Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 759-779
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L30
© Elisa Moreu Carbonell
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 30

ELS BÉNS PÚBLICS

Elisa Moreu Carbonell
Universitat de Saragossa (UNIZAR)

SUMARI: 1. QUÈ SÓN ELS BÉNS PÚBLICS: 1.1. Bases constitucionals: article 132 de la Constitució; 1.2. Tipologia de béns públics i diversitat del seu règim jurídic; 1.3. Formes d'adquirir els béns públics.—2. PROTECCIÓ I DEFENSA DELS BÉNS PÚBLICS: 2.1. Limitacions a la seva disponibilitat; 2.2. Inventari i inscripció en el registre de la propietat; 2.3. Potestats per a la defensa i protecció dels béns públics.—3. RÈGIM GENERAL DEL DOMINI PÚBLIC: 3.1. Afectació i desafectació; 3.2. Mutacions demanials; 3.3. Utilització del domini públic: títols habilitants; 3.4. Les reserves demanials.—4. ELS BÉNS COMUNALS.—5. RÈGIM GENERAL DELS BÉNS PATRIMONIALS: 5.1. Gestió i administració patrimonial; 5.2. Els béns patrimonials "afectes materialment".—6. EL PATRIMONI NACIONAL.—7. BIBLIOGRAFIA: 7.1. Bibliografia citada; 7.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. QUÈ SÓN ELS BÉNS PÚBLICS

1. Com els ciutadans, les administracions públiques poden ser **propietàries (titulars) de béns i drets**, perquè les administracions i els altres ens del sector públic necessiten recursos i mitjans per desenvolupar les seves competències i exercir les seves potestats. Aquests mitjans poden ser personals (com els empleats públics),

economicofinancers (els diners que s'obtenen a través d'impostos) i, per descomptat, materials (com els edificis o els equips informàtics). A més, hi ha béns que estan a disposició de tothom, com l'aigua del mar o dels rius, la titularitat dels quals s'atribueix per llei a l'Estat per garantir-ne la conservació i un accés ordenat al seu aprofitament.

2. Totes les administracions públiques territorials o generals —estatal, autonòmica i local—, així com les altres entitats que integren el sector públic, poden ser titulars de patrimoni propi, que **no és una categoria homogènia**, sinó que està integrat per un ventall de béns de diferent naturalesa i règim jurídic. La denominació de "béns públics" que utilitzem és prou àmplia per comprendre aquestes formes variades de titularitat o vinculació jurídica dels ens públics amb els seus béns i drets. Pertanyen als patrimonis públics des de l'aigua dels rius fins a la seu dels ajuntaments, passant per les autopistes, els cotxes oficials o les piscines públiques. La Constitució espanyola de 1978 (art. 132 CE) distingeix quatre tipus de béns públics segons la naturalesa: domini públic, béns comunals, béns patrimonials i patrimoni nacional. Al llarg d'aquesta lliçó anirem explicant què són aquestes categories i quines diferències tenen.

3. La diversitat de categories de béns públics es remunta al dret romà, que ja reconeixia uns béns que estaven "fora del comerç dels homes" i eren "comuns a tots" (*res comunes omnium*), com els rius, ponts, calçades o fòrums, que, després, es van incorporar a les partides. Diversos segles més tard, el Codi civil de 1889, inspirat en la idea liberal de la propietat privada, va introduir una classificació dels béns "segons les persones a les quals pertanyen" i va disposar que "els béns són de domini públic o de propietat privada" (art. 338 del Codi civil). El Codi civil (CC) classifica els béns de domini públic segons la destinació o "afectació" a un ús públic, a un servei públic o al foment de la riquesa nacional (art. 339 CC), i reconeix béns que, tot i ser de titularitat pública, tenen "el caràcter de propietat privada" (art. 340 CC). A mesura que l'Administració ampliava els àmbits d'intervenció en la vida econòmica i social s'anaven introduint peculiaritats de règim jurídic que trencaven el règim unitari del dret de propietat. Les especialitats d'aquest grup de béns —en el qual es van incloure les aigües, les mines, les muntanyes o els drets de propietat intel·lectual i industrial— vam anar formant un estatut jurídic particular per a aquestes categories, germen de les anomenades —encara avui— **propietats especials.** Per això, existeixen lleis especials que regulen el règim jurídic de determinats béns públics, com les aigües (text refós de la Llei d'aigües, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2011, de 20 de juliol [TRLA]), les costes (Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes [LC]), les mines (Llei 22/1973, de 21 de juliol, de mines [LMi]), les carreteres (Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres de l'Estat) o les muntanyes (Llei 43/2003, de 21 de novembre, de muntanyes). Per descomptat, també les comunitats autònomes han aprovat lleis reguladores dels seus patrimonis.

4. El concepte de béns públics no s'ha de confondre amb el d'**hisenda pública**, per bé que, històricament, fins a les grans operacions desamortitzadores del segle XIX, han estat molt relacionats. La hisenda pública és el conjunt de drets i obligacions de contingut econòmic la titularitat del qual correspon als ens públics, com els diners procedents d'ingressos, tributs, sancions, subvencions, preus públics, el producte d'operacions de crèdit i altres prestacions de dret públic, incloent-hi valors i obligacions. No obstant això, la llei és imprecisa i poc clara en aquest punt. Mentre que l'article 3.2 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques (LPAP), disposa que "no s'entenen inclosos en el patrimoni de les administracions públiques els diners, els valors, els crèdits i els altres recursos financers de la seva hisenda (…)", l'article 7.2 LPAP afirma que "en tot cas tenen la consideració

de patrimonials (…) els valors i títols representatius d'accions i participacions en el capital de societats mercantils", i l'article 166 LPAP inclou dins del patrimoni empresarial de l'Estat les "accions, títols, valors, obligacions" (*infra* § 30.63).

1.1. Bases constitucionals: article 132 de la Constitució

5. La Constitució espanyola de 1978 distingeix **quatre tipus de béns públics** segons la naturalesa: domini públic, béns comunals, béns patrimonials i béns del patrimoni nacional. L'article 132 disposa que "la Llei ha de regular el règim jurídic dels béns de domini públic i dels comunals, inspirant-se en els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, i també n'ha de regular la desafectació". A més, reconeix que "per llei s'han de regular el Patrimoni de l'Estat i el Patrimoni Nacional, i l'administració, defensa i conservació d'aquests".

6. Del reconeixement constitucional del domini públic, se'n poden extreure els **principis fonamentals** del seu règim jurídic, com ara la **reserva de llei** per regular-ne el règim jurídic i la desafectació ("la llei ha de regular", diu l'art. 132.1 CE); el reconeixement del caràcter **inalienable, imprescriptible i inembargable**, amb la finalitat de garantir-ne l'afectació a l'ús general i al servei públic; l'existència d'una sèrie de béns que necessàriament integren el domini públic de l'Estat (zona marítimoterrestre, platges, mar territorial, recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental), i la possibilitat que, mitjançant llei, s'incorporin altres béns al domini públic estatal.

7. La Constitució espanyola no fa una referència directa als béns públics en el disseny de la **distribució competencial** entre l'Estat i les comunitats autònomes, així que cal acudir a altres títols competencials. En primer lloc, la regulació dels béns públics forma part del règim jurídic bàsic de les administracions públiques la delimitació de les quals correspon a l'Estat (art. 149.1.18a CE). En segon lloc, la competència estatal en matèria de legislació civil (article 149.1.8a CE) incideix de manera rellevant en el règim dels béns públics. Amb fonament en aquest i en altres títols competencials, la LPAP és una norma extensa que tracta de codificar el règim general dels béns públics. Aquesta Llei inclou preceptes de caràcter bàsic o d'aplicació general, malgrat que bona part dels seus continguts és aplicable tan sols als béns de l'Administració General de l'Estat i és supletòria per a les **comunitats autònomes**, que, amb respecte a les normes bàsiques estatals, poden aprovar les seves pròpies lleis de béns públics (com, per exemple, la Llei madrilenya 3/2001, de 21 de juny, de patrimoni de la Comunitat de Madrid).

