
Els béns públics

PID_00239934

José Esteve Pardo

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



José Esteve Pardo

Catedràtic de Dret Administratiu de
la Universitat de Barcelona.

Índex

Introducció	5
Objectius	7
1. Els béns de domini públic	9
1.1. La noció de domini públic	9
1.2. Gènesi històrica de la distinció entre béns de domini públic i béns patrimonials	10
1.3. L'afectació i les seves modalitats	13
1.3.1. L'afectació per llei. L'anomenat <i>domini públic natural</i>	13
1.3.2. L'afectació per classificació	14
1.3.3. L'afectació expressa	15
1.3.4. L'afectació implícita	15
2. El règim jurídic del domini públic	16
2.1. Els principis substantius i característics: inalienabilitat, inembargabilitat i imprescriptibilitat	16
2.2. Les tècniques específiques de protecció	16
2.3. La delimitació dels béns de domini públic	17
2.4. La recuperació possessòria	18
2.5. La policia demanial	18
3. El règim d'ús dels béns demanials	20
3.1. L'ús comú general	20
3.2. L'ús comú especial	20
3.3. L'ús privatiu del domini públic. La concessió demanial	22
4. Altres figures del tràfic demanial	25
4.1. La mutació demanial	25
4.2. Les reserves demanials	26
5. Els béns patrimonials de l'Administració	27
6. Els béns comunals	30
7. Estudi particularitzat de dos tipus de béns públics: les forests i les costes	32
7.1. El règim jurídic de les forests i els espais naturals protegits	32
7.2. El demani marítim i la legislació de costes	35
Exercicis d'autoavaluació	39

Solucionari	40
Glossari	41
Bibliografia	42

Introducció

Aquest bloc temàtic està dedicat als **béns de l'Administració**. Abans que res, cal destacar que l'expressió que s'utilitza habitualment no és gens satisfactòria. I no es tracta només d'una qüestió semàntica o de terminologia. En estudiar aquest mòdul i aproximar-nos en la matèria, podrem conèixer millor les característiques substantives i diferencials i el règim jurídic d'aquests béns.

Com passa amb altres matèries, les categories del dret públic també estan en aquesta qüestió molt condicionades pels conceptes i la inèrcia del dret privat. Pel que fa als béns públics, concretament, es pot observar que, per aquesta simple inèrcia, s'hi traslladen els conceptes i les referències que giren entorn de la **idea de propietat**. Es parla així de béns de l'Administració, de propietats administratives i de drets reals administratius. Però cap d'aquests títols, ni altres de semblants, no són correctes, ja que no arriben a expressar, i ni tan sols a insinuar, la relació de l'Administració amb aquests béns. Aquesta relació no és, ni de bon tros, una relació de propietat o de titularitat en el sentit privat.

L'objectiu de l'Administració –i del dret administratiu– en relació amb aquests béns és protegir-los i mantenir la seva destinació a finalitats d'interès públic, com pot ser el seu ús públic –és el cas dels béns de domini públic– o disposar d'un patrimoni que sigui gestionat i aprofitat per obtenir ingressos per a la hisenda pública –el cas dels béns patrimonials.

Per tant, el que té una importància prioritària no és la dada subjectiva de la titularitat, sinó la destinació del bé i el règim jurídic de què gaudeix a fi de mantenir i garantir aquesta destinació.

En primer lloc, la relació de l'Administració amb els béns que ara estudiem no se substancia entorn de la idea de propietat o de titularitat de drets reals. L'Administració no posseeix drets, sinó **potestats**. L'Administració, per exemple, no és propietària de les costes, tot i que es digui que les costes són un bé de domini públic de l'Administració, perquè, quina mena de propietat seria aquesta que no permet que el propietari en disposi, ja que, entre altres coses, no la pot ni alienar ni hipotecar? Les costes i els béns de domini públic no són de l'Administració. Són **béns subjectes** a unes competències i potestats particularment intenses per part de l'Administració.

Quina justificació tenen aquestes competències i potestats? Doncs, sens dubte, protegir aquests béns i mantenir-los íntegres en la seva destinació a les finalitats públiques que compleixen. En definitiva, la seqüència lògica seria la següent: un cop s'ha constatat que hi ha uns béns destinats a finalitats públiques

i s'ha afirmat la conveniència que continuïn destinats a aquestes finalitats, el dret configura un règim jurídic protector d'aquests béns i la seva destinació pública, i atribueix a l'Administració una sèrie de competències i potestats.

De tot això es desprèn que el més important no és el fet que aquests béns estiguin més o menys adscrits i vinculats a l'Administració –no ja com a titular, sinó com a subjecte que posseeix potestats i competències damunt seu–, sinó que el que realment és decisiu i ha de ser l'objecte prioritari d'estudi és el **règim jurídic**, que és un règim substancialment diferenciat del règim ordinari. A més, en el cas dels béns de domini públic, es tracta de situar-los fora del règim jurídic privat i del seu tràfic.

Es desenvolupa així un ordre de consideracions i de plantejaments semblant al que justifica l'aplicació del dret públic en altres àmbits. Un d'aquests àmbits l'acabem de considerar en relació amb els serveis públics: es tracta d'activitats i serveis que, en satisfer necessitats públiques, se situen sota l'òrbita de l'Administració, la qual cosa no vol dir que aquesta en sigui propietària, sinó que es troben sota la seva responsabilitat i garantia i que, per tant, l'Administració posseeix una sèrie de potestats i facultats damunt seu.

Sabem que l'Administració pot transferir la gestió del servei, per mitjà d'un contracte de concessió, a un particular, i que aquest contracte estarà subjecte al dret administratiu a fi de garantir adequadament la prestació del servei, fins al punt d'alterar i constituir una excepció, com ens consta, a les regles més elementals i comunes de la contractació privada.

Així doncs, tot i que convencionalment i per seguir una terminologia comuna es pugui utilitzar l'expressió *béns de l'Administració*, aquí deixem en un segon pla la dada subjectiva per a destacar el règim de dret públic a què es troben subjectes una sèrie de béns. Aquest plantejament ens sembla més correcte que no pas parlar de béns públics.

Exemple

L'alteració que es dona quan, per causes alienes al concessionari, la pujada dels preus fa perillar la prestació del servei: aleshores es pot recompondre l'equació financera, però no per salvar el concessionari, sinó per salvar el servei.

Objectius

En aquest mòdul didàctic hi ha els continguts i les eines procedimentals indispensables perquè l'estudiant assoleixi els objectius següents:

- 1.** Reflexionar sobre la relació jurídica que l'Administració manté amb els béns de domini públic.
- 2.** Conèixer el règim de protecció del domini públic.
- 3.** Conèixer el tràfic jurídic dels béns de domini públic, particularment el seu règim d'ús.
- 4.** Diferenciar entre els béns de domini públic, els béns patrimonials i els béns comunals.

1. Els béns de domini públic

El règim dels béns de domini públic és el que ofereix les singularitats més importants i on es concentren els elements més característics del dret públic. Per tant, és el règim al qual dedicarem més atenció. A més, es tracta d'un règim que afecta béns que tenen una significació i una importància destacades: aigües, costes, mines, espais naturals, béns destinats a un servei públic com ara carreteres, béns destinats a obres públiques, etc.

1.1. La noció de domini públic

Per la inèrcia adquirida en el dret privat a què hem fet referència abans, s'han considerat tradicionalment els béns de domini públic com a béns de l'Administració, tot i que estan subjectes a un règim d'excepció enfront del dret comú o civil. Aquest plantejament no es pot sostenir de cap manera, i ho podem constatar immediatament en analitzar-ne el règim jurídic. Només cal, per exemple, consultar les normes constitucionals, escasses però contundents, que confirmen la constant tradició jurídica en la regulació d'aquests béns. Segons l'article 132.1 de la Constitució, el règim que els regeix s'ha d'inspirar en els **principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat**, i aquests tres principis s'han condensat sovint en un principi comú i genèric, el **principi de la indisponibilitat**.

Aleshores cal plantejar-se la pregunta següent: es pot dir, amb un mínim de rigor i de conseqüència, que es pot predicar la propietat sobre béns dels quals no es pot disposar en absolut? És evident, doncs, que no ens trobem davant d'una relació de propietat, i ni tan sols davant d'un tipus singular de dret real.

Què és, aleshores, el domini públic? Quin n'és l'element substancial i característic? Doncs, senzillament, l'element substancial i característic del domini públic és el seu règim jurídic singular, al qual estan subjectes una sèrie de béns: els que integren aquest domini.

És un règim singular perquè s'aparta decididament del règim jurídic comú, el règim dels drets reals, que té la seva regulació bàsica. Però aquesta singularitat tampoc no comporta que es tracti d'un règim parcial configurat per l'acumulació d'una sèrie d'excepcions a la regulació comuna dels drets reals. El règim de domini públic, o demanial, és el règim comú dels béns que integren aquesta categoria i en recull totes les vicissituds.

