistas"?

Cuando Sáinz Moreno¹⁵ formulaba sus reflexiones en torno a la teoría del dominio público con ocasión del 50 aniversario de la fundación de la Revista de Administración Pública, unos años antes de la entrada en vigor de la Ley 33/2003, asumía la distinción entre los autores denominados "propietaristas" y los "funcionalistas". Resumiendo mucho, la doctrina "propietarista" considera el dominio público como derecho de propiedad, mientras que los "funcionalistas" o críticos afirman que su verdadera naturaleza jurídica es la de ser un título causal de intervención, una potestad-función. No voy a desarrollar aquí ambas tesis, suficientemente conocidas, pero sí a contrastar si siguen vigentes actualmente y si la doctrina española continúa dividida en alguno de estos grupos. Salvo excepciones, nadie ofrece ideas novedosas sobre la naturaleza del dominio público, sino que se asume la división doctrinal y, como mucho, se intentan armonizar ambas posiciones. Lo cierto es que los autores que abordan hoy el estudio de la naturaleza del dominio público parecen haber aproximado sus posturas, y la mayor parte se inclina por una opción flexible que recoge principios de ambos grupos.

Creo que ha sido López Ramón¹⁶ quien ha realizado el esfuerzo más original de reelaboración de la teoría general del dominio público

¹⁵ SÁINZ MORENO 1999, 481.

¹⁶ LÓPEZ RAMÓN 2012, 42.

en torno a la propiedad civil, haciéndola compatible con la (re)construcción de un sistema de las cosas públicas cimentado en la idea de potestad. Siguiendo a un sector de la doctrina francesa encabezado por Gaudemet¹⁷ y Morand-Deviller¹⁸, López Ramón considera que el dominio público es un derecho real de propiedad, igual que la propiedad civil y por eso el Código civil es su lugar natural de regulación. De ahí que el legislador estatal esté legitimado para establecer una regulación común del dominio público con base en el título competencial del art. 149.1.8º de la Constitución española ("*legislación civil*").

Es indudable que reconducir el dominio público a la propiedad del Código Civil facilita el anclaje de la competencia del Estado sobre los bienes de dominio público en el complejo sistema competencial de la Constitución; es decir, permite defender la competencia del legislador estatal. Sin embargo, existen otros títulos que igualmente amparan dicha competencia estatal, como el artículo 149.1.18º (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) que es el que justifica la aplicación de la mayoría de los preceptos de la Ley N° 33/2003 (disposición final segunda). La tesis de la naturaleza civil del dominio público podría generar, además, problemas añadidos de índole procesal, pues ampararía una competencia genérica de los jueces y tribunales del orden jurisdiccional civil para decidir sobre el derecho real de propiedad¹⁹.

¿Qué opina la doctrina civilista al respecto? Cabe decir que entre administrativistas y civilistas no hay excesivas discrepancias, al menos en este punto, quizás porque tampoco hay suficientes cauces de colaboración entre ellos. Los civilistas reconocen que los preceptos del Código civil que regulan "los bienes según las personas a que pertenecen"²⁰ han quedado sepultados bajo la legislación patrimonial administrativa y resultan prácticamente inaplicables; así que estamos ante una "tierra de nadie" que los civilistas no suelen tratar en sus obras por considerar que es materia propia del Derecho Administrativo²¹. Siendo esto

¹⁷ GAUDEMET 2008.

¹⁸ MORAND-DEVILLER 2010.

¹⁹ La dualidad jurisdiccional en relación con el dominio público es un problema clásico; pero defender que el dominio público es una propiedad civil confirmaría la exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa con base en los artículos 3 a) de la Ley jurisdiccional española de 1998 y 43 de la Ley 33/2003.

²⁰ Arts. 338 a 345, Capítulo III del Título I del Libro II del Código Civil.

²¹ Creo que no resulta oportuno detenerme aquí en el tratamiento que la doctrina civilista hace de los bienes públicos, porque mi análisis se aborda desde el Derecho administrativo. Como digo, las posiciones doctrinales en torno al concepto y la naturaleza jurídica del dominio público apenas difieren (por todos, ALBALADEJO 2002, 438 y DIEZ-PICAZO 2012, 157, aunque sí se detectan discrepancias en temas fronterizos como el Derecho de aguas. En relación con el alcance de la demanialización operada por la Ley de Aguas de 1985, es notoria la oposición entre un sector de la doctrina civilista y la mayoría de la doctrina administrativista. Dicha corriente crítica está encabezada por el catedrático de Derecho

así, si el régimen común de la propiedad civil es cada vez más irrelevante ante las llamadas “propiedades especiales” (agraria, urbana, forestal...), el nexo de unión capaz de dar sentido a la categoría del dominio público no es el derecho real de propiedad, sino las técnicas de intervención administrativa, en concreto, la potestad y el servicio público²².