8. Els **béns de les entitats locals**, el sistema de fons dels quals és essencialment complex, com ja s'ha dit (*supra* § 11.12), es regeixen tant per les normes bàsiques de caràcter patrimonial (LPAP) com per les normes bàsiques de règim local, que contenen la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) (art. 79-83) i el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (art. 74-87). A més, existeix el Reglament de béns de les entitats locals (RBEL), aprovat pel Reial decret 1372/1986, de 13 de juny, aplicable només en la mesura en què no l'hagi desplaçat normativa autonòmica. En efecte, les comunitats autònomes també tenen competència per regular els béns de les entitats locals, bé amb caràcter general

(per exemple, la Llei gallega 6/2023, de 2 de novembre, del patrimoni de la Comunitat Autònoma de Galícia, aplicable a les seves entitats locals), bé específicament per als béns locals (com la Llei andalusa 7/1999, de 29 de setembre, de béns de les entitats locals).

1.2. Tipologia de béns públics i diversitat del seu règim jurídic

9. El **patrimoni** de les administracions públiques és el conjunt de béns i drets de la seva titularitat, "sigui quina sigui la seva naturalesa i el títol de la seva adquisició o aquell en virtut del qual els hi hagin atribuït" (art. 3.1 LPAP). Segons el règim jurídic, poden ser de **domini públic** i de **domini privat** (art. 4 LPAP), però cal tenir en compte que la naturalesa dels béns públics no és inalterable, sinó que pot canviar: els béns patrimonials es converteixen en demanials quan són afectats i, al contrari, els béns demanials poden ser desafectats (*infra* § 30.30).

10. Malgrat que el règim jurídic de les diferents categories de béns públics es desenvolupa en els epígrafs següents, n'avançarem una breu definició de cadascuna. Els **béns de domini públic**, també anomenats "béns demanials" o simplement "demani" —en castellà, "demanio", terme que recull el *Diccionario del español jurídico*—, tenen una doble condició: la titularitat pública i l'afectació a un ús general o a un servei públic. L'afectació és l'eix central del domini públic i explica que aquests béns quedin subjectes a un règim jurídic exorbitant (*infra* § 30.30). Els **comunals** són una categoria especial de béns demanials que existeix en l'àmbit local i la peculiaritat dels quals radica en el règim d'aprofitament, que correspon al comú dels veïns (*infra* § 30.57). Els **béns patrimonials**, en una primera definició simple però encertada de la categoria, són els que, tot i ser de titularitat pública, no tenen caràcter demanial (*infra* § 30.61). El **patrimoni nacional** és el conjunt de béns de titularitat de l'Estat destinats al servei del rei i de la família reial (*infra* § 30. 73).

11. Els patrimonis públics tenen un **objecte** variat i extens, i recauen tant sobre béns immobles (infraestructures, edificis) com sobre béns mobles (automòbils, mobiliari d'oficina); drets reals (servituds); drets d'arrendament; i béns incorporals o immaterials (creacions artístiques, patents). Existeixen béns públics de règim especial, com el patrimoni de la seguretat social i d'altres organismes públics i els que pertanyen a societats mercantils públiques, integrants de l'anomenat **patrimoni empresarial públic** (*infra* § 30.63).

12. Més enllà del concepte tradicional de béns públics, que es refereix a béns de titularitat pública (amb afectació o no a un ús o servei públic), a vegades es parla també "béns públics" en un sentit molt més lax i inexacte, incloent-hi no tan sols béns de titularitat pública, sinó altres béns etiquetats tradicionalment com a **propietats privades d'interès públic**, de l'estudi dels quals s'han ocupat el dret civil i mercantil. Sota aquesta denominació —una mica imprecisa—, hi ha els béns i drets que, malgrat que poden ser de titularitat privada, es troben sotmesos a un intens règim d'intervenció i control administratius, com, per exemple, els anomenats **béns culturals** o **ambientals.** Es tracta d'un conjunt de béns definits per la destinació i amb un règim jurídic fortament publificat, que imposa nombroses restriccions a la propietat privada i reconeix potestats a l'Administració per a la seva vigilància i aprofitament. Els béns culturals i ambientals ho són per les característiques especials, perquè tenen un interès ambiental, artístic, històric, bibliogràfic, paleontològic o similar, amb independència de la titularitat pública o privada. Els propietaris d'aquests béns tenen obligacions d'exhibició, conservació, manteniment i custòdia, i l'incompliment d'aquestes obligacions pot arribar a ser causa d'expropiació del bé.

1.3. Formes d'adquirir els béns públics

13. Els béns públics es poden adquirir per qualsevol forma prevista en l'ordenament jurídic. Com a regla general, els béns **s'adquireixen com a patrimonials** i, després, els seus titulars decideixen si, després del procediment d'afectació oportú, s'integren en el domini públic, encara que hi ha béns que són demanials per disposició legal (com les aigües). Les maneres habituals d'adquirir béns públics són per atribució de la llei, a títol onerós —amb exercici o no de la potestat d'expropiació—, per herència, llegat o donació, per prescripció i per ocupació (art. 15 LPAP). Com es veu, alguns coincideixen amb els que utilitzen els particulars (a títol onerós o lucratiu) i d'altres són específics de les administracions públiques (expropiació forçosa).

14. Existeixen béns públics als quals una llei atorga expressament aquest caràcter. Aquesta forma d'adquisició **per atribució de la llei (*ex lege*)** concerneix, per exemple, als esmentats en l'article 132.2 de la Constitució com a béns de domini públic estatal: "la zona marítimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental". Altres béns són atribuïts per llei a l'Administració General de l'Estat, com els abintestats sense legitimaris (art. 957-958 del Codi civil); els immobles vacants sense amo conegut (històricament, anomenats "béns vagants", art. 17 LPAP); els saldos i dipòsits de diners en comptes d'entitats financeres, quan el titular no hi hagi practicat cap gestió durant un termini de vint anys (art. 18 LPAP), i els vaixells abandonats (art. 302 del text refós de la Llei de ports; Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre). Els drets forals poden regular la successió legal a favor de les comunitats autònomes (vegeu la disposició addicional vintena quarta de la LPAP). Les **adquisicions oneroses** de caràcter voluntari es fan mitjançant contracte (de compravenda i d'altres, art. 18 LPAP; vegeu *infra* § 30.66), i les forçoses, per expropiació (art. 24 LPAP). Els béns públics també s'adquireixen **a títol gratuït** per herència, llegat o donació, segons els principis del dret successori, amb certes peculiaritats (art. 20 LPAP). Una altra manera d'adquirir-ne és la **prescripció adquisitiva**, d'acord amb les normes civils per adquirir per usucapió la propietat d'una cosa (art. 22 LPAP); l'**ocupació**, igualment segons les normes del Codi civil (art. 23 LPAP); l'adjudicació en procediments d'execució, tant administratius com judicials (art. 26 LPAP), o la transferència interadministrativa, en ocasió dels traspassos successius de funcions i serveis a les comunitats autònomes.

2. PROTECCIÓ I DEFENSA DELS BÉNS PÚBLICS

15. Les administracions públiques estan obligades a protegir, custodiar i defensar el seu patrimoni enfront de la degradació i d'eventuals usurpacions (art. 28 i 29 LPAP). La llei reconeix una sèrie de potestats administratives i instruments per garantir la **integritat** i, si escau, l'afectació dels béns públics. Així mateix, la LPAP inclou un títol IX dedicat al règim sancionador, que, no obstant això, no és d'aplicació general ni bàsica, per la qual cosa els efectes es limiten a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat i s'ha de completar amb les infraccions i sancions que estableixen les lleis sectorials reguladores dels diferents béns públics. Recordem també que el Codi penal conté tipus delictius referents a l'ordenació del territori i la protecció del patrimoni històric i del medi ambient.

2.1. Limitacions a la seva disponibilitat

16. Tots els béns públics gaudeixen de limitacions que afecten la seva facultat de disposició, malgrat que hi ha diferències segons la naturalesa del bé. Els béns de domini públic i els comunals són inalienables, imprescriptibles i inembargables (art. 30.1 LPAP). Són **inalienables** perquè no es poden alienar (vendre) mentre conserven la seva afectació a l'ús o servei públic. **Imprescriptibles**, perquè cap particular pot adquirir-los per usucapió, que és una manera d'adquirir la propietat per possessió de la cosa durant un temps determinat (art. 1.930 CC). I **inembargables,** perquè cap tribunal pot dictar manament d'embargament contra aquests béns per saldar els deutes de l'Administració.