Vegeu també

Vegeu l'apartat introductori d'aquest mòdul didàctic.

Aquest **règim demanial** està marcat decisivament per una orientació finalista: el seu objectiu és preservar la destinació dels béns de domini públic a les finalitats públiques que satisfan: l'ús públic o el servei públic al qual serveixen de suport material. Per tant, el règim del domini públic té un caràcter protector clar. N'és el tret característic l'opció més significativa que adopta en aquest sentit: l'exclusió d'aquests béns del tràfic jurídic privat, ja que són béns que tenen la condició de *res extra commercium*. I aquesta condició és el punt final de les seves tres característiques més conegudes: la inalienabilitat, la inembargabilitat i la imprescriptibilitat.



Però l'exclusió del tràfic jurídic privat no vol dir de cap manera –i convé retènr-ho– que es tracti de béns immobilitzats, en mans mortes per utilitzar un símil històric. Els béns de domini públic també són objecte de tràfic jurídic. Aquest tràfic pot ser molt intens, però es desenvolupa al marge del tràfic jurídic privat. Es tracta, en definitiva, d'un circuit jurídic propi, pel qual circulen els béns de domini públic.

Els béns de domini públic

Els béns de domini públic s'han de destinar a finalitats públiques. El tràfic jurídic del domini públic és propi, només hi poden circular els béns subjectes a règim demanial.

Aquest circuit té una fórmula o porta d'entrada per la qual el bé s'incorpora al domini públic, i se subjecta així a un règim específic d'aprofitament o d'ús, i una fórmula de sortida del domini públic, de manera que si es produeix aquesta última, el bé torna al règim jurídic privat.

L'entrada d'un bé en el domini públic es produeix per mitjà de l'**afectació** a l'ús o al servei públic, que pot oferir fórmules diverses, com podrem comprovar més endavant. El bé surt del tràfic jurídic privat i a partir d'aquest moment se li aplica el règim demanial i el tràfic jurídic que li correspon.

Vegeu també

Vegeu sobre les modalitats d'afectació el subapartat 1.3 d'aquest mòdul didàctic.

D'altra banda, la sortida del bé del domini públic s'efectua mitjançant la **desafectació**, que també admet diverses modalitats, que representa la incorporació del bé al tràfic jurídic privat. Mentre els béns es destinen a un ús o servei públic, estan subjectes al règim i l'ús propis del domini públic.

1.2. Gènesi històrica de la distinció entre béns de domini públic i béns patrimonials

Històricament, la formació del règim de domini públic està molt vinculada a les monarquies europees. Es tracta d'un concepte i d'un règim anteriors fins i tot a la Revolució Francesa, que, paradoxalment, els va suprimir –sens dubte per la seva formació en l'Antic Règim– per a recuperar-los després.

Amb la formació de la categoria del domini públic es tractava de protegir els béns que la integraven davant dels possibles dispendis del mateix rei, ja que aquest no podia disposar de tots els béns de la corona –que aleshores era l'única institucionalització del poder públic–, sinó només dels que integraven el seu patrimoni privat. Així es distingia entre els béns següents:

- a) Béns patrimonials, dels quals el rei podia disposar lliurement.
- b) Béns de domini públic, que, encara que formalment es trobessin sota la titularitat de la corona, no podien ser alienats i es trobaven al marge del tràfic jurídic privat.

Aquests béns de domini públic eren inicialment els que estaven destinats a l'ús públic¹. Al final del segle XIX, quan s'instal·laren els primers serveis públics, també es van considerar béns de domini públic els que estaven destinats a la prestació d'un servei públic².

⁽¹⁾Rius, costes, camins, etc.

⁽²⁾Per exemple, els béns afectes al ferrocarril.

Aquesta categorització bàsica del domini públic s'acaba incorporant al Codi civil, que estableix:

"Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.
2. Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión."

Article 339 del CC.

El Codi es refereix després als béns patrimonials de l'Estat en els termes següents:

"Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada."

Article 340 del CC.

I destaca, tal com ja hem subratllat, que quan uns béns deixen d'estar afectes a les finalitats d'interès públic que en justifiquen el domini públic, deixen d'estar subjectes al seu règim peculiar, passen a tenir la condició de béns patrimonials i s'incorporen al tràfic jurídic privat; així el Codi civil assenyala que:

"Los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar part de los bienes de propiedad del Estado."

Article 341 del CC.

Tot i que conté alguns anacronismes, la regulació del Codi civil continua essent una bona referència conceptual, ja que ofereix una visió general dels béns de domini públic i els distingeix dels béns patrimonials de l'Administració. Aquesta visió general es concreta en les definicions que preveu la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques (LPAP), que estableix:

"1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una Ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

2. Son bienes de dominio público estatal, en todo caso, los mencionados en el artículo 132.2 de la Constitución.

3. 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.

4. Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación, y a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen [...]"

Article 5 de la LPAP.

La Llei es refereix tot seguit als béns patrimonials de l'Estat i assenyala que:

"1. Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales".

Article 7 de la LPAP.

No obstant l'aprovació de la LPAP, la regulació del domini públic continua tenint un tractament normatiu clarament sectorialitzat, ja que la Llei estatal –com hem vist– només s'aplica en defecte de lleis o disposicions especials. Els diferents tipus de béns demaniales es regulen, doncs, per mitjà de **lleis especials o sectorials**: Llei d'aigües, Llei de costes, Llei de mines, Llei forestal, Llei de ports, etc.

Aquest tractament legal dispers i específic comporta l'existència de matisos o de modulacions diferents en cada un d'aquests béns, de manera que no es pot parlar, en rigor, d'un règim jurídic unitari del domini públic, la qual cosa no impedeix que se'n pugui extreure, però, una sèrie de principis comuns, que, d'una manera o d'una altra, estan presents en tots els béns demaniales. Aquests principis comuns es recullen en la Llei del patrimoni de les administracions públiques, LPAP.

L'estudi que desenvolupem a continuació se centra prioritàriament en el règim general i comú del domini públic. Però com que és interessant contactar amb la regulació del dret positiu, que es refereix a categories específiques de béns, també estudiarem, a tall d'exemple, el règim específic d'algun tipus de bé

Exemple

En el mateix sentit es pronuncia el Text refós de la llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya de desembre de 2002 en relació amb els béns demaniales i patrimonials de la Generalitat.

⁽³⁾ Forests, mines, aigües, costes, etc.

entorn del qual es plantegin qüestions actuals i d'interès. Però el que evidentment no té cap sentit és l'estudi singular de totes les regulacions específiques³. N'hi haurà prou d'aturar-nos en una per a il·lustrar el règim del domini públic.

1.3. L'afectació i les seves modalitats

La idea de destinació, és a dir, el component teleològic, és determinant en el règim demanial, que té com a objectiu, precisament, mantenir la destinació del bé a aquestes finalitats d'interès públic. Aquestes finalitats, que ara correspon concretar, són dues:

- a) L'ús públic.
- b) El servei públic.

Els béns de domini públic ho són perquè estan afectes a l'ús o al servei públic, i perden la seva condició i queden al marge d'aquest règim quan deixen d'estar-hi destinats.

Però el moment en què s'entén que es produeix aquesta afectació és quelcom que no està sotmès a l'apreciació lliure de l'operador jurídic. El dret precisa les fórmules i el moment en què cal entendre que es produeix l'afectació i aquesta precisió és totalment necessària, ja que, com ens consta, hi ha una conseqüència molt important que està lligada a l'afectació: la subjecció del bé a tot un règim, i no a simples especialitats singulars, diferent del comú del dret privat. El nostre dret reconeix diverses modalitats d'afectació, d'acord amb la naturalesa del bé o amb la funció que compleix.

1.3.1. L'afectació per llei. L'anomenat *domini públic natural*

Dins del marc de les modalitats de l'afectació, aquesta es pot produir, *ope legis*, per efecte immediat de la llei que declara com a domini públic els béns que tenen unes característiques naturals determinades: els rius, les mines, les costes.

La **Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes** declara les costes –o més aviat la zona marítimoterrestre– com a béns de domini públic a causa de la seva destinació a l'ús públic. Per tant, és la mateixa Llei la que, sense necessitat de cap acte administratiu d'execució o de concreció, produeix directament l'afectació: qualsevol bé o espai situat a la zona marítimoterrestre es considerarà un bé demanial. L'únic que fa la Llei, a l'article 3, és precisar el que s'ha d'entendre com a zona marítimoterrestre i, per tant, com a bé de domini públic. Així, l'**article 3** de la Llei de costes assenyala el següent:

"Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal [...] 1. La ribera del mar y las rías, que incluye:

a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zonas las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y gujarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales [...]."