Quizás por eso, la propuesta de López Ramón²³ va más allá e incluye su tesis sobre la “escala de la publicidad de las cosas” que sirva de nexo de unión entre todas las categorías de bienes públicos, es decir: las cosas comunes, los bienes de dominio público, los bienes patrimoniales y los bienes de interés público. Curiosamente, el nexo que le permite construir el “sistema jurídico” de los bienes públicos no es la propiedad, sino la potestad. En esta propuesta de construcción de un sistema jurídico de las cosas públicas, la función social de la propiedad privada actuaría como límite negativo (en una suerte de “demanialización mínima”), y las utilidades públicas que satisfacen las cosas públicas, como límite positivo. López Ramón²⁴ reconoce que la concreción de esta escala genera situaciones de incertidumbre y requiere siempre examinar las circunstancias del caso concreto.

Su relativismo, no exento de cierto pragmatismo, conduciría quizás a defender que el elemento definidor del concepto del dominio público no es la propiedad (o no solo la propiedad), sino el conjunto de las potestades o facultades exorbitantes de las Administraciones públicas que garantizan la afectación de dichos bienes. En conclusión, seguir discutiendo sobre la naturaleza jurídica del dominio público (si es o no una propiedad) oculta el verdadero objetivo que nos debería ocupar a los administrativistas, y es el de cómo se debe codificar un régimen jurídico

civil de la Universidad de Zaragoza José Luis Moreu Ballonga, quien desde 1985 ha dirigido sus esfuerzos a defender la legalidad de las aguas privadas en nuestro país; un buen resumen de su tesis en un reciente trabajo, de sugerente título, publicado en la Revista de Administración Pública 2014.

²² La doctrina alemana se esfuerza desde hace pocos años en elaborar una “teoría general de la adjudicación administrativa” (*Verteilungsverfahren*) a partir de ejemplos tan variopintos como la contratación pública, los recursos naturales, la admisión en los colegios, la selección de personal, los taxis, las farmacias o los trasplantes de órganos. Estos autores proponen una nueva modalidad de actividad denominada de “adjudicación de derechos limitados en número”, partiendo de la idea de que todos los procedimientos en los que la Administración pública tiene que resolver problemas de escasez comparten unas características comunes. El régimen de las cosas públicas encajaría también en esta modalidad de adjudicación, en tanto que estamos ante recursos escasos y limitados en número cuyo reparto controla la Administración. Las nuevas ideas se están empezando a importar a España gracias al esfuerzo de Luis Arroyo Jiménez y Dolores Utrilla Fernández-Bermejo, que preparan una obra colectiva sobre “La Administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de recursos escasos” (de próxima publicación). Sin embargo, creo que aún queda un largo rodaje para que pueda hablarse de un sistema consolidado.

²³ LÓPEZ RAMÓN 2012, 52.

²⁴ LÓPEZ RAMÓN 2012, 53.

de las cosas públicas, cuáles son sus límites y con qué técnicas cuentan las Administraciones públicas para defender las utilidades públicas que justifican dicha intervención, con independencia de su titularidad pública o privada, en un momento en el que las fronteras de lo público y lo privado están desapareciendo. Como he dicho, se trata de un problema no solo cualitativo, sino también cuantitativo, y la Ley N° 33/2003 no ha conseguido codificar ese régimen común para las cosas públicas.

Resulta llamativo que esta difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado se vaya aceptando en otros sectores de intervención administrativa, como la contratación del sector público, mientras que en el ámbito de las cosas públicas seguimos anclados en estériles discusiones dogmáticas. ¿Acaso no se aplica el régimen de los contratos del sector público, por obra del Derecho Comunitario, a sujetos como los partidos políticos o las sociedades mercantiles que no son Administraciones públicas? ¿Y que se imponen obligaciones de servicio público a los prestadores de ciertos servicios esenciales absolutamente privatizados? Tenemos que avanzar en esa senda, ahondando en la delimitación funcional de la categoría de “cosa pública” que comprenda no solo las categorías clásicas del dominio público y los bienes patrimoniales (cuyo régimen de gestión, por cierto, ha quedado huérfano de regulación), sino también el patrimonio empresarial de las Administraciones Públicas²⁵, los derechos reales distintos de la propiedad²⁶ y la categoría de las cosas comunes²⁷.

El debate dogmático en la doctrina española no solo oscila ya entre las concepciones propietaristas y funcionalistas, ambas muy desdibujadas, sino entre una concepción conservacionista o “hiperprotectora”, que considera inconciliable el destino propio de los bienes públicos con su utilización económica, y otra tesis lucrativa o partidaria de la “valorización”, que defiende la necesidad de que los bienes públicos, también el demanio, cubran los costes de los servicios que prestan e incluso generen beneficios económicos.

2. La teoría sobre la “valorización” del dominio público

Las modernas corrientes doctrinales –también de origen francés²⁸– critican, en efecto, la improductividad del dominio público y su falta de

²⁵ Parcialmente regulado en los arts. 166 y ss. de la Ley N° 33/2003.

²⁶ CARRILLO DONAIRE 2006, 86.