17. En canvi, a diferència dels demanials, els béns **patrimonials** poden ser alienats i objecte de prescripció adquisitiva per tercers (art. 30.2 LPAP). Els béns patrimonials també poden ser embargats per saldar els deutes de l'administració, excepte quan estiguin **afectats materialment** a un servei públic o a una funció pública (*infra* § 30.71).

18. Els béns patrimonials gaudien del privilegi de la **inembargabilitat** fins que la STC 166/1998 ho va declarar incompatible amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, que exigeix que les condemnes a pagar quantitats de diners es puguin executar contra el patrimoni de les administracions públiques. Ara bé, el Tribunal Constitucional considera que les utilitats públiques prestades pels béns patrimonials podrien justificar, en certs casos, mantenir el privilegi d'inembargabilitat. Això explica la fórmula legal vigent que prohibeix embargar els béns i drets patrimonials quan es trobin afectats materialment a un servei públic o a una funció pública, quan els seus rendiments o el producte de la seva alienació estiguin afectats legalment a finalitats diverses, o quan es tracti de valors o títols representatius del capital de societats estatals que executin polítiques públiques o prestin serveis d'interès econòmic general (art. 30.3 LPAP i 23.1 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària [LGP]).

2.2. Inventari i inscripció en el registre de la propietat

19. Entre els instruments per protegir i defensar els patrimonis públics figuren els inventaris generals i la inscripció en el registre de la propietat.

20. Totes les administracions públiques tenen l'obligació de constituir un inventari dels béns i drets que integren el seu patrimoni. No obstant això, aquest deure no es tradueix en la formació d'un inventari patrimonial únic de tot el sector públic. A més, cap dels inventaris patrimonials no té caràcter constitutiu ni produeix efectes jurídics externs directament, de manera que ni la inscripció ni la falta d'inscripció tenen conseqüències en el tràfic jurídic dels béns públics. Aquests inventaris són simples registres públics per facilitar el bon ordre intern de les administracions públiques. La inscripció en l'inventari constitueix un mitjà de prova més dels drets que les administracions públiques tenen sobre els seus béns.

21. La normativa sectorial ofereix altres exemples de catàlegs i registres de béns públics o drets sobre béns públics. El prototip de registre públic és el **Catàleg de muntanyes d'utilitat pública** (art. 16 de la Llei de muntanyes), en el qual s'inscriuen totes les muntanyes públiques declarades d'utilitat pública i que atorga a les muntanyes inscrites el caràcter de domini públic forestal. La inscripció en el Catàleg de

muntanyes té importants efectes jurídics, com la presumpció de possessió en favor de l'entitat pública al nom de la qual figura inscrita la muntanya, i aquesta possessió no pot ser combatuda mitjançant l'exercici d'accions reals. També la legislació d'aigües preveu l'existència d'un **Registre d'aigües**, en què s'inscriuen les concessions atorgades, i la inscripció és un mitjà de prova de la seva existència i situació. El Tribunal Constitucional reconeix que el Registre d'aigües és un element essencial del sistema de concessions d'aigües públiques (STC 227/1988, FJ 23 l). No obstant això, continuen sent confusos els efectes del Registre d'aigües en relació amb el Registre de la propietat i, en concret, aquesta "legalització" de certs aprofitaments i el "règim de protecció derivat de la inscripció en aquest Registre" al qual es refereixen les disposicions transitòries primera i segona de la Llei d'aigües. Un altre exemple el constitueixen els **llibres de registre miners**, que preveu la Llei de mines per inscriure-hi els peticionaris de títols miners, l'efecte dels quals és el reconeixement, sobre la del principi de prioritat temporal, de drets preferents per obtenir els títols miners.

22. En comprendre la utilitat de la protecció que atorga el **Registre de la propietat** als seus titulars, la LPAP estableix també l'obligatorietat de la inscripció registral de tots els seus béns i drets, "ja siguin demanials o ja siguin patrimonials" i promou aquesta inscripció conformement a la legislació hipotecària (art. 36-40 LPAP). Els títols materials per a la inscripció en el registre són els d'adquisició dels béns, que han de tenir el reflex en títols formals, és a dir, en els documents públics (notarials, judicials o administratius) que poden accedir al Registre de la propietat. La inscripció dels béns públics té alguna especialitat registral, i és que la simple certificació administrativa és títol suficient perquè accedeixin al Registre de la propietat. L'accés dels béns públics al Registre de la Propietat ha sofert un camí tortuós i, a vegades, amb efectes perniciosos, especialment en el sector de costes, en combinar-se amb les inscripcions fraudulentes per particulars de finques que, en realitat, pertanyien al domini públic.

2.3. Potestats per a la defensa i protecció dels béns públics

23. Per defensar el seu patrimoni, la llei reconeix a les administracions públiques una sèrie de **facultats i potestats**: investigar la situació dels béns i drets que es presumeixin del seu patrimoni, partionar en via administrativa els immobles de la seva titularitat, recuperar d'ofici la possessió perduda indegudament i desnonar en via administrativa els posseïdors dels immobles demanials, una vegada extingit el títol que emparava la possessió (art. 41.1 LPAP). La presència d'una administració pública determina l'aplicació de regles exorbitants, però l'amplitud dels privilegis que afecten les propietats públiques és sorprenent, sobretot quan s'apliquen als béns patrimonials, que, teòricament, es regeixen pel dret privat, com qualsevol altra propietat.

24. La **potestat d'investigació** (art. 45 LPAP) permet a l'Administració investigar la situació jurídica de béns la titularitat pública dels quals no consta de manera certa (per exemple, per determinar el traçat d'una via pecuària com La Cañada Real de Madrid). S'exercita a través d'un expedient administratiu contradictori, iniciat d'ofici o per denúncia de particulars (art. 47 *a*) LPAP), en el qual s'ha de garantir la publicitat i l'audiència als interessats, així com un premi tradicional per denúncia que correspon al ciutadà que ha promogut la recerca.

25. D'altra banda, la **partió** permet a les administracions públiques fixar els límits (partions) dels seus béns, tant demanials com patrimonials, amb altres propietats quan siguin imprecisos o hi hagi indicis d'usurpació (art. 50 LPAP). Succeeix amb les costes espanyoles, al llarg de les quals podem veure les fites de ciment amb la marca "zmt" —zona maritimoterrestre—, que permeten traçar les línies de partió del domini públic maritimoterrestre).

26. L'**expedient** requereix elaborar una memòria en què es justifiqui la necessitat de la partió, es descrigui la finca afectada i s'analitzin els títols de propietat d'aquesta, que poden consistir en els que proclama el Registre de la propietat, però també en informacions possessòries. Els amos de les finques confrontants són interessats en el procediment de partió i hi poden aportar totes les proves que

considerin adequades en defensa de les seves pretensions. Posteriorment, **la fitació o l'amollonament** consisteix a fixar amb precisió les fites del bé conformement a les proves aportades i al reconeixement que duu a terme el tècnic designat per l'Administració. L'acte administratiu pel qual s'aprova la partió és títol suficient per a la inscripció de l'immoble en el Registre de la propietat.

27. La **potestat de reintegrament possessori** (anomenada també recuperació d'ofici o *interdictum proprium*) permet a l'Administració recuperar en via administrativa (és a dir, sense necessitat d'una sentència judicial prèvia) la possessió sobre els seus béns perduda indegudament (art. 55 LPAP). Hi ha una diferència essencial entre el reintegrament possessori dels béns de domini públic i el dels béns patrimonials. Mentre que la possessió de béns demanials es pot recuperar sense termini en qualsevol moment, ja que el domini públic és imprescriptible, la dels béns patrimonials s'ha de fer en el termini d'un any a comptar des de la usurpació. La STC 76/2024 ha declarat inconstitucional el termini de quinze anys per exercir l'acció de restitució d'obres contràries a la Llei de costes fetes a la zona de servitud i protecció del domini públic maritimoterrestre que havia fixat el legislador gallec, ja que entén que contravé la regla estatal bàsica d'imprescriptibilitat.