Les platges tenen, segons la Llei de costes, la consideració de bé de domini públic.

Lògicament, el domini públic natural pot plantejar problemes de delimitació, però no de categorització. Sabem perfectament què és una platja, però poden sorgir problemes a l'hora de delimitar-ne l'extensió. En aquests casos cal procedir a una **operació de delimitació**, per a la qual hi ha un procediment administratiu específic que no afecta la definició de la categoria demanial –la platja, la zona marítimoterrestre–, sinó els seus límits concrets en un espai real i determinat.

Supòsit d'alteracions naturals

D'altra banda, no es pot desconèixer que aquests béns que descriu l'article 3 de la Llei de costes poden experimentar alteracions naturals: una maresma, per causes naturals o artificials, es pot assecar o dessecar, de manera que deixa de ser una maresma. Aleshores també deixa de ser el bé que la Llei de costes declara de domini públic i deixa d'estar subjecta al règim demanial: s'ha produït la seva desafectació, un element del règim demanial que tractarem més endavant.

1.3.2. L'afectació per classificació

Hi ha béns que no tenen unes característiques naturals prou determinades per a atribuir-los el règim jurídic demanial: no tots els camins que es localitzen en un municipi determinat es consideren béns demanials, atès que és normal que hi hagi camins privats.

Per tant, l'apel·lació al concepte de camí i les seves característiques naturals no és suficient (a diferència del que passa amb el domini públic per naturalesa: per exemple, sempre que concorrin les condicions naturals pròpies d'una platja ens trobarem en presència d'un bé de domini públic).

Aleshores, la determinació dels béns concrets en aquells casos en què les característiques naturals no són suficients –en aquest supòsit els camins– es durà a terme mitjançant una operació i un procediment específics, la **classificació**, efectuada per l'Administració competent.

Exemple

És l'Administració municipal la que procedeix a classificar els camins veïnals del terme municipal atribuint-los, si escau, el règim jurídic demanial.

1.3.3. L'afectació expressa

L'afectació expressa es duu a terme en virtut d'un acte administratiu exprés precedit del procediment corresponent. S'aplica generalment als béns afectes a un servei públic –com pot ser una maquinària determinada en el cas dels mitjans de transport, etc.– la naturalesa dels quals, per si mateixa, no ofereix cap indicació del seu caràcter demanial. Per tant, cal establir una determinació precisa i expressa dels béns afectes al servei públic que són necessaris per a la seva prestació.

Aquesta determinació requereix una **declaració** de l'Administració, que moltes vegades, quan el servei es presta en règim de gestió indirecta mitjançant una concessió, es duu a terme sobre la proposta del concessionari.

Així, la Llei del patrimoni de les administracions públiques, en relació amb la forma de l'afectació, assenyalava que:

"Salvo que la afectación derive de una norma con rango legal, ésta deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación."

Article 66.1 de la LPAP.

1.3.4. L'afectació implícita

L'afectació implícita és la que es produeix com a conseqüència d'altres actuacions administratives que no tenen com a objectiu prioritari l'afectació, que n'és un efecte afegit, implícit. L'exemple més clar d'aquest cas, i potser també el més freqüent a la pràctica, el trobem a la **Llei d'expropiació forçosa**:

"Cuando con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley las adquisiciones de bienes se realicen en virtud de expropiación forzosa, la afectación se entenderá implícita en la misma."

Article 119 de la Llei d'expropiació forçosa.



Normalment en matèria de béns afectes a un servei públic és necessari un acte administratiu exprés per a indicar que estem davant béns de caràcter demanial.

2. El règim jurídic del domini públic

Un cop el bé és afecte, queda subjecte al règim jurídic propi del domini públic, en el qual es poden distingir tres aspectes o blocs fonamentals: primer, els principis substantius i característics; segon, el règim i les tècniques de protecció; tercer, el règim d'ús dels béns demaniais.

2.1. Els principis substantius i característics: inalienabilitat, inembargabilitat i imprescriptibilitat

La inalienabilitat, la inembargabilitat i la imprescriptibilitat són els tres principis característics i substantius del règim demanial, fins al punt que es recullen a l'article 132.1 de la mateixa Constitució:

"La llei regularà el règim jurídic dels béns de domini públic i dels comunals inspirant-se en els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, i també es regularà la desafectació."

La doctrina ha englobat en algun cas aquests tres principis en el concepte més global d'indisponibilitat: no es pot disposar dels béns de domini públic i per això s'exclouen radicalment les operacions que puguin separar el bé de la seva destinació pública. No es pot alienar el bé. El dret romà ja estableix aquesta prescripció per als béns d'ús públic, *res extra commercium*, que el dret medieval manté clarament a les *Partidas* i als *Usatges*.

Els béns demaniais tampoc no poden ser objecte de disposició judicial i, per tant, no se n'admeten embargaments. Aquest és un principi més recent, tot i que està ben arrelat, que incorpora sobretot la legislació ferroviària del segle XIX respecte als béns afectes a aquest i altres serveis públics.

La imprescriptibilitat també és un principi que es predica des de fa molt temps, sobretot respecte dels béns d'ús públic. Perquè el bé pogués prescriure caldria, primer, que es produís la seva desafectació i que passés a ser un bé subjecte al dret privat. Aleshores, si es donessin les condicions necessàries, començarien a córrer els terminis de prescripció.

2.2. Les tècniques específiques de protecció

La inalienabilitat, la imprescriptibilitat i la inembargabilitat són, certament, uns principis que tenen un caràcter marcadament protector i que acompanyen de manera estable els béns demaniais. Però també hi ha una sèrie de tècniques i d'expedients jurídics que es poden activar en un moment determinat per a protegir els béns demaniais en cas que es vegin amenaçats o qüestionats d'alguna manera.

En aquest sentit, la Llei del patrimoni de les administracions públiques estableix que:

"Para la defensa de su patrimonio, las Administraciones públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas:

- a) Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.
- b) Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
- c) Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
- d) Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia".

Article 41.1 de la LPAP.

2.3. La delimitació dels béns de domini públic

La delimitació dels béns de domini públic es formalitza en un expedient que intenta establir amb precisió, i sobre el terreny, els límits exactes de les dependències demaniales.

El règim jurídic del domini públic

La delimitació dels béns de domini públic, en el seu sentit i la seva funcionalitat, no presenten cap diferència substancial respecte a la delimitació ordinària que regula el Codi civil.

La **singularitat de la delimitació** dels béns de domini públic deriva de la presència d'una Administració i dels seus privilegis per a la defensa de l'interès públic, en aquest cas del demani. L'Administració imposa així, unilateralment, els seus criteris sobre els límits del domini públic.

Aquesta posició té altres manifestacions que ja coneixem, com ara la interpretació unilateral dels contractes, que queden fora del principi ordinari segons el qual els contractes no poden quedar a l'arbitri d'una de les parts. Ara bé, de la mateixa manera que la interpretació unilateral dels contractes administratius no és definitiva i, per tant, els tribunals la poden revisar, el resultat de la delimitació que efectua l'Administració també pot ser objecte de recurs davant dels tribunals.

Aquí cal tenir en compte que els vicis al·legats poden ser de dos tipus:

a) Vicis materials o de fons si s'entén que amb la delimitació es desconeixen o envaeixen altres titularitats. En aquest cas, com que es fan valer drets reals que s'entén que han estat desconeguts, són els tribunals civils els que han de conèixer de l'assumpte.

b) Vicis formals o de procediment, com que la delimitació és un procediment contradictori regulat per les normes administratives, i en tramitar-la es poden produir vicis. En aquest cas, és el tribunal contenciós administratiu el que coneix de l'al·legació corresponent.

2.4. La recuperació possessòria

La recuperació possessòria permet que l'Administració recuperi en qualsevol moment la possessió del bé, sense el límit d'un any que es fixa en la regulació civil, de manera que els qui haguessin entrat en possessió d'un d'aquests béns no tenen cap opció de consolidar la seva posició, ni tan sols a fi de plantejar un expedient contradictori per determinar a qui pertany legítimament la possessió.

En la mateixa línia de protecció possessòria també cal esmentar l'operativitat específica dels **catàlegs** en què s'inscriuen determinats béns i que tenen efectes molt importants.

L'operativitat específica dels catàlegs

Per exemple, la inscripció d'una forest en el *Catálogo de montes de utilidad pública* suposa l'aplicació d'un règim protector que substantiviza d'alguna manera aquest bé, que entra en la categoria de les anomenades *forests catalogades*, amb efectes importants com és ara la presumpció possessòria. En el cas que es plantegés una controvèrsia possessòria, l'Administració no hauria de provar la possessió ni de destruir la prova possessòria d'un tercer: la mera presència de la forest en el catàleg presumeix, *ope legis*, la possessió imperatorbada de l'Administració.