²⁷ PUREZA 2002, 375. Por influjo del Derecho anglosajón se está generalizando el uso del concepto del “patrimonio común de la humanidad” o los “bienes públicos mundiales”, que en realidad entronca con la venerable construcción romana de la *res publicae* pero que está pendiente de análisis jurídico (MORAND-DEVILLER 2011, 13). Una manifestación más de la difuminación de las fronteras entre el Derecho público y el Derecho privado, no solo en nuestro país, sino en el Derecho comparado (CHRETIEN 2009, 325).

²⁸ DE GUERRERO MANSO 2013, 136.

adaptación a las necesidades financieras de las Administraciones públicas, sobre todo para la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos. En su tesis doctoral inédita, defendida en la Universidad de Sevilla, Fernández Scagliusi²⁹ propone tomar conciencia del valor de los patrimonios públicos para racionalizar y rentabilizar su gestión y conseguir, de esta manera, una mayor eficacia en la prestación de los servicios y una mejor satisfacción del interés general. Los partidarios de estas tesis proponen soluciones para una "gestión dinámica" de los patrimonios públicos, frente a una visión meramente "conservadora" de los mismos. La dogmática demanial clásica anclada en los principios de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del dominio público resulta así un obstáculo para su valorización, y por eso es necesario encontrar fórmulas de dinamización que, sin perjudicar la afectación de dichos bienes (aquí radica la clave), consigan una gestión más eficaz y rentable para las arcas públicas³⁰.

El término "valorización", que existe en español (según Diccionario de la Real Academia de la Lengua) pero no en el lenguaje jurídico, no es completamente novedoso ni, a mi juicio, supone una ruptura absoluta con la dogmática tradicional del dominio público. Lo primero, porque en 1969, hace ya más de 45 años, Jean-François Denoyer publicó un libro titulado "L'exploitation du domaine public", donde ya planteaba reflexiones tan premonitorias como esta: "En esta época en la que la preocupación por la productividad y la rentabilidad se extiende por todo, había que mostrar que también la Administración tenía esas mismas preocupaciones en un sector donde, sin embargo, durante mucho tiempo, su intervención fue limitada. Esta nueva concepción de dominio público plantea numerosos y difíciles problemas"³¹. Y lo segundo, porque dudo que mediante un análisis necesariamente fragmentario de las técnicas de valorización se pueda llegar a reconstruir la categoría dogmática del dominio público.

Las tesis relativas a la valorización del dominio público plantean también una reflexión sobre el impacto de la coyuntura económica en el ordenamiento jurídico. ¿Cómo se fuerzan las categorías jurídicas para encajarlas en las necesidades económicas del momento? ¿Corremos el riesgo de destruir en dos decenios lo que ha costado varios siglos construir? Porque en estos autores se advierte constantemente un afán por hacer compatible el mantenimiento del uso público (de la afectación) de los bienes, con su aprovechamiento lucrativo... pero no se dice

²⁹ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI 2014.

³⁰ Algunas de estas iniciativas, muy interesantes para el jurista, serían la señalización denominada "publicalle" (FERNÁNDEZ SCAGLIUSI 2014a) o los "project bonds" para la financiación de infraestructuras (FERNÁNDEZ SCAGLIUSI 2014b).

³¹ DENOYER 1969, 15.

cómo conseguir ese equilibrio, difícil de alcanzar cuando las Administraciones públicas necesitan obtener recursos a cortísimo plazo. La defensa de la valorización económica del dominio público esconde serios riesgos y puede tener como consecuencia no deseada la desaparición de bienes de un valor excepcional, no solo económico, y una tentación de enriquecimiento inmediato que resulta ser un mal negocio a medio y largo plazo³². Es como suele decirse, pan para hoy y hambre para mañana. Los problemas de financiación de las Administraciones públicas ponen en peligro, no solo la construcción dogmática clásica del dominio público, sino la propia subsistencia de la propiedad pública, aunque paradójicamente pretendan lo contrario³³.

3. ¿Qué otros temas interesan a la doctrina española?

Como he advertido, los trabajos doctrinales más recientes no suelen ofrecer propuestas novedosas acerca del concepto y la naturaleza del dominio público, es decir, no contribuyen a la construcción de una parte general de las propiedades públicas, quizás porque asumen que es una cuestión poco conflictiva, quizás también por razones simplemente pragmáticas (o subjetivas). La mayor parte de los estudios recientes se centran en los sectores demaniales especiales: aguas, costas, montes, minas, vías pecuarias, carreteras, puertos.