28. Finalment, **el desnonament** és una potestat que permet a l'Administració recuperar en via administrativa la possessió dels seus béns demanials quan desapareguin el títol, les condicions o les circumstàncies que en legitimaven l'ocupació per tercers (art. 58 LPAP). El desnonament és exclusiu dels béns de domini públic i exigeix que la seva utilització s'hagi cedit o autoritzat prèviament a tercers.

29. El control de l'exercici d'aquestes potestats correspon a la jurisdicció contenciosa administrativa. Quan sigui necessari **entrar en un domicili particular** o en altres llocs en què l'accés requereixi el consentiment del titular, l'Administració ha d'obtenir l'autorització judicial prèvia. Si els titulars dels béns afectats es veuen perjudicats quant al dret de propietat o d'altres de naturalesa civil, poden exercitar les accions pertinents davant la jurisdicció civil (art. 43 LPAP), malgrat que, una vegada iniciat el procediment administratiu corresponent, el propietari no pot oposar cap acció civil per a la tutela sumària de la possessió.

3. RÈGIM GENERAL DEL DOMINI PÚBLIC

30. Sabem ja que el domini públic és una **propietat afectada** (art. 5 LPAP) i que, per això mateix, està subjecta a un règim especial de protecció, disponibilitat i ús (art. 6 LPAP). Segons la seva afectació, el domini públic pot ser d'ús general o de servei públic. Són béns demanials **d'ús general** els que poden utilitzar tots els ciutadans (carreteres, places, carrers, parcs, aigües, platges, etc.) i **de servei públic** els directament destinats a la seva prestació (cases consistorials, mercats, hospitals, museus, cementiris i uns altres). Segons l'objecte sobre el qual recau, es parla de domini públic natural o artificial. El **demani natural o "necessari"** inclou els béns que són de domini públic perquè ho estableix així la Constitució espanyola de 1978 (art. 132) o la llei (aigües, platges, mines). Per contrast, el **demani artificial** és en virtut d'una decisió de l'Administració titular del bé, que decideix afectar-lo al domini públic.

31. Cal advertir que **no tots els recursos naturals o ambientals** són *per se* béns de domini públic; ho són les aigües o les platges, però no els boscos, el paisatge o les espècies silvestres. Es denomina "demani natural" per subratllar que recau sobre gèneres de béns de la naturalesa que el legislador considera essencial per a la comunitat i que, per això, mereixen estar en mans públiques; en realitat, són béns demanials perquè el legislador els ha declarat com a tals en una llei. El Tribunal Constitucional, en la STC 227/1988 (Llei d'aigües) i la STC 149/1991 (Llei de costes), confirma que la inclusió de gèneres

complets de béns en el domini públic i l'exclusió paral·lela del tràfic jurídic privat és admissible per satisfer necessitats col·lectives primàries, com la protecció del medi ambient o la utilització racional de la riquesa del país. Segons el parer del Tribunal Constitucional, aquesta declaració correspon exclusivament a l'Estat perquè implica una limitació del contingut essencial del dret de propietat (art. 149.1.1a i 8a de la Constitució).

32. L'origen històric del domini públic es remunta a les coses públiques del dret romà, moltes de les quals van ser durant l'edat mitjana **regalies** de la Corona, i el segle XIX van passar a integrar el domini de la nació i, per fi, el domini públic. En el pla acadèmic, hi ha un debat tradicional sobre la seva naturalesa jurídica, que enfronta els qui el consideren una veritable propietat (**tesis propietaristes**) i els qui el defineixen com una funció pública (**tesis funcionalistes**). La jurisprudència majoritària del Tribunal Suprem considera que el domini públic és una propietat pública a la qual apliquen supletòriament o analògicament les normes de dret privat. D'això, se'n deriva l'aplicació de l'article 350 del Codi civil, que estén l'objecte de la propietat immoble a la superfície, al vol i al subsol, segons l'interès del propietari. En qualsevol cas, s'entén que no hi ha domini públic si el bé és de propietat privada, malgrat que eventualment la llei imposa sobre determinats béns certs límits per raons ambientals, d'escassetat o d'interès general, com succeeix amb les infraestructures privades (elèctriques o de telecomunicacions), amb els béns urbanístics o amb els béns culturals. En aquest aspecte no ha arrelat en el dret positiu una concepció funcional que, prescindint de la titularitat del bé, permeti articular el règim jurídic demanial a partir de les "obligacions de domini públic" (MOREU CARBONELL, 2003: 475).

3.1. Afectació i desafectació

33. L'afectació és el tret definidor del domini públic: implica l'entrada i l'eventual sortida d'un bé en la categoria de demanial. L'afectació es podria definir com la vinculació real i efectiva d'un bé a una destinació d'ús general o a la prestació del servei públic. L'afectació es pot fer per llei (general) o per acte administratiu (singular). L'**afectació general**, també dita *ex lege* o en virtut de la llei, suposa que una llei (llei estatal, ja que les comunitats autònomes no tenen aquesta competència) inclou en el domini públic una sèrie de béns en bloc, com les aigües, les carreteres o les mines. La mateixa Constitució espanyola de 1978 ja afecta determinats béns al domini públic de l'Estat; en concret, la zona marítimoterrestre, les platges, el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental, que integren el que coneixem com a "demani natural" (*supra* § 30.30).

34. Per a la resta de béns demanials (demani artificial), el pas al domini públic es fa mitjançant l'**afectació singular o concreta**, que és **expressa** quan s'adopta a través d'un procediment administratiu que finalitza amb una resolució que declara les utilitats públiques que defineixen la demanialitat del bé. L'afectació expressa és la regla general, per bé que s'admeten altres formes. Així, es parla d'**afectació implícita** quan es dedueix d'altres actes administratius que suposen de manera implícita la destinació d'un bé a l'ús general o al servei públic. Per exemple, l'aprovació definitiva d'un pla urbanístic implica l'afectació de certs béns (zones verdes, carrers) a l'ús general i, per tant, al domini públic (art. 8.4 *a*) RBEL). També és el cas de les adquisicions de béns per expropiació forçosa o dels mobles adquirits per als serveis públics o la decoració de dependències oficials. En tercer lloc, l'**afectació presumpta** es produeix pel transcurs del temps; per la utilització pública, notòria i continuada de béns de titularitat pública per a un servei públic o per a un ús general, o per l'adquisició

mitjançant prescripció o usucapió, conformement al dret civil, de béns que estaven destinats a un ús o servei públic durant un cert temps.

35. Si l'afectació suposa l'inici de la demanialitat, la **desafectació** implica la sortida d'un bé del domini públic i és causa d'extinció de les autoritzacions i concessions que es poguessin haver atorgat. Els béns desafectats es converteixen en patrimonials i, a partir d'aquest moment, podrien ser alienats o gravats. Malgrat que la regla general és que la desafectació **ha de ser expressa**, el seu règim jurídic és diferent per al demani natural i per a l'artificial (art. 66 LPAP).

36. La **desafectació del demani natural** és excepcional i procedeix en dues circumstàncies. Primer, per **desnaturalització** del bé, quan un canvi de les seves característiques naturals porta a excloure'l del gènere demanial. Per exemple, si un terreny ha perdut les característiques naturals de platja o el llit del riu queda abandonat per un canvi natural del curs de les aigües. En segon lloc, la desafectació es pot produir per una **reforma legal** que exclou del domini públic béns que fins llavors ho eren; per als béns demanials de l'article 132.2 de la Constitució s'exigiria una reforma constitucional. La **desafectació del demani artificial,** com s'ha dit, exigeix una declaració expressa, amb la instrucció prèvia del procediment en el qual se'n depuri la situació física i jurídica.