Normativa a Catalunya

A Catalunya l'equivalent al catàleg estatal és el *Catàleg de forests d'utilitat pública de Catalunya*, ordre del DOGC del 26 de novembre de 1993.

2.5. La policia demanial

Totes les **lleis sectorials** que tenen com a objecte d'atenció determinats béns i dependències demanials⁴ incorporen un quadre d'**infraccions i sancions** per les possibles agressions i danys que es puguin fer a béns de domini públic. Aquestes lleis sectorials són rigoroses i garants dels béns demanials i, el que és més important, imposen el **deure de reparar els danys causats**.

⁽⁴⁾Llei d'aigües, Llei de costes, Llei forestal, etc.

Cal recordar que els béns que integren el domini públic natural⁵ tenen una significació mediambiental destacada com a recursos naturals, ja que ho són inequívocament, i que les previsions de la mateixa Constitució són d'una protecció rigorosa:

⁽⁵⁾Aigües, forests, costes, etc.

"Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.

La llei fixarà sancions penals o, si escau, administratives per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat".

Article 45, apartats 2 i 3 de la CE.

En aquest sentit, la Llei del patrimoni de les administracions públiques preveu que, amb independència de les sancions que es puguin imposar:

"el infractor estará obligado a la restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios ocasionados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. El importe de las indemnizaciones se fijará ejecutoriamente por el órgano competente para imponer la sanción".

Article 193.3 de la LPAP.

3. El règim d'ús dels béns demanials

Els béns demanials estan fora del tràfic jurídic privat, però això no vol dir que estiguin immobilitzats o al marge de qualsevol operació o utilització; ans al contrari, els béns de domini públic poden ser objecte d'un règim d'utilització que pot tenir característiques molt diverses i d'un tràfic intens. El que passa és que es tracta d'un tràfic que es duu a terme al marge del tràfic ordinari o, per dir-ho d'una manera una mica convencional, del tràfic privat.

L'eix d'aquest tràfic jurídic és el règim d'ús dels béns demanials, que, lògicament, és un aspecte absolutament central en els béns de domini públic que tenen aquesta consideració perquè estan afectes a l'ús públic.

Aquest ús pot tenir diverses modalitats d'acord amb la seva intensitat. Hi ha tres modalitats d'ús dels béns de domini públic generalment acceptades, i que en ordre creixent d'intensitat són les següents: ús comú general, ús comú especial i ús privatiu.

3.1. L'ús comú general

L'ús comú general és l'ús normal, d'acord amb la naturalesa del bé, obert als ciutadans sense necessitat de cap títol que els habiliti.

De vegades s'ha intentat trobar una explicació o una cobertura jurídica específica per a aquest tipus d'ús, i normalment s'ha recorregut a la categoria del dret públic subjectiu. Però es tracta d'un esforç d'abast bàsicament dogmàtic; a la pràctica, el més rellevant de l'ús comú general no és tant el que és, sinó el que no és: per a exercir-lo no cal, per definició, cap llicència ni cap altre títol habilitador.

Exemple

L'ús comú general és per exemple l'ús que es fa de les platges en banyar-s'hi o l'ús que es fa de les carreteres quan s'hi circula amb un vehicle normal, l'ús d'un riu quan s'hi navega si es tenen condicions per a fer-ho, etc.

3.2. L'ús comú especial

L'ús comú especial es produeix quan el bé s'utilitza, com passa amb l'ús general, d'acord amb la seva naturalesa, però en aquest cas amb més intensitat o perillositat.

La intensitat i la perillositat en l'ús

L'ús comú general d'una carretera és circular-hi amb una bicicleta o amb un vehicle de motor (el permís de conduir no és per a utilitzar la carretera, sinó que és una mesura de policia de seguretat per a tenir la garantia que qui condueix l'automòbil té una perícia mínima). Però també pot ser un ús que estigui d'acord amb la naturalesa de la carretera que hi transiti una cursa ciclista o que un camió hi transporti material inflamable. Es comprèn fàcilment que aquests dos usos que hem esmentat aporten més intensitat o perillositat: la intensitat és clara en el cas de la cursa ciclista, que en passar ocupa la totalitat de la calçada; la perillositat, d'altra banda, és el fet que singularitza el camió amb càrrega inflamable respecte als altres vehicles que circulen per aquesta mateixa carretera.

En el marc de la Llei de costes, l'ús comú especial es regula al capítol IV del títol tercer, que comença afirmant que:

"Estarán sujetas a previa autorización administrativa las actividades que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles."

Article 51 de la Llei de costes.

A causa d'aquesta intensitat o perillositat especial que s'hi dona, l'ús comú especial està subjecte a la intervenció i el control administratiu, que es materialitzen a través d'una fórmula concreta ja coneguda: la llicència o autorització, que hem estudiat en tractar la policia administrativa.

La peculiaritat de la llicència que ara estudiem es troba en el fet que té com a objecte un ús especial del domini públic. Fora d'això, aquesta llicència s'enquadra en un esquema similar al de l'autorització de policia: hi ha un dret general, un dret públic subjectiu si es vol, a l'ús comú dels béns d'ús públic, però hi ha una modalitat determinada del seu exercici –la que es caracteritza per la seva intensitat o perillositat– que està subjecta a llicència a fi de permetre'n el control administratiu.

L'òrgan corresponent de l'Administració ha de rebre una proposta o un projecte del sol·licitant i ha d'exigir si escau l'adopció d'unes mesures determinades. També podria exigir, en uns supòsits determinats, el pagament d'un cànon. L'element reglat acostuma a dominar el règim d'aquestes llicències, de manera que, si es donen les condicions que la normativa aplicable en cada cas estableix, el sol·licitant pot exigir, si cal fins i tot davant els tribunals, que s'atorgui la llicència a favor seu.

Per aquesta mateixa raó, el silenci administratiu s'acostuma a entendre en sentit positiu, tot i que l'article 24 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques preveu:

"En els procediments iniciats per sol·licitud de l'interessat [...] el venciment del termini màxim sense que s'hagi notificat una resolució expressa legitima l'interessat o interessats per a entendre-la estimada per silenci administratiu, excepte en els supòsits en què una norma amb rang de llei o norma de Dret de la Unió Europea o de Dret Internacional aplicable a Espanya estableixin el contrari".



Una cursa ciclista comporta, per la seva intensitat, un ús comú especial del bé demanial (carretera).

Vegeu també

Sobre la llicència o autorització administrativa vegeu el subapartat 1.3. del mòdul "L'activitat de l'Administració".

Exemple

L'entitat organitzadora de la cursa ciclista ha de presentar el seu projecte, l'empresa que transporta el material inflamable ha d'informar sobre les substàncies amb què opera i els sistemes de seguretat que adopta.

Ara bé, aquest precepte segueix afegint:

“El silenci tindrà efecte desestimatori en els procediments relatius a l'exercici del dret de petició al qual es refereix l'article 29 de la Constitució, aquells l'estimació dels quals tinguin com a conseqüència que es transfereixin al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic, impliquin l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient i en els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.”

Article 24.2 de la LPAC.

El precepte no és totalment decisiu en el cas que estem considerant, ja que a favor del silenci positiu hi ha el fet que l'ús especial del domini públic no és pròpiament una facultat sobre el domini, sinó una modalitat molt intensa d'ús comú d'aquest domini.

3.3. L'ús privatiu del domini públic. La concessió demanial

L'ús del domini públic assoleix la màxima intensitat amb l'ús privatiu, fins al punt que amb aquest ús s'exclou l'ús comú sobre les dependències demanials damunt de les quals es constitueix el tipus d'ús que ara considerem.

L'aplicació quotidiana de l'ús privatiu del domini públic

Els exemples d'ús privatiu estan molt presents en la realitat més quotidiana: un quiosc instal·lat de manera estable a la via pública, un quiosquet a la platja, un espai del domini públic portuari en què opera una companyia estibadora, una parada en el mercat municipal, l'ús privatiu d'una plaça en un aparcament construït en dependències demanials, etc.

El que qualifica aquest ús, com ja s'ha apuntat, és que exclou l'ús comú del bé per part d'altres persones. El titular de l'ús privatiu el pot oposar, doncs, *erga omnes* (a qualsevol persona) i per això se li reconeix sense discussió la naturalesa jurídica de dret real. Com s'adquireix aquest dret real a l'ús privatiu d'una dependència del domini públic?

No hi ha, en aquest punt, un dret preexistent, com podria ser el dret de qualsevol ciutadà a l'ús comú general dels béns afectes a l'ús públic. Aquest dret a l'ús comú general ha de permetre l'ús simultani d'un mateix bé per una pluralitat de persones⁶. En canvi, l'ús privatiu es caracteritza, justament, per l'exclusió d'altres aprofitaments. Per això aquest ús privatiu necessita una atribució específica que es produeix a través d'una fórmula específica: la concessió de domini públic.