Por su relevancia, y porque tiene conexión con la delimitación del concepto mismo de dominio público, me gustaría aludir a la última reforma de la Ley N° 22/1988, de 28 de julio, de Costas, operada por Ley N° 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, de la que ya se está ocupando la doctrina. Por todos, Núñez Lozano³⁴ y Menéndez Rexach³⁵ se muestran muy críticos con el giro privatizador de la reforma y con sus "singularidades", que no son sino inadmisibles tratos de favor a concesionarios, salineros, establecimientos de cultivos marinos, enclaves privados, indultos para construcciones ilegales y un inexplicable régimen especial para la isla de Formentera. En fin, aunque últimamente se han prodigado las opiniones doctrinales críticas, creo que aún es pronto para extraer conclusiones, de modo que hay que dejar que transcurra el tiempo mínimo de rodaje de la Ley. Además, la Ley N° 2/2013 está pendiente de varios recursos de inconstitucionalidad promovidos ante el Tribunal Constitucional por los diputados del grupo

³² MORAND-DEVILLER 2007, 737.

³³ También MORAND-DEVILLER 2011, 25. Pone como ejemplo la iniciativa del Ayuntamiento de París de ceder, a través de censo enfiteútico, el clásico inmueble del "Hotel de la Marine" en plena Plaza de la Concordia de París, a un grupo financiero internacional interesado en construir un conjunto hotelero y comercial de lujo. El proyecto fue paralizado por la presión ciudadana y finalmente se confió su gestión a una entidad pública.

³⁴ NÚÑEZ LOZANO 2013, 103.

³⁵ MENÉNDEZ REXACH 2014, 53.

parlamentario socialista en el Congreso y por los gobiernos autonómicos de Andalucía, Canarias, Asturias y Cataluña.

Las conexiones entre el dominio público, el urbanismo y el medio ambiente han ocupado también a la doctrina española de los últimos diez años. Especialmente conflictivo ha sido siempre el tema de la planificación y de la gestión urbanística cuando están afectados bienes de dominio público, ya que tienen que ponerse en marcha complicados mecanismos de coordinación. La monografía de López Ramón y Escartín Escudé³⁶ presenta una visión integrada del régimen urbanístico y ambiental de los bienes públicos, tanto desde una perspectiva transversal, como de Derecho comparado y, por supuesto, sectorial.

Otro sector cuyo régimen jurídico ha sido capaz de atraer el interés de la doctrina es el dominio público radioeléctrico, regulado hoy en la nueva Ley N° 9/2014 de 9 de mayo, de telecomunicaciones, que sustituye a la Ley N° 32/2003 de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Entre otras novedades, la reforma ha simplificado los procedimientos que regulan el acceso al uso del espectro radioeléctrico por parte de la Administración del Estado, instaurando un régimen de declaración responsable que sustituye a las licencias urbanísticas y ambientales, de manera que han quedado muy limitadas las facultades de intervención de los municipios en este tipo de actividades. En relación con ello, otro de los sectores demaniales que más ha interesado a la doctrina española, quizás impulsado por su relativamente elevada conflictividad, sea el del dominio público local. La doctrina se ha ocupado de temas como el régimen de usos (también desde la perspectiva fiscal), el ya citado de las redes de telecomunicaciones, las mutaciones demaniales, la obligación de formar inventario, el embargo o la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales³⁷.

III. El Dominio Público en la jurisprudencia

En este epígrafe voy a analizar los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en relación con el dominio público a partir de la entrada en vigor de la Ley N° 33/2003. Sáinz Moreno³⁸ afirmaba que la escasa litigiosidad sobre la materia se debe a la solidez de la doctrina española que, pese a no coincidir en el concepto de dominio público, ha determinado una regulación clara y adecuada del mismo. Es cierto que no es muy abundante la jurisprudencia sobre el concepto de dominio público en España, pero dudo si realmente aquí ha tenido mucho que ver la

³⁶ LÓPEZ RAMÓN y ESCARTÍN ESCUDÉ 2013.

³⁷ Véanse los tratados generales sobre bienes locales de CEBRIÁN ABELLÁN 2010 y GUTIÉRREZ COLOMINA 2012.

³⁸ SÁINZ MORENO 1999, 478.

doctrina. Tampoco sé si es una afirmación cierta, porque hay asuntos que sí generan bastante conflictividad (como los deslindes o los relativos a las aguas privadas).

Trataré por separado la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que me permitirá ofrecer una imagen bastante fiable de los conflictos que ocupan a nuestros tribunales.

1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Los asuntos competenciales relacionados con el dominio público siguen siendo los más numerosos ante el Tribunal Constitucional. En resumen: la mayoría de conflictos relativos al dominio público que han llegado hasta el Tribunal Constitucional resuelven cuestiones de índole competencial, y casi todos se refieren a sectores demaniales especiales.

Empezaré con el análisis de la sentencia del TC 94/2013, de 23 abril, que es, hasta la fecha, la primera dictada en relación directa con la Ley N° 33/2003. El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra determinados artículos de la Ley N° 33/2003 por considerar que no invaden competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo y vivienda, ni exceden de la competencia estatal sobre "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" (art. 149.1.18° CE). Según el Tribunal Constitucional, la competencia estatal en materia de régimen patrimonial de las Administraciones Públicas se cimenta en el título relativo a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" y en la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas (ambas en el art. 149.1.18° CE). Nada impide, además, que esta regulación básica pueda incidir en ámbitos materiales sectoriales de competencia autonómica, y específicamente en el ámbito urbanístico, sin que ello determine la vulneración de las competencias autonómicas en dicha materia (FJ. 4). Se formula, no obstante, un interesante voto particular que pone en cuestión que el Estado pueda anudar consecuencias a los incumplimientos del deber de calificación de bienes desafectados, cualquiera que sea su titularidad, sin vulneración de la autonomía local.