37. La STC 233/2015 va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat que va interposar el Grup Socialista en el Congrés contra la reforma de la Llei de costes mitjançant la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sensible del litoral. En aquesta sentència, el Tribunal Constitucional fa unes interessants reflexions sobre els criteris de delimitació del domini públic natural que puguin posar-ne en perill la integritat. La pretensió d'**excloure porcions del domini públic natural** tenint en compte la seva transformació artificial i el tipus d'explotació és inadmissible constitucionalment. El Tribunal Constitucional afirma que la naturalesa demanial d'aquestes categories de béns no és disponible per al legislador, ja que la determina directament l'article 132.2 de la Constitució espanyola, i constitueixen categories o gèneres complets definits per les característiques físiques o naturals homogènies. Dit amb altres paraules: el legislador no pot decidir excloure del domini públic terrenys que, per decisió del constituent, gaudeixen de la màxima protecció, perquè és contrari a la concepció unitària i indivisible que és inherent a la mateixa categoria completa dels béns que formen el demani natural. És evident que la circumstància accidental que els terrenys demanials afectats hagin estat objecte d'inundació artificial per dedicar-los a activitats de cultius marins o salines pot explicar que se'n permeti l'ocupació per tractar-se d'activitats o instal·lacions que, per la naturalesa, no poden tenir una altra ubicació (art. 32.1 LC), però no proporciona cap base per introduir una excepció a la titularitat demanial de les zones naturalment inundables (FJ 7).

38. La **desafectació implícita** només està prevista per al domini públic estatal quan es reconeix el dret de reversió de béns que van ser expropiats (art. 24.4 LPAP). No obstant això, són imaginables altres supòsits de desafectació implícita. Per exemple, l'aprovació definitiva dels plans d'ordenació urbana regulada en la legislació urbanística, en els casos en què elimina el caràcter d'ús públic de certs béns (un antic carrer que passa a ser zona residencial). La desafectació implícita es podria produir igualment per fets concloents (la demolició d'un edifici, per exemple), si bé la jurisprudència és cautelosa i, en aquests casos, exigeix que provi l'evidència qui al·lega la desafectació (STS de 2 de juny 1989, ECLI:ES:TS:1989:3276). Les diferents lleis autonòmiques de patrimoni, així com la legislació de règim local reconeixen, igualment,

la possibilitat de desafectar els béns demanials de manera implícita. En canvi, **la desafectació presumpta** ha desaparegut de la legislació patrimonial.

3.2. Mutacions demanials

39. La mutació demanial consisteix en un canvi en la titularitat, gestió o afectació d'un bé de domini públic, que continua sent-ho però en mans d'un altre ens públic o d'un altre òrgan, o per a una altra utilitat pública. La mutació pot ser **subjectiva**, quan canvia l'Administració que n'és titular. Per exemple, una via pecuària de titularitat autonòmica que se cedeix a l'Estat per ampliar una carretera, o un edifici propietat de l'Estat que se cedeix a la comunitat autònoma o per reestructuració orgànica. En tots aquests casos, canvia el titular del bé demanial, però el bé continua estant afectat al domini públic: és a dir, no se'n modifica la naturalesa jurídica. La mutació demanial pot portar aparellada una **modificació de l'afectació** dels béns de domini públic, de manera que es produeix una alteració de la seva afectació o destinació concreta (art. 71 LPAP). En són exemples imaginables el d'una carretera en desús que es transforma en via urbana; el d'una via fèrria abandonada que es converteix en un camí per a cicloturisme; el d'un vell mercat que passa a ser teatre municipal; o el d'una mina abandonada que es transforma en museu de titularitat pública.

40. La **mutació subjectiva** suposa una "pseudoexpropiació" del domini públic, ja que la Llei d'expropiació forçosa de 1954 exclou la possibilitat d'expropiar béns de propietat pública, en assenyalar com a objecte de l'expropiació únicament la propietat privada. No obstant això, per construir una obra hidràulica, per exemple, cal inundar una gran zona de terreny, que s'expropia —a vegades, pobles sencers, en els quals, sens dubte, hi ha béns de domini públic, com carrers, camins o muntanyes públiques. Per això, l'ordenament jurídic regula per a aquests casos la figura de la mutació demanial, malgrat que deixa sense resoldre què succeeix si no hi ha acord entre les administracions públiques afectades (la que duu a terme l'obra pública i la titular del bé públic que es necessita). Aquest problema es reflecteix en la interessant STS de 3 d'octubre de 1994, ECLI:ES:TS:1994:13389, en un cas en què l'Administració estatal va emprendre l'expropiació de béns comunals d'un municipi per construir un camp d'ensinistrament militar. El Tribunal Suprem sembla admetre la legalitat d'una mutació demanial implícita en l'expedient d'expropiació, ja que argumenta: "la utilidad pública que constituye el fin y fundamento de la expropiación forzosa se sobrepone a la utilidad o interés público que para el Ayuntamiento tienen los bienes comunales expropiados", i "en los supuestos de expropiación forzosa de bienes comunales no es necesario un expediente de desafectación de tales bienes, porque la desafectación está implícita en la expropiación y consiguiente afección de los bienes a la utilidad pública que la originó" (FJ 4).

41. Una modalitat especial d'afectació implícita i de mutació subjectiva és l'**adscripció,** que es produeix quan els béns es posen a disposició (s'adscriuen) a un organisme públic per vincular-los directament a un servei de la seva competència o al compliment dels seus fins propis (art. 73 LPAP per a l'Administració General de l'Estat). L'adscripció també és admissible entre diferents organismes públics. En qualsevol cas, no altera la titularitat sobre el bé (art. 73.3 LPAP), però sí la destinació. Si el bé adscrit era ja demanial, continuarà sent-ho; si era patrimonial, passarà a ser demanial per aquesta peculiar forma d'afectació implícita. L'adscripció té caràcter finalista, ja que els béns i drets adscrits s'han de destinar a complir les finalitats que en van motivar l'adscripció i s'hi poden imposar les condicions que siguin necessàries.

La **desadscripció** es produeix quan s'incompleix el fi de l'adscripció o quan els béns adscrits es declaren innecessaris; si escau, la desadscripció porta implícita la desafectació del bé.

42. La llei imposa certs límits a la disponibilitat dels organismes públics (és a dir, administracions públiques funcionals o instrumentals: *supra* § 8.26) sobre el seu patrimoni. La **incorporació** és la tècnica que permet que els béns i drets d'un organisme públic passin al patrimoni de l'Administració territorial a la qual estan vinculats. Això pot succeir tant per no necessitat dels béns com per supressió de l'organisme. Les regles de la incorporació que preveu la LPAP (art. 80-81 LPAP) s'apliquen només al patrimoni de l'Administració General de l'Estat, malgrat que les diferents lleis reguladores dels patrimonis autonòmics estableixen tècniques semblants.

3.3. Utilització del domini públic: títols habilitants

43. El règim d'utilització del domini públic es regula en el capítol I del títol IV de la LPAP. L'ús i l'explotació dels béns demanials està condicionat per la seva afectació a un ús general (art. 85-86 LPAP) o al servei públic (art. 87-90 LPAP). Els béns de domini públic els poden utilitzar tant la mateixa Administració (per exemple, per un ajuntament, per a dependències de la policia local) com els ciutadans (per exemple, per explotar un quiosquet de platja). En aquest cas, és necessari que obtinguin un **títol habilitant** (autorització o concessió), perquè ningú, sense un títol que ho autoritzi atorgat per l'autoritat competent, no pot ocupar béns de domini públic o utilitzar-los d'una manera que excedeix el dret d'ús que, si escau, correspon a tots (art. 84 LPAP).

44. El règim d'utilització dels béns demanials depèn també del sector de què es tracti, ja que moltes peculiaritats es regulen en les grans lleis sectorials d'aigües, de costes, de mines… La llei estableix la regla de l'especialitat, de manera que "les concessions i autoritzacions sobre béns de domini públic es regeixen en primer terme per la legislació especial que les regula i, a falta de normes especials o en cas d'insuficiència d'aquestes, per les disposicions d'aquesta Llei" (art. 84.3 LPAP). Ara bé, la LPAP no facilita criteris per determinar quan aquestes normes especials són "insuficients", element que afegeix certa confusió en la complexa tasca de concretar la norma aplicable al cas concret.