⁽⁶⁾Per exemple l'ús comú general de les platges o de les vies públiques.

L'article 64 de la Llei de costes estableix en aquest sentit que:

"Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado."

La concessió demanial manté algunes similituds amb la concessió de servei públic que ja coneixeu, però també presenta diferències importants. Un tret comú que ara ens interessa destacar és que la concessió és un acte constitutiu de drets: el particular té dret a l'ús comú general (prendre el sol i banyar-se a la platja) però no a un ús privatiu (instal·lar-hi un quiosquet), que és obertament incompatible amb el primer en la mesura que limita o exclou l'ús comú general.

La concessió de domini públic és aquí la que constitueix un dret en favor del concessionari, que fins aleshores aquest no tenia en absolut i que estava mancat de suport. Però aquesta concessió de domini té un caràcter unilateral clar –a diferència de la de servei públic, que es funda en un contracte– i discrecional, ja que depèn de la voluntat de l'Administració amb competències sobre aquests béns de domini públic.

Moltes vegades es tracta de concessions rogades, atorgades a instàncies del sol·licitant. En altres casos, la discrecionalitat administrativa permet introduir valoracions d'ordre social en la preferència d'aquestes concessions, atès que en certa manera són concessions passives –ocupar o usar un espai demanial– en què no es valora cap activitat ni la capacitat o la perícia per a desenvolupar-la, com passa en la prestació d'un servei públic.

La superposició de concessions

Sovint es dona una superposició de concessions: sobre el suport material d'un espai de domini públic, l'ús privatiu del qual s'atribueix per mitjà de concessió demanial, es presta un servei públic i se n'encomana la gestió en virtut d'una altra concessió, de servei públic en aquest cas. El servei públic d'estiba (càrrega i descàrrega de vaixells) es presta necessàriament en dependències portuàries, de manera que la companyia estibadora que presta el servei disposa normalment de dues concessions, l'una de servei públic i l'altra de domini públic, que cal diferenciar clarament.

És interessant destacar la naturalesa de dret real que té la concessió de domini públic i les conseqüències que se'n poden extreure. D'entrada, s'estableix així una distinció entre el bé demanial, d'una banda, i el dret privatiu, de l'altra. I així com el bé roman en el domini públic, sotmès al seu règim protector i exclouent del tràfic privat, el dret d'ús privatiu que es constitueix damunt seu és susceptible d'aquest tràfic privat. D'aquesta manera, les concessions de domini públic acostumen a ser transmissibles i hipotecables.

La transmissió i la hipoteca de les concessions

L'ús privatiu d'una plaça d'aparcament en una dependència demanial, per exemple el subsòl d'una plaça pública o un espai portuari, es pot atribuir mitjançant la concessió demanial oportuna a una empresa privada, que, al seu torn, transmet el dret d'ús ocasional als usuaris que paguen per aquest ús. Un altre exemple: la titular d'una parada en un mercat municipal ho és en virtut d'una concessió demanial per un temps de –posem per cas– trenta anys. Si aquesta senyora sol·licita un préstec d'un banc, pot hipotecar la concessió com a garantia del préstec, que es valorarà d'acord amb el temps que manqui d'aprofitament. Cal remarcar que no s'hipoteca la dependència demanial –la parada del

Vegeu també

Sobre la concessió de servei públic vegeu el subapartat 5.3. del mòdul "L'activitat de l'Administració".

Exemple

Les valoracions d'ordre social entren en joc en relació amb persones amb pocs recursos, amb càrregues familiars, o minusvalidesa, especialment en les concessions de quioscs a la via pública.

mercat, que, com a bé de domini públic, no es pot hipotecar ni embargar-, sinó el dret a l'ús privatiu d'aquest espai.

4. Altres figures del tràfic demanial

Fins ara hem tractat les fórmules d'ús de béns de domini públic per part dels particulars, que són els supòsits més usuals. Però també es pot desenvolupar un tràfic jurídic de béns demanials entre subjectes públics o entre diferents administracions.

4.1. La mutació demanial

La figura més significativa en el marc del tràfic jurídic de béns demanials és la mutació demanial. Aquesta figura consisteix aparentment, i sovint es presenta així, en una transferència d'un bé de domini públic d'una Administració a una altra. Però sabem que la relació de l'Administració amb els béns de domini públic no és pròpiament una relació de propietat o titularitat, sinó una **relació de competència**: l'Administració té competències i facultats sobre els béns de domini públic i amb elles protegeix l'afectació del bé a la seva finalitat específica d'utilitat pública.

El que aleshores pot passar és que es plantegi un canvi d'afectació a una altra finalitat pública diferent. El bé continuaria tenint naturalesa demanial, però estaria afecte a una altra finalitat. Per raons estratègiques, o de qualsevol altra mena, un port deixa d'estar afecte a necessitats militars, és abandonat per l'armada i es destina a finalitats esportives i d'esbarjo. El port continua essent un bé demanial, però ara està afecte a una altra finalitat.

Aquest canvi d'afectació situa el bé sota la competència d'una altra Administració: ja no és un bé de l'Administració de l'Estat, competent en matèria de defensa, sinó de l'Administració de la Comunitat Autònoma corresponent, amb competències sobre ports esportius⁷.

⁽⁷⁾ Article 148.1 CE.

La **mutació demanial** consisteix aleshores en un canvi d'afectació –que ho continua essent pel que fa a ús públic, sinó seria una desafectació– que comporta un canvi quant a l'Administració competent. És una fórmula prou eloqüent de la dinàmica demanial, tot i que no s'acostuma a utilitzar.

Hi va haver una situació excepcional en què les mutacions demanials es van produir massivament: quan es van constituir les comunitats autònomes, se'ls van traspasar béns i van assumir competències en matèries a les quals quedaven afectes molts béns demanials que abans estaven adscrits a finalitats públiques de competència estatal.

4.2. Les reserves demanials

Una altra figura que fins ara havia estat objecte d'atenció doctrinal, sense concrecions legals mínimament desenvolupades, és la reserva demanial. La Llei de costes ha incorporat i desenvolupat aquesta figura, a la qual dedica el capítol III del títol tercer. La reserva s'hi configura com un ús privatiu de l'Administració:

"La Administración del Estado podrá reservarse la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia [...] prevalecerá frente a cualquier otra utilización y llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos expropiatorios, de los derechos preexistentes que resulten incompatibles con ella."

Article 47 de la Llei de costes.



La constitució de les autonomies va comportar una mutació demanial massiva que va derivar en un canvi de l'Administració competent.

Lectura recomanada

Vegeu també l'art. 104 de la Llei de Patrimoni de les Administracions Públiques.

5. Els béns patrimonials de l'Administració

El dret positiu ha ofert fins ara una caracterització negativa o residual dels béns patrimonials: tenen la condició de béns patrimonials els béns de l'Administració pública que no són de domini públic.

Aquest plantejament resulta evident en el mateix Codi civil:

"Todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior⁸ tienen el carácter de propiedad privada."

Article 340 del Codi civil.

⁽⁸⁾Afectación al uso o servicio público.

En el mateix sentit, l'article 7 de la Llei 33/2003, del patrimoni de les administracions públiques, estableix que:

"Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales".

Article 7.1 de la LPAP.

Per tant, els béns patrimonials de l'Administració tenen bàsicament dues característiques:

- a) Són els béns de l'Administració que no tenen la condició de demaniales.
- b) La relació de l'Administració amb aquests béns patrimonials és la pròpia del règim de propietat privada.

El règim genuïnament públic, ben diferenciat del que el Codi civil estableix amb caràcter ordinari, és el règim del domini públic, al qual ja hem prestat força atenció i del qual destacàvem que no es pot explicar entorn de la idea de propietat i ni tan sols de titularitat: els béns de domini públic no són propietat de l'Administració, ni tampoc, en rigor, es troben sota la seva titularitat, sinó que estan sota la seva competència, i l'Administració té la responsabilitat de protegir-los.

Els béns que sí que es troben sota la titularitat de l'Administració i es poden considerar de la seva propietat són, precisament, els béns patrimonials. Es tracta de béns no afectes a l'ús o servei públic, que configuren el patrimoni de les diferents administracions. La Hisenda pública té en aquests béns una font de rendes i d'ingressos. També són béns patrimonials els que integren el patri-

Vegeu també

Vegeu el subapartat 1.1. d'aquest mòdul didàctic.

moni de les diverses empreses públiques, com ara els organismes autònoms, els ens públics instrumentals i les societats de capital públic que duen a terme una activitat industrial o comercial que no constitueix un servei públic.