Sobre el dominio público local se ha pronunciado la sentencia del TC 73/2011, de 19 mayo, que estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con un precepto de la Ley de las haciendas Locales, que gravaba los anuncios publicitarios en terrenos privados visibles desde el dominio público. El Tribunal Constitucional considera que dicho gravamen desnaturaliza el concepto de tasa, pues no existe ocupación del dominio público ni uso privativo excluyente, ni uso especial, y que, por tanto, vulnera las exigencias de la reserva de ley.

En relación con los conflictos sectoriales, un primer grupo de sentencias afecta al dominio público hidráulico y a la gestión de las cuencas hidrográficas. En Derecho español, como es sabido, la distribución competencial en materia de aguas viene determinada, entre otros criterios, por el carácter intercomunitario o intracomunitario de la cuenca hidrográfica, correspondiendo al Estado la competencia reguladora cuando las aguas discurren por más de una Comunidad autónoma, y a las Comunidades Autónomas cuando las aguas discurren íntegramente por el territorio autonómico³⁹. En este marco constitucional, y muy especialmente después de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de última generación, han surgido conflictos nuevos que han llegado al Tribunal Constitucional relativos a la gestión del dominio público hidráulico y a la unidad del ciclo hidrológico.

La sentencia del TC 49/2010 de 29 septiembre, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia contra determinados artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁴⁰, que atribuyen en exclusiva las competencias relativas a las cuencas hidrográficas intracomunitarias (art. 117). En línea con la anterior sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio (primera sentencia sobre el Estatuto de Cataluña) el Tribunal Constitucional concluye que no es inconstitucional la atribución de competencias en materia de aguas a las Comunidades autónomas que hayan reconocido en sus estatutos la competencia sobre las cuencas internas. La sentencia tiene, no obstante, cuatro votos particulares parcialmente discrepantes. Sobre la delimitación competencial en materia de aguas se han dictado también otras importantes sentencias del TC, en concreto las 110/2011, de 22 de junio sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón o 32/2011, de 17 de marzo sobre la unidad de gestión del agua.

También en relación con el dominio público de las aguas, la sentencia del TC 149/2011, de 28 septiembre, desestima los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Diputación General de Aragón contra determinados preceptos de la Ley estatal de Aguas⁴¹, relativos a la cesión de derechos de uso del agua (arts. 68 ss). Según el Tribunal Constitucional, ni la brevedad de los plazos establecidos ni el establecimiento de un régimen de silencio administrativo positivo resultan contrarios a la garantía constitucional del dominio público hidráulico del art. 132 de la Constitución.

Otro grupo de conflictos competenciales afectan al régimen del dominio público portuario. La sentencia del TC 34/2014, de 27 febrero,

³⁹ Art. 149.1.22º de la Constitución.

⁴⁰ Aprobado por LO. 6/2006, de 19 de julio.

⁴¹ Texto refundido aprobado por RD. Legislativo 1/2011, de 20 julio.

estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley del parlamento de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de puertos. La estimación del recurso se fundamenta en la vulneración de la competencia estatal sobre la protección del dominio público marítimo-terrestre, pues el Tribunal Constitucional recuerda que “aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización; y, a su vez, esas facultades que al Estado corresponden para la preservación del dominio público, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal”. El Tribunal considera que hay evidentes contradicciones entre la Ley andaluza de puertos y la Ley de Costas. De nuevo se formula un voto particular discrepante del fallo.

Por último, en los últimos meses han tenido gran relevancia mediática dos sentencias del Tribunal Constitucional relativas al dominio público minero y los hidrocarburos, concretamente, sobre la polémica técnica de la fractura hidráulica o “*fracking*”. Cuatro Comunidades autónomas españolas (Cantabria, La Rioja, Navarra y Cataluña) han dictado leyes que prohíben el desarrollo de la fractura hidráulica en sus respectivos territorios, lo que ha provocado la reacción inmediata del Gobierno por considerar que atentan contra la competencia exclusiva del Estado en materia de bases del régimen minero y energético⁴². La sentencia del TC 106/2014, de 24 junio, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cantabria de 15 de abril de 2013, al considerar que la Ley vulnera la competencia básica del Estado. No obstante, hay voto particular suscrito por tres magistrados, que discrepa del canon de enjuiciamiento empleado por la mayoría del Pleno y considera que no se ha ponderado suficientemente la incidencia de los riesgos del *fracking* sobre la salud humana. Por su parte, en relación con la Ley de La Rioja 7/2013, que establece la prohibición de *fracking* en esta Comunidad Autónoma, la sentencia del TC 134/2014 de 22 de junio, se pronuncia en idéntico sentido y con los mismos efectos. Por su parte, la prohibición de Cataluña en su Ley de medidas fiscales de 2014 también ha sido cautelarmente paralizada por el Tribunal Constitucional.