45. Els **béns d'ús general** (com les carreteres, l'aigua, els parcs públics o els carrers) són susceptibles de diferents tipus d'ús: ús comú, ús especial i ús privatiu, que determinen el títol necessari per ser utilitzats. L'**ús comú** dels béns de domini públic és el que correspon igualment i de manera indistinta a tots els ciutadans, de manera que l'ús que en facin uns no impedeix el dels altres interessats. L'ús comú es pot fer lliurement —és normal que també gratuïtament—, sense necessitat de títol habilitant i sense més limitacions que les derivades de la seva naturalesa o situació. Són exemples d'ús comú passejar o banyar-se a la platja, passejar pel carrer, beure aigua o abeurar el bestiar. L'**ús especial** és, en realitat, un ús comú en el qual es donen

circumstàncies de perillositat, intensitat de l'ús, escassetat o l'obtenció d'una rendibilitat singular que determinen un excés d'utilització sobre l'ús comú o un menyscapte d'aquest ús. Com a regla general, està subjecte a autorització demanial, malgrat que algunes autoritzacions han estat substituïdes per declaracions responsables (*supra* § 22.70). Són exemples d'ús especial un embarcador en un riu, el repartiment de premsa gratuïta a la via pública o la celebració d'una carrera popular al carrer. L'**ús privatiu** suposa ocupar una porció del domini públic que limita o exclou que la utilitzin altres persones i, per això, necessita sempre **un títol habilitant qualificat** (normalment, una concessió). Són exemples d'ús privatiu un pou per regar o la instal·lació d'un quiosc a la via pública.

46. Quan els béns demanials es troben afectats **a la prestació d'un servei públic,** la utilització d'aquests béns és sempre instrumental o secundària respecte del servei prestat. Els exemples són nombrosos en el nostre ordenament jurídic. Per exemple, l'anomenat "domini públic universitari" es troba afectat al servei públic de la universitat. Els edificis que són seus de les oficines administratives són també demanials per afectació a un servei públic, o els hospitals i museus de titularitat pública. Excepcionalment, se n'admet l'ocupació per donar suport a serveis annexos com cafeteries, oficines bancàries, caixers automàtics o altres d'anàlegs, sempre que no entorpeixi el servei públic i estigui emparada pel títol habilitant corresponent.

47. La LPAP no recull una classificació tradicional en l'àmbit local que distingeix entre un ús normal i un ús anormal del domini públic (art. 75.3 i 4 RBEL). Es considera **ús normal** el que és conforme a la destinació principal del domini públic; i **ús anormal,** el que no és conforme a aquesta destinació. Són possibles combinacions d'aquests tipus d'usos, com, per exemple, un ús comú normal (banyar-se a la platja) i un ús comú anormal (la utilització de la mateixa platja per fer-hi una carrera de cavalls). La legislació de règim local exigeix concessió administrativa per a l'ús anormal del domini públic (art. 78.1 *b*) RBEL).

48. Segons s'ha dit, i com a regla general, qualsevol ocupació del domini públic que excedeixi l'ús comú requereix un títol habilitant, que ha de ser una autorització, una declaració responsable o una concessió, en funció de la mena d'ús de què es tracti i d'altres factors com el termini de l'explotació o l'escassetat del recurs (art. 84 LPAP). La doctrina i la jurisprudència destaquen que hi ha diferències molt importants quant a la naturalesa, el procediment i l'eficàcia d'aquests títols habilitants.

49. L'**autorització** és el títol que s'exigeix per als aprofitaments especials del domini públic i per a alguns usos privatius. El règim bàsic de l'autorització demanial es redueix als articles 91.4 i 92.1.2 i 4 LPAP. Malgrat que normalment l'ús privatiu està subjecte a concessió, s'exigeix autorització quan l'ocupació del demani consisteix en instal·lacions desmuntables o béns mobles, sempre que la durada sigui inferior a quatre anys. Per exemple, està subjecte a autorització ocupar un carrer amb taules o instal·lar hamaques en una platja, ja que no són fixes i es poden desmuntar. Com a regla general, les autoritzacions demanials s'atorguen directament als peticionaris que reuneixin les condicions requerides i les sol·licitin, "excepte si, per qualsevol circumstància, està limitat el seu nombre, cas en què ho són en règim de concurrència i, si això no és procedent, pel fet de no haver-se de valorar condicions especials en els sol·licitants, mitjançant sorteig" (art. 92.1 LPAP). No hi ha un termini homogeni de durada

de les autoritzacions demanials. L'article 92.3 de la LPAP estableix un termini màxim de quatre anys "incloses les pròrrogues", però no té caràcter bàsic i només s'aplica al domini públic estatal.

50. Una de les característiques definidores de l'autorització demanial és que la pot **revocar unilateralment** l'Administració per raons d'interès públic, "quan siguin incompatibles amb les condicions aprovades posteriorment, produeixin danys en el domini públic, impedeixin la seva utilització per a activitats de més interès públic o menyscabin l'ús general" (art. 92.4 LPAP). La llei estableix expressament que la revocació del títol no genera dret a indemnització, tot i que aquesta qüestió ha estat molt discutida per la doctrina i la jurisprudència.

51. La **declaració responsable** per utilitzar el domini públic està prevista en algunes lleis especials per a determinats béns públics. Per exemple, l'article 51 TRLA subjecta a una declaració responsable alguns usos comuns especials del domini públic hidràulic; en concret, la navegació i flotació i l'establiment de barques de pas i els seus embarcadors. Per a això, l'interessat ha d'aportar la documentació davant la confederació hidrogràfica corresponent i esperar quinze dies; si en aquest termini l'organisme de conca no manifesta la disconformitat, l'interessat pot desenvolupar l'ús especial sol·licitat sense esperar una declaració expressa de l'Administració.

52. La **concessió demanial** és el títol que s'exigeix amb caràcter general per a l'ús privatiu del domini públic, i s'atorga sempre per un temps determinat. La LPAP estableix un termini bàsic per a totes les concessions demanials, que és de **setanta-cinc anys** incloses les pròrrogues (art. 93.3 LPAP). La llei disposa que les concessions s'atorguen "en règim de concurrència" (art. 93.1 LPAP), malgrat que és possible atorgar-les de manera directa en casos excepcionals que han de quedar acreditats i justificats en l'expedient (art. 137.4 LPAP). Les concessions demanials poden ser gratuïtes o bé es poden atorgar amb contraprestació o estar subjectes a la taxa corresponent (art. 93.4 LPAP).

53. Enfront de l'autorització, que pacíficament es considera un acte administratiu, en la doctrina també s'ha considerat que la concessió demanial podria ser mitjançant un **contracte administratiu**. No obstant això, la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), exclou del seu àmbit d'aplicació les autoritzacions i concessions sobre béns de domini públic (art. 9.1 LCSP), així que, com a màxim, serien contractes no regulats per la legislació contractual.

54. També s'han plantejat nombrosos litigis en relació amb la **taxa** que les administracions públiques titulars dels béns exigeixen als qui fan un aprofitament especial o ús privatiu del domini públic; per exemple, les taxes locals per ocupació del subsol de la via pública a les empreses subministradores de gas o telecomunicacions (sobre aquest tema, la STS de 15 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4331).

55. La Llei regula les **causes d'extinció** dels títols habilitants (art. 100 LPAP) i la destinació de les obres en extingir-se (art. 101 LPAP). Els títols demanials s'extingeixen quan venç el termini per al qual es van atorgar, en cas de rescat o revocació unilateral per raons d'interès públic o per incompliment de les condicions per part

del titular. L'extinció del títol implica l'obligació de **retornar la possessió** del bé demanial a l'Administració. Si la devolució no es fa voluntàriament, l'Administració pot exercir les seves potestats de recuperació d'ofici i, si escau, de desnonament (*supra* § 30.27 i 28) i ha d'exigir la responsabilitat que correspongui. Si hi ha obres, instal·lacions o construccions en el domini públic, l'Administració pot imposar la seva demolir-les o pot optar per mantenir-les (art. 75 LMi).

3.4. Les reserves demanials

56. Les administracions públiques poden aprofitar directament els seus béns demanials. Succeeix així en el cas de béns demanials afectats al servei públic, com els edificis administratius, l'ús dels quals sol estar limitat per a ús exclusiu de l'Administració pública i el seu personal, excepte algunes zones obertes per als usuaris o sota condicions horàries determinades. Ara bé, també els béns demanials d'ús general poden quedar reservats en exclusiva a l'Administració mitjançant l'establiment d'una reserva demanial. La reserva demanial és el títol pel qual la mateixa Administració utilitza els béns demanials de la seva titularitat amb l'objectiu d'excloure'n els usos o aprofitaments de tercers. De fet, les reserves demanials prevalen sobre altres usos i la seva declaració porta implícita la utilitat pública i la necessitat d'ocupació a efectes expropiatoris, tret que aquests altres usos siguin compatibles amb la reserva. Un exemple típic és la **reserva minera**, que permet a l'Estat titular dels recursos minerals reservar-se zones en el territori nacional, mar territorial i plataforma continental en les quals l'aprofitament d'un o diversos jaciments pot tenir especial interès per al desenvolupament econòmic i social o per a la defensa nacional.