Així, el Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya de 2002 assenyala que integren els béns patrimonials de la Generalitat:

- "a) Els béns que són propietat de la Generalitat i no són afectats directament a un ús general o un servei públic.
- b) Els drets derivats de la titularitat dels béns patrimonials de la Generalitat.
- c) Els drets reals i d'arrendament que li pertanyen, i qualsevol altre dret sobre cosa aliena.
- d) Els drets de propietat immaterial que pertanyen a la Generalitat.
- e) Les quotes, les parts alíquotes i els títols representatius del capital que li pertanyen d'empreses constituïdes d'acord amb el dret civil o el mercantil.
- f) Qualsevol altre bé o dret la titularitat del qual correspon a la Generalitat de Catalunya i no és qualificat de domini públic."

Article 4 del Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Patrimoni de la Generalitat de Catalunya.

Aquí no estudiarem amb detall el règim jurídic dels béns patrimonials de l'Administració, entre altres raons perquè aquest règim no presenta cap singularitat substantiva respecte al que ofereix el Codi civil i que, amb caràcter general, regeix el tràfic patrimonial privat; d'altra banda, ja hi ha disciplines que tenen com a objecte l'estudi de la Hisenda pública i que estudien la funció d'aquests béns com a generadors de rendes per a l'erari públic.

En tot cas, cal tenir en compte que, si bé el règim substantiu i material dels béns patrimonials és el mateix del dret privat, la formació i la manifestació de la voluntat de l'Administració s'ha de produir a través d'un procediment regulat pel dret administratiu que també és aplicable a totes les qüestions internes o domèstiques de l'actuació administrativa.

Es tracta, doncs, del mateix **règim dualista** que es podia observar en els contractes privats de l'Administració: els efectes i els aspectes substantius se sotmeten al dret privat, mentre que la preparació i l'adjudicació (els actes separables) se subjecten al dret administratiu. Aquesta separació també té conseqüències processals importants, ja que la jurisdicció que conegui del cas dependrà del vici que s'al·legui.

La jurisdicció que coneix del cas en funció del vici

Per exemple, en la compravenda d'un bé patrimonial de l'Administració es poden produir vicis localitzats en la tramitació procedimental, subjecta al dret administratiu i dels quals coneixeria la jurisdicció contenciosa administrativa, i també vicis en els aspectes substantius, regulats pel Codi civil i dels quals coneixeria la jurisdicció civil ordinària.

Exemple

El procediment regulat pel dret administratiu és aplicable, per exemple, en la determinació de l'òrgan competent per a efectuar l'operació de què es tracti, en la necessitat de consignació pressupostària, etc.

De totes maneres, en el proper apartat delimitem la categoria dels béns comuns, que en aquest cas són els que es troben en l'àmbit local.

6. Els béns comunals

Els béns comunals configuren una categoria que, certament, no està molt estesa, però que és interessant per la seva significació històrica i serveix de contrapunt per a ajudar a explicar el règim dels béns públics.

Els béns comunals són l'expressió d'un tipus de titularitat, d'origen germànic i desenvolupament consuetudinari, diferent del que s'imposa amb la codificació i amb el qual estem familiaritzats.

Els béns comunals pertanyen a una comunitat, al conjunt dels veïns, i fins al segle XIX ocupaven les grans extensions de terrenys forestals i de muntanyes. La propietat privada se circumscriu aleshores als terrenys efectivament dominats, que acostumaven a ser les terres conreades. Els espais forestals i erms eren d'aprofitament comú, i com que la comunitat sobrevivia als seus membres, calia assegurar aquests aprofitaments per a les generacions futures. El mateix règim comunal impedia els aprofitaments abusius, com podien ser les grans tales, que podien obstaculitzar l'ús d'aquests béns a altres membres, presents o futurs, de la comunitat.

En l'àmbit local es distingia entre:

- a) Els béns comunals, que no són els del municipi sinó els de la comunitat de veïns.
- b) Els béns de propis, que són els béns que sí que són propietat del municipi com a persona jurídica diferenciada dels veïns i amb les rendes dels quals el municipi podia afrontar els limitats serveis que prestava.

El tret característic dels béns comunals és, sens dubte, el seu règim jurídic: una titularitat col·lectiva, en mà comuna, d'origen germànic, diferent de les categories romanistes que s'imposen en el Codi civil. Els béns comunals, per tant, són objecte d'un aprofitament comunitari, obert al comú dels veïns i que en les societats rurals d'abans asseguraven la cobertura d'una sèrie de necessitats bàsiques⁹.

⁽⁹⁾Aprofitaments forestals, llenya, pastures, etc.

En el darrer segle aquests béns han experimentat dues escomeses fortes:

a) La desamortització, que va tancar l'accés a bona part dels aprofitaments veïnals, la qual cosa va suposar un cop dur per a les capes rurals de la població i va contribuir decisivament a l'èxode cap a les ciutats.

b) Un altre problema més recent que han tingut els béns comuns ha estat la percepció mateixa de la seva existència i del seu règim particular en un sistema com ara el nostre, que és el comú també a Europa, en què s'imposa la concepció de propietat d'arrel romanista, a través sobretot dels codis moderns.

Moltes vegades les titularitats comunals s'han desconegut senzillament per manca de coneixement i de sensibilitat jurídica. És el que va passar, per exemple, amb moltes repoblacions forestals efectuades al marge de la comunitat veïnal i que van generar molt malestar. Aquest malestar moltes vegades ha estat l'origen dels incendis forestals.

A partir dels anys seixanta es va desenvolupar una jurisprudència molt encertada que va saber percebre l'especificitat d'aquest tipus de titularitats. A partir d'aquí es va aprovar una legislació sobre aquests terrenys forestals, que té com a llei més recent la **Llei 55/1980, d'11 de novembre, de forests veïnals en mà comuna**. Aquesta llei va regularitzar la situació d'aquests béns i va contribuir decisivament a reduir la tensió social i algunes reaccions agressives, com ara els incendis forestals, sobretot a les zones muntanyoses del nord d'Espanya.

Ara no procedeix exposar el règim jurídic d'aquest tipus de béns, però sí que pot ser il·lustrativa la definició que n'ofereix la mateixa llei, que assenyala com a béns comunals:

"Aquellos terrenos de naturaleza especial que, con independencia de su origen y de su destino forestal, agrícola o ganadero, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como Entidades administrativas, cuya titularidad dominical corresponde, sin asignación de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario de que se trate, y vengán aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquéllos en su condición de casa abierta con humos."



La utilització dels béns comuns al marge de la comunitat veïnal ha estat l'origen, en alguns casos, dels incendis forestals.

Casa abierta con humos

La denominació *casa abierta con humos* és una expressió antiga amb què es reconeix únicament la titularitat als veïns que habiten efectivament la zona forestal, i no als veïns que, tot i ser originaris d'allí, s'han traslladat a altres nuclis de població, com ha passat sovint amb l'emigració rural.

7. Estudi particularitzat de dos tipus de béns públics: les forests i les costes

L'exposició que s'ha fet sobre els béns públics no queda completa si no prenem contacte amb la realitat i la regulació específica d'alguna categoria de béns concreta i significativa. Cal tenir en compte que el que hem presentat fins ara són els trets generals i comuns de les diferents legislacions que regulen sectorialment els béns de domini públic, i que han estat recollits parcialment per la Llei del patrimoni de les administracions públiques de 3 de novembre de 2003.

Amb aquest propòsit d'estudi i de comprensió del tema del règim dels béns públics, tampoc no té cap sentit fer una exposició, com es fa en alguns manuals, de totes les legislacions¹⁰, amb moltes de les quals difícilment es tindrà cap relació. Per això ens sembla més encertat estudiar algun sector concret que tingui un interès i una problemàtica significatius.

⁽¹⁰⁾Aigües, forests, mines, vies públiques, ports, costes.

Farem atenció, doncs, a dos béns que tenen una gran rellevància pública i que, a més, generen un debat intens: el règim jurídic de les forests –que és la base de la legislació sobre espais naturals protegits a què també ens referirem– i el de les costes.

7.1. El règim jurídic de les forests i els espais naturals protegits

Des de l'edat mitjana, el règim comú a què estaven subjectes els terrenys forestals i, en general, els terrenys no conreats era el **règim de les titularitats comunals**. Aquest règim disposava de mecanismes protectors, en tant que la mateixa comunitat autocontrolava el règim d'aprofitaments i evitava en la mesura del possible les explotacions abusives.

Aquest panorama canvia quan, en el segle XIX, es consoliden el règim i la protecció de la propietat privada i la plena disponibilitat per al tràfic jurídic dels béns. La desamortització va ser un procés brusc que va afectar massivament aquests terrenys, que, majoritàriament, van deixar de ser titularitats comunitàries i van passar a ser propietats privades. Es va produir aleshores un procés d'explotació intensiva que només es va reduir gràcies al cos d'enginyers forestals que s'acabava de crear i que, format en la ciència forestal moderna, va aconseguir exceptuar de la desamortització els boscos ecològicament més rellevants, que van passar a integrar el *Catálogo de montes exceptuados de la desamortización*.