⁴² Art 149.1. 23º de la Constitución.

2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no han sido muy numerosos los conflictos que afectan directamente a la aplicación de la Ley N° 33/2003.

Entre toda la jurisprudencia posterior a la entrada en vigor de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, quiero destacar la sentencia del TS de 25 de octubre de 2013⁴³, relativa a los títulos habilitantes exigidos para la utilización de los bienes de dominio público (autorizaciones y concesiones), y en concreto sobre el plazo máximo de las concesiones demaniales, que la Ley N° 33/2003, como he dicho, fija hoy en 75 años como máximo incluidas las prórrogas. Pues bien, el Tribunal Supremo confirma que una ley sectorial no puede, en ningún caso, ampliar el plazo máximo de 75 años previsto en la Ley N° 33/2003, porque se trata de una disposición básica que vincula también al legislador sectorial (FJ. 3° y 4°).

Otro grupo de conflictos afecta al dominio público local, quizás el que más litigiosidad genera. En relación con los usos especiales del mismo (cajeros, publicidad directa) y a las tasas exigibles, la sentencia del TS de 22 octubre 2009⁴⁴ confirma que la instalación de un cajero automático en la vía pública es un uso especial por parte de la entidad bancaria titular del cajero, que es la que obtiene el beneficio económico, y, por tanto, puede ser objeto del cobro de la correspondiente tasa (FJ. 2).

Sin apartarnos del ámbito local, otro grupo de pronunciamientos jurisprudenciales han puesto en entredicho la tasa municipal que algunos Ayuntamientos pretenden exigir a las empresas de servicios de telefonía móvil por ocupación del subsuelo, suelo y vuelo de la vía pública. Numerosas empresas de telefonía móvil han impugnado el establecimiento de esta tasa municipal por entender que vulnera la normativa de la Unión Europea. Entre otras muchas, la sentencia del TS de 14 julio 2014⁴⁵ confirma que no se puede exigir una tasa por instalación de recursos de telefonía móvil sobre dominio público municipal a las empresas operadoras que no son titulares de la red, pero que la usan para prestar sus servicios (FJ. 1). Sobre este asunto ha profundizado Álvarez Fernández⁴⁶.

Adentrándonos ya en sectores especiales, sigue siendo relevante la jurisprudencia relativa al dominio público de las aguas, en concreto las pretensiones relativas a determinar la naturaleza jurídica –pública o privada– de las aguas afectadas por la demanialización de la Ley

⁴³ Recurso N° 559/2012.

⁴⁴ Recurso de casación en interés de la Ley N° 32/2008.

⁴⁵ Recurso N° 1529/2013.

⁴⁶ ÁLVAREZ FERNÁNDEZ 2013, 257.

de Aguas de 1985, especialmente de aguas subterráneas. Hay aquí bastantes decisiones de la sala de lo civil del Tribunal Supremo, como la sentencia del TS (sala 1ª) de 22 junio 2009⁴⁷, que declara que las conocidas como "Lagunas de Ruidera" (entre Albacete y Ciudad Real) forman parte del demanio hídrico, pues no han de considerarse como humedales aislados de la cuenca, aunque por cuestiones históricas relacionadas con los procesos desamortizadores hayan podido estar bajo el régimen de propiedad privada. Por el contrario, el ciclo del agua y las características objetivas de la cuenca fluvial demuestran, a juicio del Alto Tribunal, que dichas lagunas son parte integrante del río Guadiana y, por tanto, un bien claramente perteneciente al dominio público. Esta declaración de demanialidad cuenta con notorios efectos registrales y ambientales.

Finalmente, encontramos numerosos pronunciamientos relativos al deslinde de los bienes del dominio público marítimo terrestre, como en las sentencias del TS de 12 febrero 2014⁴⁸ y 25 mayo 2012⁴⁹. Los procedimientos de deslinde suelen plantear en Derecho español bastantes problemas prácticos, especialmente con los propietarios colindantes y con las autoridades autonómicas.

IV. La enseñanza de la Teoría del dominio público en las universidades españolas

Desde la implantación del plan Bolonia en las Universidades españolas, la enseñanza de las cosas públicas ha perdido peso en los planes de estudios de los Grados de Derecho, en parte debido a la reducción temporal de las asignaturas. En casi todas las universidades se incluye un tema de bienes públicos en la asignatura de Derecho Administrativo, Parte Especial, pero generalmente se limita a la parte general de la teoría de las propiedades públicas, y apenas se imparten temas de parte especial (aguas, costas, minas...). No obstante, aún existen asignaturas específicas sobre bienes públicos en la Universidad de Almería (Derecho Administrativo Especial), Universidad de Barcelona (Bienes públicos y urbanismo) o la Universidad de Salamanca (Bienes públicos y medio ambiente), muchas de ellas con el carácter de optativas, por ejemplo, en el Grado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (Bienes públicos y obras públicas).