4. ELS BÉNS COMUNALS

57. Els béns comunals constitueixen una especialíssima propietat pública d'**àmbit local** amb un règim assimilable al domini públic, en el qual destaca l'aprofitament compartit pel **comú dels veïns**. Per exemple, els ajuntaments poden ser propietaris de muntanyes comunals els aprofitaments de les quals (fusta, pastures i d'altres) es reparteixen entre els veïns a través de sistemes que regulen les ordenances locals. Som davant una modalitat de bé públic amb profundes arrels històriques i que ha trobat reconeixement constitucional en l'article 132.1 de la Constitució, que adopta els trets distintius del domini públic.

58. Si atenem l'article 132 CE, els béns de domini públic i els comunals apareixen com a categories diferents. En la normativa de règim local aquesta diferenciació és més difusa, perquè es defineixen els béns comunals com aquells que, tot i ser de domini públic, tenen un aprofitament que correspon al comú dels veïns. Aquesta indeterminació va generar un debat doctrinal sobre la seva naturalesa jurídica i la seva titularitat, en el qual no aprofundirem. Abandonades les tesis que advocaven per la naturalesa privada d'aquests béns, la doctrina majoritària defensa que els béns comunals tenen **naturalesa demanial**. La STC 4/1981, va destacar ja la peculiar naturalesa jurídica dels béns comunals i el Tribunal Suprem, per exemple, en la seva STS de 24 de gener de 1989, ECLI:ES:TS:1989:13446, els defineix com aquells l'aprofitament i el gaudi dels quals correspon exclusivament a la comunitat de veïns, de manera

que els ens locals són els que en regulen el gaudi, perquè són titulars del dret patrimonial i els pertanyen els drets administratius que en deriven en la seva condició de representants legals de la comunitat.

59. La destinació del bé comunal és l'**aprofitament per part dels veïns**, els quals disposen d'un dret subjectiu a obtenir aquest aprofitament. Aquesta destinació del bé comunal forma part del seu règim jurídic i el caracteritza, fins al punt que la Llei bàsica de règim local, en referir-se als béns comunals, els descriu per l'objecte: "tenen la consideració de comunals aquells l'aprofitament dels quals correspon al comú dels veïns" (art. 79 LBRL). Com a béns demanials, els comunals estan fora del comerç: són inalienables, imprescriptibles, inembargables. La desafectació d'aquests béns ha de ser expressa i requereix que s'acrediti la falta de gaudi dels béns esmentats durant més de deu anys, el vot favorable de la majoria absoluta de membres de la corporació local, i l'aprovació per la comunitat autònoma.

60. La legislació bàsica de règim local reconeix als veïns un dret subjectiu a l'aprofitament dels béns comunals, en els termes que precisin les normes aplicables. Recordem que el veïnatge deriva de la inscripció en el padró municipal, el qual és accessible a totes les persones amb residència habitual al municipi. Es tracta, en qualsevol cas, d'una preferència genèrica dels veïns, sense que això impliqui un dret efectiu de tots aquests a utilitzar els béns comunals en benefici propi. L'aprofitament dels béns comunals es regula en ordenances municipals que solen establir condicions de vinculació i arrelament, de residència efectiva i de permanència al municipi. El principi general és que els béns comunals són objecte d'**explotació col·lectiva**, que implica el gaudi general i simultani per part dels que tinguin en cada moment la qualitat de veí. Els exemples tradicionals d'aquesta mena d'aprofitament comunal són els de pastures, roques, llenyes, herbes, bolets o caça. Quan no sigui possible aquesta explotació col·lectiva, regeix la modalitat d'aprofitament establerta en el costum o en l'ordenança local, que pot consistir a adjudicar lots o sorts als veïns en proporció directa al nombre de familiars a càrrec seu i inversa a la seva situació econòmica o, fins i tot, una adjudicació per subhasta pública.

5. RÈGIM GENERAL DELS BÉNS PATRIMONIALS

61. Els béns patrimonials es defineixen per exclusió com aquells que, tot i ser de titularitat pública, **no tenen el caràcter de demanials** (art. 7.1 LPAP). El règim jurídic dels béns patrimonials es construeix sobre tres pilars: titularitat pública, no afectació (encara que excepcionalment es puguin trobar "materialment afectats") i aprofitament econòmic. Els béns patrimonials són plenament disponibles pels seus titulars i estan sotmesos als principis d'**eficiència i economia en la gestió** i **rendibilitat** en l'explotació: produeixen rendes i fruits, poden ser arrendats i, en definitiva, entren en el trànsit privat com qualsevol altre bé (art. 8 LPAP). Si l'Administració té deutes, els béns patrimonials podrien ser objecte d'embargament.

62. Els béns patrimonials tenen **naturalesa jurídica privada**. Per això, la LPAP remet al dret civil o mercantil en tot el que no estigui regulat per les normes de dret administratiu (art. 7.3 LPAP). La remissió (fins i tot supletòria) al dret privat no està

exempta de problemes, perquè no hem d'oblidar que es tracta de béns de titularitat pública i, per tant, amb un règim exorbitant que n'afecta la disposició, l'alienació o la conservació. Les administracions tenen una sèrie de potestats sobre aquesta mena de béns; per descomptat, inferiors a les que tenen sobre els béns demanials, però igualment configuradores d'un règim jurídic especial. Sense perjudici de la remissió en bloc al dret privat, nombrosos aspectes del règim jurídic dels béns patrimonials estan sotmesos a la LPAP i a les altres normes de dret administratiu.

63. La LPAP regula per primera vegada en una llei de caràcter patrimonial el denominat **patrimoni empresarial de l'Administració General de l'Estat** (títol VII, art. 166-182 LPAP). Formen part d'aquest patrimoni empresarial "les accions, títols, valors, obligacions, obligacions convertibles en accions, drets de subscripció preferent, contractes financers d'opció, contractes de permuta financera, crèdits participatius i uns altres de susceptibles de ser negociats en mercats secundaris organitzats que siguin representatius de drets per a l'Administració General de l'Estat o els seus organismes públics" (art. 166.3 LPAP), així com "els fons propis, expressius de l'aportació de capital de l'Estat, de les entitats públiques empresarials" (art. 166.4 LPAP). Aquests preceptes semblen entrar en contradicció amb l'article 3.2 de la mateixa LPAP, que exclou del concepte jurídic de "patrimoni" els valors i els crèdits de la hisenda pública. Atesa la finalitat d'una obra d'aquestes característiques, no podem fer un estudi en profunditat del règim jurídic del patrimoni empresarial estatal que, d'altra banda, és objecte de nombroses excepcions per a determinats organismes públics, com es dedueix d'una simple lectura de les disposicions addicionals de la segona a la desena de la LPAP. És especialment rellevant la regulació de la Societat Estatal de Gestió Immobiliària de Patrimoni, SEGIPSA, en la disposició addicional desena de la LPAP; les accions i participacions industrials de titularitat estatal integren el que es coneix com a Grup SEPI.

5.1. Gestió i administració patrimonial

64. L'article 9.1 i 2 LCSP exclou del seu àmbit d'aplicació els contractes per a l'adquisició, l'aprofitament, el gravamen o l'alienació de béns patrimonials, com ara la compravenda, la donació, la permuta i altres d'anàlegs, que es regeixen per la legislació patrimonial i estan subjectes al principi de llibertat de pactes (art. 111 LPAP). Els contractes de gestió patrimonial es regulen en el títol V de la LPAP (art. 110-121 LPAP) i, supletòriament, per les normes del dret privat, civil o mercantil. La llei estableix la necessitat d'un expedient patrimonial previ i exigeix determinats requisits per formalitzar-lo (art. 113 LPAP), malgrat que la majoria dels preceptes de la LPAP que regulen la gestió patrimonial no són d'aplicació general ni bàsica i es limiten al patrimoni de l'Estat.