A partir d'aquell moment es va desenvolupar una legislació protectora, impulsada generalment pels enginyers de muntanyes, que va acabar amb la **Llei forestal de 1957**, recentment derogada per la **Llei 44/2003, de 21 de novembre, de forests**, que es manté en la mateixa línia protectora i que estableix la gestió sostenible de les forests com un dels seus principis fonamentals.

El tractament jurídic de les zones forestals depèn de la titularitat que tinguin.

Es distingeix així entre:

- a) Espais forestals privats.
- b) Forests de titularitat pública.

El règim protector es concentra en les forests que pertanyen a una Administració pública¹¹ i més específicament als espais forestals, que, tot i ser de propietat pública, passen a formar part del *Catálogo de montes de utilidad* –que té l'origen, com ja hem destacat, en el procés de desamortització– i que s'anomenen *montes catalogados* (*forests catalogades*).

⁽¹¹⁾Estat, comunitat autònoma, província, municipi.

Les **forests catalogades són béns de domini públic** a partir de l'entrada en vigor de la Llei forestal de 2003, ja que estableix que el domini públic forestal està integrat pels béns següents:

- "a) Por razones de servicio público, los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública a la entrada en vigor de esta ley, así como los que se incluyan en él [...].
- b) Los montes comunales, pertenecientes a las entidades locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.
- c) Aquellos otros montes que, con reunir las características anteriores, hayan sido efec-tados a un uso o servicio público."

Article 12 de la Llei forestal.

Abans de la Llei forestal de 2003, les **forests catalogades** formalment no eren béns de domini públic, tot i que estaven subjectes a un règim protector que les equiparava materialment als béns demaniais. Les forests catalogades constitueixen una categoria que s'ha mostrat molt eficaç com a mitjà de protecció del patrimoni forestal.

En tot cas, el principi dominant de la legislació forestal i la seva gestió pública fins a la dècada dels passats vuitanta és el **principi de l'explotació racional**: les muntanyes i els espais forestals són recursos que s'han d'aprofitar de manera que se'n garanteixin la conservació i la regeneració si escau. Les consideracions sobre la funció ecològica que, sens dubte, aquests recursos compleixen tenien aleshores una valoració secundària, subordinada a la productivitat. La perspectiva naturista es desenvolupa inicialment en una relació estreta amb la legislació forestal. Així s'ha configurat una legislació sobre espais naturals amb finalitats de protecció de valors naturals, com ara, de manera destacada, els **espais forestals**.

La primera llei, molt breu, en aquesta matèria és de 1917, a redós de la qual es van crear els primers **parcs naturals**, com el de Covadonga i el d'Ordesa. Posteriorment, amb la Llei de forests de 1957 es va incorporar una normativa més desenvolupada, que va deixar la gestió d'aquests espais a l'Administració forestal. L'any 1975 es va aprovar una llei amb una certa importància en la matèria i, després d'aprovar-se la Constitució, es va produir una gran afluència de lleis autonòmiques que s'emparaven en una jurisprudència molt favorable del Tribunal Constitucional: s'havia plantejat un conflicte entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya amb motiu de la normativa que la Generalitat havia aprovat sobre la protecció de l'**espai natural** de la zona volcànica de la Garrotxa.

El Tribunal Constitucional va considerar que la Constitució no recull la matèria *espais naturals protegits* com a matèria pròpia de l'Estat i, per tant, en virtut de la clàusula de l'article 149.3, el que no està reservat a l'Estat pot ser assumit per les comunitats autònomes a través dels seus estatuts, tal com va fer l'estatut català i tots els que el van seguir.

Aquest règim constitucional va donar peu a la legislació autonòmica, i així va ser com gairebé totes les comunitats autònomes van aprovar lleis en matèria d'espais naturals protegits –la catalana és de 1985–. Fins i tot hi ha alguna comunitat que disposa de tres lleis successives sobre aquesta matèria. Les comunitats autònomes han aplicat aquestes lleis i han creat un bon nombre d'aquests espais, de manera que el règim excepcional que es pretenia establir amb ells n'és pràcticament el règim habitual, i s'acaba desnaturalitzant la virtut que podia tenir una normativa que només és eficaç si s'aplica en espais molt determinats en què es puguin concentrar els esforços de protecció i els mitjans financers.

En la legislació forestal d'origen autonòmic destaca la funció ecològica d'aquests recursos per damunt del seu aprofitament productiu –una excepció en aquest punt és la **Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya**, que concedeix prioritat als aspectes productius. El cert és que aquesta legislació forestal recent –entre la qual hi ha la Llei forestal de 2003–, i també la legisla-

Ordesa i Garrotxa



Ordesa



Garrotxa

A les imatges, fotografies del parc natural d'Ordesa i de l'espai natural protegit de la Garrotxa, que en virtut de dues legislacions diferents han esdevingut zones naturals protegides.

ció d'espais protegits, són noves, per dir-ho d'alguna manera, pel que fa a les finalitats, amb una orientació ecològica clara, però no han creat instruments nous i operatius per a assolir-les.

7.2. El demani marítim i la legislació de costes

Les costes constitueixen un sector molt característic del domini públic. En el nostre país tenen una importància especial, no tan sols per la longitud del litoral, sinó també perquè entorn d'aquesta zona es concentra una bona part de la població, operen eixos de comunicacions importants i, potser el punt més definitiu, perquè les costes constitueixen un element molt atractiu per al turisme, que, com ja sabem, és un factor decisiu en l'economia dels països mediterranis.

Per tant, no és estrany que en la legislació de costes i en la gestió d'aquests espais per part de les administracions públiques es produeixin problemes, que de vegades són molt complexos, a partir d'una tensió constant: la que es planteja entre els interessos, predominantment locals, basats en l'aprofitament i l'ús de les costes, i els interessos, de radi més ampli, basats en la protecció d'aquests espais a fi de salvar-los mínimament dels abusos de què puguin ser objecte.

La **Llei de costes de 1969**, anterior llei, va arribar tard per a contenir la primera explosió del fenomen turístic i va establir mecanismes de protecció que es van mostrar insuficients. Després de l'aprovació de la Constitució, calia una nova llei que destacés i protegís eficaçment la inqüestionable dimensió mediambiental d'aquests béns –que la mateixa Constitució remarcava–, al mateix temps que es regulaven les competències que hi tenien les noves administracions autonòmiques i els municipis, a favor de les quals la Constitució reconeixia expressament el principi d'autonomia.

La vigent **Llei de costes de 28 de juliol de 1988** va establir un règim de protecció rigorós, però també va arribar amb un cert retard i, sobretot, no es van fixar mesures cautelars per via normativa, com podia ser per mitjà d'un decret llei, per a evitar que, davant el coneixement de les previsions i les limitacions que la Llei establia, es desapareixin, com així va passar, l'especulació i la construcció abans de la seva entrada en vigor.



A la imatge, fotografia de Benidorm que mostra el boom turístic i l'especulació a la costa dels anys seixanta.

Cal tenir en compte que la Llei de costes fixa fins a tres zones o perímetres de protecció:

- a) La **zona maritimoterrestre**, subjecta a un règim demanial estricte.
- b) L'anomenada **zona de servitud de protecció**, amb una extensió de 100 metres mesurada terra endins des del límit interior de la ribera del mar. En aquesta zona s'estableixen una sèrie de prohibicions, entre altres les edificacions destinades a residència i la construcció o modificació de vies de transport interurbanes.
- c) Finalment es configura una tercera zona, l'anomenada **zona d'influència**, l'amplada de la qual s'ha de determinar en els instruments corresponents i que ha de ser, com a mínim, de 500 metres a partir del límit interior de la ribera del mar. En aquesta zona d'influència s'estableixen també una sèrie de limitacions, que són bàsicament de caire urbanístic.

La Llei reconeix competències importants a l'Administració de l'Estat en aquestes tres zones, cosa que ha estat objecte de controvèrsia i ha donat lloc a dues sentències importants del Tribunal Constitucional. Es tracta d'un problema que la protecció d'alguns béns per raons ambientals acostuma a plantejar, ja que, en aquests casos, el que es postula normalment és que el bé es mantingui en el seu estat natural: en el cas de les costes, evitant edificacions, obres, aprofitaments i usos que no respectin la naturalesa o que siguin agressius. Aquests objectius demanen una gestió rigorosa i racional que pot xocar amb els interessos i les expectatives de les poblacions locals –que en aquest cas basen bona part de les seves expectatives econòmiques en el turisme que es desenvolupa en el litoral.