En las pocas universidades públicas donde todavía quedan (en extinción) planes de Licenciado en Derecho, pueden encontrarse algunas asignaturas especializadas en el Derecho público de las cosas públicas,

⁴⁷ Recurso N° 1478/2004.

⁴⁸ Recurso N° 2093/2011.

⁴⁹ Recurso N° 745/2009.

como en la Universidad de Valencia. Por lo que respecta a los Másteres, Postgrados y estudios propios de las Universidades españolas, el panorama es muy similar.

Por último, en las pruebas de selección para el empleo público, en los cuerpos y escalas de perfil más jurídico y del grupo A, se incluyen temas de bienes públicos, si bien su extensión varía mucho entre unas oposiciones y otras, y en general puede afirmarse que tienen escasa relevancia en el conjunto de los diferentes temarios⁵⁰.

Conclusiones

Como puede concluirse el presente trabajo, la dogmática del dominio público no ha sufrido una evolución sustancial desde la entrada en vigor de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. La doctrina española parece haber encontrado un equilibrio en su afán por armonizar y dar coherencia a la clásica oposición entre propietarios y funcionalistas, tesis ambas muy desdibujadas. Además, se abre paso tímidamente una corriente partidaria de la "valorización" del dominio público, de origen francés, que defiende la necesidad de que el dominio público cubra los costes de los servicios que presta e incluso genere beneficios económicos. Sin embargo, según he apuntado, el estudio de las técnicas de valorización no contribuye a reconstruir la categoría dogmática del dominio público. En mi opinión, con la aprobación de la Ley N° 33/2003 se ha perdido una buena ocasión para conseguir una regulación común de los patrimonios públicos y, sobre todo, para actualizar textos normativos que hoy se encuentran desfasados y con remisiones contradictorias entre ellos, como el Código Civil, la ley básica de régimen local, las leyes patrimoniales de ámbito autonómico y alguna ley sectorial como la Ley de Minas de 1973. De nuevo parece cumplirse el pronóstico de que los cambios sirven para que todo siga igual.

Bibliografía citada

- ALBALADEJO, Manuel (2002): *Curso de Derecho Civil III. Derecho de Bienes*, 9ª ed. (Bosch, Barcelona), pp. 438-457.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica (2013): "La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Alternativas a las tasas exigidas a los operadores de telefonía móvil que no son titulares de los recursos. (A propósito de la sentencia del TJUE de 12 de julio de 2012)", en: *RAP. Revista de Administración Pública* n° 191, pp. 257-283.

⁵⁰ En el temario de las oposiciones de Abogado del Estado (Orden JUS/1509/2010, de 31 mayo) encontramos doce temas de patrimonio de las Administraciones públicas, tanto de parte general como de parte especial: montes, costas, puertos, aguas, minas e hidrocarburos). En cambio, en las oposiciones para jueces y fiscales (Acuerdo de 29 enero 2014) solo aparece uno, pero de carácter muy general y ni siquiera centrado en exclusiva en los bienes públicos, que se tratan junto con la expropiación forzosa.

- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2006): "Las servidumbres administrativas", en: revista *Justicia Administrativa* n° extraordinario, pp. 77-106.
- CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel (2010): *El patrimonio de las Entidades Locales* (Bosch, Barcelona), 623 pp.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen [coord.] (2004): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters), 1063 pp.
- CHRETIEN, Patrice (2009): "The property of Public Bodies", en: RUFFERT, Matthias [ed.]: *The Public-Private Law Divide: potential for transformation?*, (British Institute of International and Comparative Law, MPG Books Group, Londres), pp. 311-333.
- DE GUERRERO MANSO (2013): "El derecho de propiedad de las personas públicas en Francia y su relación con el medio ambiente y el urbanismo", en: LÓPEZ RAMÓN Fernando y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor [coords.] (2013): *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente* (Madrid, Marcial Pons), pp. 129-147.
- DENOYER, Jean-François (1969): *L'exploitation du domaine public* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris), 223 pp.
- DÍEZ-PICAZO, Luis (2012): *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial. VI. Derechos reales* (Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor), pp. 157-166.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2012): *Las concesiones administrativas de dominio público*, 2ª ed. (Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor), 467 pp.
- _____ (2006): "La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales. Su regulación jurídica en la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas", en: *RAP. Revista de Administración Pública* n° 171, ISSN: 0034-7639, pp. 79-137.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, Mª de los Ángeles (2014): *La valorización del dominio público*, Tesis Doctoral inédita (co)dirigida por CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y MONTOTOYA MARTÍN, Encarnación, Universidad de Sevilla, repositorio de tesis disponible en: <http://www.doctorado.us.es/tesis-doctoral/repositorio-tesis/tesis-2014/details/2/4444>.
- _____ (2014a): "Nuevos mecanismos para la rentabilización de los bienes municipales. La expansión de la publicidad en las calles", en: *Actualidad Administrativa* n° 10, pp. 1071-1078.
- _____ (2014b): "Una herramienta novedosa de financiación de infraestructuras: la iniciativa *project bonds* o emisión de bonos", en: *Diario la Ley* n° 8389, pp. 1-13.
- GAUDEMET, Yves (2008): *Droit administratif des biens*, 13ª ed. (Paris, Librerie Générale de Droit et de Jurisprudence), 618 pp.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio [dir.] (2009): *Derecho de los bienes públicos*, 2ª ed. (Valencia, Tirant lo Blanch Tratados), 1243 pp.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio [coord.] (2012): *Régimen de bienes de las Entidades Locales* (Valencia, Tirant lo Blanch), 775 pp.
- HORGUÉ BAENA, Concepción [dir.] (2007): *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas* (Madrid, Editorial Iustel), 447 pp.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco (2007): "Títulos hábiles para la utilización de los bienes y derechos demaniales. Tipología y régimen", en: ob. col. HORGUÉ BAENA, Concepción [dir.]: *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas* (Madrid, Editorial Iustel), pp. 193-203.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2012): *Sistema jurídico de los bienes públicos* (Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters), 317 pp.
- _____ (2010): "Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las Administraciones públicas en la legislación española", en *REDA: Revista Española de Derecho Administrativo* n° 148, pp. 701-723.
- LÓPEZ RAMÓN Fernando y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor [coords.] (2013): *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente* (Madrid, Marcial Pons), 612 pp.

- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2014): "La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre", en: CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, y otros [coord.]: *La nueva regulación de las costas* (INAP, Madrid), pp. 13-55.
- MESTRE DELGADO, J. Francisco, dir. (2010): *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre* (Madrid, La Ley-El Consultor), 2ª edición, 1790 pp.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline (2011): "Los bienes públicos y el Derecho de propiedad", en: REALA. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* nº 317, ISSN: 1699-7476, pp. 13-28.
- ____ (2010): *Droit administratif des biens. Cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, 6ª ed. (Paris, Montchrestien), 884 pp.
- ____ (2007): «La crise du domaine public. A la recherche d'une institution perdue», en: *Le Droit Administratif: permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de Jean-Francois Lachanme* (Paris, Dalloz), 1122 pp.
- MOREU BALLONGA, José Luis (2014): "El maltrato originario y creciente por la legalidad vigente, a la propiedad privada del agua", en: *RAP. Revista de Administración Pública* nº 193, ISSN: 0034-7639, pp. 335-373.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2003): "Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones del dominio público", en: *RAP. Revista de Administración Pública* nº 161, ISSN: 0034-7639, pp. 435-477.
- NÚÑEZ LOZANO, Mª del Carmen (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013* (Valencia, Tirant lo Blanch), 285 pp.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto [Directores] (2013): *Derecho de los bienes públicos*, 2 tomos, 2ª edición (Cizur Menor, Aranzadi). 2142 pp.
- PUREZA, José Manuel (2002): *El patrimonio común de la humanidad: ¿hacia un Derecho internacional de la solidaridad?* (Madrid, Editorial Trotta), 400 pp.
- SÁINZ MORENO, Fernando (2009): "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública", en: *RAP, Revista de Administración Pública* nº 150, ISSN: 0034-7639, pp. 477-514.

Normativa citada

- Constitución española de 1978.
- Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado fue aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por LO. 6/2006, de 19 de julio.
- Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por RD. Legislativo 1/2011, de 20 julio.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, reformada por Ley 2/2013, de 29 de mayo.
- Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local.
- Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Jurisprudencia citada

- Sentencia del TC 166/1998, de 15 de julio.
- Sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio.
- Sentencia del TC 49/2010 de 29 septiembre.
- Sentencia del TC 32/2011, de 17 de marzo.
- Sentencia del TC 73/2011, de 19 mayo.
- Sentencia del TC 94/2013, de 23 abril.
- Sentencia del TC 110/2011, de 22 de junio.
- Sentencia del TC 149/2011, de 28 septiembre.

Sentencia del TC 34/2014, de 27 febrero.
Sentencia del TC 106/2014, de 24 junio.
Sentencia del TC 134/2014 de 22 de junio.
Sentencia del TS (sala 1ª) de 22 junio 2009, recurso nº 1478/2004.
Sentencia del TS de 22 octubre 2009, recurso de casación en interés de ley nº 32/2008.
Sentencia del TS de 25 mayo 2012, recurso nº 745/2009.
Sentencia del TS de 25 de octubre de 2013, recurso nº 559/2012.
Sentencia del TS de 12 febrero 2014, recurso nº 2093/32011.
Sentencia del TS de 14 julio 2014, recurso nº 1529/2013.

Otros documentos

Dictamen del Consejo de Estado nº 805/2003, de 3 de abril, disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2003-805> (recuperado: 21 octubre 2014).