65. El problema és que la legislació patrimonial remet, alhora, a la **legislació contractual** per configurar el règim jurídic d'aquests contractes (art. 110 LPAP), en el que sembla un joc de remissions mútues, que genera alguns problemes interpretatius. Les juntes consultives de contractació administrativa han emès dictàmens contradictoris en qüestions com ara l'aplicació a aquests contractes de les prohibicions per contractar, del règim de garanties o de les normes sobre publicitat de la LCSP.

66. Els **contractes d'adquisició a títol onerós,** com la compravenda, exigeixen un procediment que garanteixi el compliment dels principis de publicitat i concurrència, i que es formalitzin en escriptura pública (art. 113.1 LPAP). Si ens referim a **béns mobles,** l'adquisició d'aquests béns es duu a terme mitjançant el contracte

administratiu típic de subministrament, que, a diferència de l'adquisició d'immobles, està subjecte íntegrament a la legislació contractual (art. 16.1 LCSP) (*supra* § 19.28).

67. Els **contractes d'explotació i aprofitament de béns patrimonials**, com l'arrendament, permeten obtenir un rendiment econòmic per als seus titulars. Els béns patrimonials produeixen rendes i fruits, poden ser arrendats i, en definitiva, entren en el trànsit privat com qualsevol altre bé. La LPAP recorda que "la gestió dels béns patrimonials ha de coadjuvar al desenvolupament i l'execució de les diferents polítiques públiques en vigor i, en particular, al de la política d'habitatge, en coordinació amb les administracions competents" (art. 8.2 LPAP). D'acord amb l'article 106.1 LPAP, que té caràcter bàsic: "L'explotació dels béns i drets patrimonials es pot efectuar a través de qualsevol negoci jurídic, típic o atípic". Aquests contractes "s'adjudiquen per concurs llevat que, per les peculiaritats del bé, la limitació de la demanda, la urgència resultant d'esdeveniments imprevisibles o la singularitat de l'operació, sigui procedent l'adjudicació directa" (art. 107.1 LPAP).

68. En la STC 162/2009, FJ 5, el Tribunal Constitucional estima la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Jutjat Contenciós Administratiu d'Osca contra el precepte de la Llei aragonesa 7/1999, de 9 d'abril, d'administració local, que imposava la subhasta com a regla general per a l'arrendament de béns, enfront del que disposa l'article 107.2 LPAP, que prescriu el concurs com a regla bàsica.

69. Una de les grans diferències entre els béns demanials i els patrimonials és que aquests són plenament alienables, encara que hi ha certes cauteles o límits que imposa l'ordenament jurídic. L'**alienació de béns patrimonials** es pot fer en virtut de qualsevol negoci jurídic translatiu, típic o atípic, de caràcter onerós o gratuït (art. 132 LPAP). La **cessió gratuïta** només és admissible amb certs límits, per raons d'utilitat pública (a altres administracions i organismes públics) o d'interès social (a fundacions públiques i associacions declarades d'utilitat pública). La legislació patrimonial imposa com a requisit general per a l'alienació la delimitació prèvia de la situació física i la depuració de la situació jurídica del bé (art. 136 LPAP). En aquest punt hi ha diferències entre la legislació estatal i l'autonòmica, perquè algunes lleis autonòmiques exigeixen la intervenció de l'assemblea legislativa corresponent per autoritzar l'alienació de béns immobles el valor dels quals superi una determinada quantitat. Pel que fa a la forma d'alienació, la LPAP disposa que el procediment ordinari és el concurs i no la subhasta (art. 137.1 LPAP), malgrat que admet l'adjudicació directa en alguns supòsits excepcionals.

70. Finalment, **la permuta** suposa, alhora, una adquisició i una alienació de béns patrimonials. La LPAP admet la permuta de béns patrimonials, amb la taxació pericial prèvia encaminada a determinar que els béns que es permuten tenen un valor semblant i, en qualsevol cas, que la diferència de valors no excedeix un determinat percentatge (art. 153 i 154 LPAP).

5.2. Els béns patrimonials "afectes materialment"

71. Hi pot haver béns o drets patrimonials que no siguin de domini públic, però que es trobin afectes materialment a un servei públic o a una funció pública? El

Tribunal Constitucional, en la STC 166/1998, va reconèixer que els béns patrimonials podien estar materialment afectes a una funció pública i que, quan això succeïa, no es podien embargar. No obstant això, la LPAP ha perdut l'oportunitat de regular el privilegi de la inembargabilitat amb caràcter general per a tots els béns i drets patrimonials, ja que l'article 30.3 LPAP no té caràcter general ni bàsic d'acord amb la disposició final segona. El Tribunal Constitucional va deixar sense resoldre el problema de la determinació concreta dels béns i drets susceptibles d'embargament, i la legislació patrimonial tampoc no regula què s'hauria d'entendre per bé patrimonial "materialment afecte".

72. Sobre aquest tema és interessant llegir la Resolució 10689/2013 de la que avui es denomina Direcció General de Seguretat Jurídica i Fe Pública, que resol les discrepàncies entre el notari (que autoritzava l'escriptura de constitució d'hipoteca) i el registrador de la propietat (que es negava a inscriure-la) en relació amb un solar destinat a construir-hi un centre social públic. El dubte s'ha plantejat també davant la possibilitat d'embargar **els diners en metàl·lic o dipositats en comptes bancaris**, a càrrec dels quals s'atén tot tipus d'obligacions, com pagament de sous, compra de material no inventariable, lloguers, gasolina, subvencions, despeses de representació o pagament d'impostos, entre d'altres. Amb fonament en l'article 3 LPAP, els diners no formen part dels béns i drets patrimonials i, per tant, mai no podrien estar ni formalment ni materialment afectats a un servei o funció pública, per la qual cosa cal concloure que són susceptibles d'embargament. Defensar la inembargabilitat dels diners dipositats en comptes corrents significaria tancar els ulls a la realitat dels diners com a mercaderia abstracta, fungible i de canvi per excel·lència, amb la qual s'atenen funcions tant públiques com privades, i l'import de les quals es pot suplir immediatament per operacions de crèdit. No obstant això, algunes lleis reguladores de les hisendes autonòmiques blinden aquesta possibilitat en declarar que els diners i els fons públics es troben "afectats materialment" a un servei públic, i els tribunals també han negat l'embargament de comptes corrents.

6. EL PATRIMONI NACIONAL

73. El patrimoni nacional és el conjunt de béns de titularitat de l'Estat destinats a l'ús del rei i de la família reial per exercir les funcions que la Constitució els assigna. La Constitució espanyola estableix el principi de reserva de llei per a la seva regulació, administració, defensa i conservació. Els béns del patrimoni nacional, com a patrimoni afectat, gaudeixen d'un règim molt similar al domini públic, ja que són inalienables, imprescriptibles i inembargables. Els regula una llei sectorial (Llei 23/1982, de 16 de juny, reguladora del patrimoni nacional), que fa una enumeració exhaustiva dels béns que l'integren, entre els quals hi ha el palau reial d'Orient, el palau reial d'Aranjuez, el palau reial de Sant Llorenç d'El Escorial i el palau reial de La Zarzuela, incloent-hi també els béns mobles que contenen els reials palaus, així com els drets de govern i d'administració sobre les fundacions denominades "reials patronats".

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Bibliografia citada

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

7.2. Bibliografia complementària recomanada

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

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

Eloy COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Tecnos, Madrid, 1994.

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural,* Cedecs, Barcelona, 2000.

Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO, *Las concesiones administrativas de dominio público*, 2a ed., Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Civitas - Thomson Reuter, Pamplona, 2012.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA, "Cuestiones del régimen general del dominio público", a Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA (coord.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, València, 3a. ed., 2015, pàg. 59-130.

René J. SANTAMARÍA ARINAS, *Curso básico de Derecho Administrativo Patrimonial,* INAP, Madrid, 2022.

Luciano PAREJO ALFONSO, "La summa divisio de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las Administraciones y el dominio público", a Luciano PAREJO ALFONSO i A. PALOMAR OLMEDA (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2a. ed, 2013, pàg. 35-95.