Certament, les instàncies locals poden ser més sensibles i es poden pressionar més fàcilment, i, per aquest motiu, sembla aconsellable que siguin les administracions superiors, més sòlides i millor dotades, les que assumeixin les competències principals d'una gestió proteccionista. Però també és cert que les instàncies locals tenen reconegudes una sèrie de competències bàsiques i han de tenir facultats decisòries sobre el territori en què es localitzen.

Cal tenir en compte que una bona part del territori d'un municipi costaner es troba sota l'àmbit d'aplicació de la Llei de costes, que estableix, com ja sabem, un règim substancialment diferent del règim dels territoris ordinaris. I si aquestes zones, la demanial, la de servitud i la d'influència, queden sota el domini de l'Administració de l'Estat o de l'autonòmica, es pot dir que aquestes administracions suplantarien el municipi en les seves funcions. Per tant, es tracta d'un problema delicat en què cal conjugar i buscar punts d'equilibri entre els interessos locals i els supralocals que, sens dubte, concorren en les costes. El Tribunal Constitucional ja es va pronunciar sobre aquesta qüestió i va declarar que hi havia alguns preceptes que eren contraris a l'autonomia local i a la Constitució. Es tracta, doncs, d'un tema que requereix una recerca constant d'equilibri i de moderació en la gestió administrativa.

La **regulació del domini públic maritimoterrestre** que ofereix la Llei és totalment ortodoxa. Reafirma els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, que s'engloben explícitament en el concepte general de la indisponibilitat, tal com ja hem vist. La Llei estableix un règim detallat de la delimitació de la zona maritimoterrestre a fi de superar les deficiències que la llei anterior ofería en aquest aspecte.

El **règim d'ús** també és molt típic: hi ha una afirmació molt contundent a favor de l'ús públic i el lliure accés que exclou per complet els enclavaments privats. L'única exclusió d'aquest ús comú que es recull són les reserves demaniales a favor de l'Administració.

L'ús comú no és incompatible, tanmateix, amb usos més intensos. Es consideren com a usos especials i que, per tant, exigeixen autorització:

"Las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles."

Article 51 de la Llei de costes.

L'article 64 recull un supòsit d'ús més intens, que segons les categories que coneixem és un ús privatiu:

"Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado."

Vegeu també

Pel que fa als principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, vegeu el subapartat 1.1. d'aquest mòdul didàctic.



Cal observar que aquest tipus d'ocupacions, que a la pràctica poden ser totalment insignificants, es reserven a l'Administració de l'Estat. Aquesta legislació o bé traspua una desconfiança explícita en la gestió dels municipis, o bé és que es considera –cosa que resulta més plausible– que els interessos i les forces locals i dels grups amb expectatives en aquest tipus d'usos els poden pressionar més fàcilment. Alguns preceptes d'aquest estil van ser objecte dels recursos d'inconstitucionalitat que hem esmentat abans, ja que es va entendre que vulneraven l'autonomia local.

El Tribunal Constitucional va considerar prioritàriament la vessant ambiental d'aquests béns i va entendre que aquesta protecció ambiental només podia ser veritablement eficaç si s'encomanaven competències efectives de control i d'intervenció a l'Administració de l'Estat. D'altra banda, l'article 149.1.22 de la Constitució estableix que la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient correspon a l'Estat, i podia considerar-se que aquest era el cas de la legislació de costes en els aspectes que s'orientaven més aviat a la protecció d'aquests béns.

Ocupacions

Les ocupacions a les quals es refereix l'article 64 de la Llei de costes poden ser per exemple quiosquets o coberts petits per a emmagatzemar articles d'ús lúdic i esportiu a les platges.

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. L'afectació per llei...

- a) es refereix al domini públic natural.
- b) necessita concreció a través d'un acte administratiu.
- c) no és possible.

2. L'ús especial del domini públic...

- a) necessita una autorització.
- b) necessita una concessió.
- c) necessita un contracte.

3. Normalment, la concessió de domini públic...

- a) es pot hipotecar.
- b) es pot vendre.
- c) no pot ser objecte de tràfic jurídic.

4. L'ús privatiu del domini públic...

- a) no és possible.
- b) necessita una concessió.
- c) necessita una autorització de l'Administració de l'Estat.

5. La mutació demanial...

- a) és un canvi d'afectació.
- b) és una reserva demanial.
- c) no és possible.

6. La Llei de costes...

- a) atribueix la gestió dels espais costaners al municipi.
- b) atorga competències importants sobre els espais costaners a l'Administració de l'Estat.
- c) remet la regulació de les competències sobre els espais costaners a la legislació autonòmica.

7. La categoria jurídica de les forests catalogades fa referència a...

- a) forests de titularitat privada.
- b) forests de domini públic.
- c) forests patrimonials.

8. Tota ocupació del domini públic maritimoterrestre amb obres o instal·lacions no desmuntables...

- a) està subjecta a prèvia autorització administrativa.
- b) està subjecta a prèvia concessió atorgada pel municipi.
- c) està subjecta a prèvia concessió atorgada per l'Administració de l'Estat.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. a

3. a

4. b

5. a

6. b

7. b

8. c

Glossari

Afectació *f* incorporació d'un bé al domini públic. Hi ha diverses modalitats d'afectació, algunes més formals i precises, i d'altres més genèriques.

CC *m* Codi civil.

CE *f* Constitució espanyola.

Delimitació de béns de domini públic *f* operació per a fixar i concretar els límits del domini públic.

Desafectació *f* sortida d'un bé del domini públic. Admet diverses modalitats i representa la incorporació del bé al tràfic jurídic privat.

Forests catalogades *f* forests incloses en el *Catálogo de montes de utilidad pública*. Són béns de domini públic.

LPAC *f* Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

LPAP *f* Llei estatal 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques.

LRJPAC *f* Llei 30/1992 de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Ús especial del domini públic *m* la utilització de béns d'ús general, però amb més intensitat o perillositat. Està subjecte a llicència.

Ús privatiu del domini públic *m* exclou altres usos de la dependència demanial de què es tracti. S'atorga mitjançant concessió demanial.

Bibliografía

Bibliografía bàsica

Calero Rodríguez, J.R. (1995). *Régimen jurídico de las Costas Españolas*. Pamplona: Aranzadi.

Esteve Pardo, J. (1995). *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*. Madrid: Civitas.

Font i Llovet, T. (1992). "La protección del dominio público en la formación del Derecho administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños". A: *Homenaje al Profesor Garrido Falla* (vol. 2, pàg. 971 i seg.). Madrid: Editorial Complutense.

González García, J. (2015). *Derecho de los bienes públicos*. València: Tirant lo Blanch.

Morillo-Velarde Pérez, J.I. (1992). *Dominio Público*. Madrid: Trivium.

Parejo Alfonso, L.; Palomar Olmeda, A. (2013). *Derecho de los bienes públicos*. Navarra: Aranzadi.

Sánchez Blanco, A. (1979). *La afectación de los bienes de dominio público*. Sevilla: Instituto García-Oviedo.

Bibliografía complementària

Barcelona Llop, J. (1996). *La utilización del dominio público por la Administración: Las reservas dominiales*. Pamplona: Aranzadi.

Canals Ametller, D. (1997). "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas". *Revista de Administración Pública* (núm. 142, pàg. 305 i seg.). Madrid: CEC.

Canals Ametller, D. (2000). *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde: un estudio jurídico*. Barcelona: Cedecs.

Darnaculleta Gardella, M. (2000). *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*. Barcelona: Cedecs.

Esteve Pardo, J. (1987). "Consideraciones sobre la afectación de bienes al servicio público a partir de las llamadas afectaciones a *non domino*". *Revista de Administración Pública* (núm. 113, pàg. 181 i seg.). Madrid: CEC.

Esteve Pardo, J. (1996). "La protección de la naturaleza, espacios naturales, flora y fauna silvestre". A: *Derecho del Medio Ambiente y Administración local* (pàg. 265 i seg.). Madrid: Civitas.

Font i Llovet, T. (1991). "La ordenación constitucional del dominio público". A: *Homenaje al Profesor E. García de Enterría* (vol. V, pàg. 3.917 i seg.). Madrid: Civitas.

Herráiz Serrano, O. (2000). *Régimen jurídico de las vías pecuarias*. Barcelona: Cedecs.

Moreu Carbonell, E. (2003). "Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las 'obligaciones de dominio público'". *Revista de Administración Pública* (núm. 161, pàg. 435 i s.). Madrid: CEC.

Nieto, A. (1964). *Bienes comunales*. Madrid.

Noguera de la Muela, B. (1995). *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*. Madrid: Marcial Pons.

Pizarro Navarro, R. (2000). *Conservación y mejora de terrenos forestales. Régimen jurídico de las repoblaciones*. Valladolid: Lex Nova.

Ponce Solé, J. (2003). *Régimen jurídico de los caminos y derecho al acceso al medio natural*. Madrid: Marcial Pons.