

LECCIÓN 1ª: MODOS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

ÍNDICE

- 1.- *Actividad de policía o limitación: técnicas autorizatorias*
- 2.- *Actividad de fomento: estímulos honoríficos y económicos*
- 3.- *Actividad prestacional: servicios públicos*
- 4.- *Actividad económica directa*
- 5.- *Acción administrativa en colaboración*

1. ACTIVIDAD DE POLICÍA O LIMITACIÓN: TÉCNICAS AUTORIZATORIAS

A) Definición: la autorización es un acto por el que la Administración realiza un control preventivo de la legalidad u oportunidad del ejercicio de una actividad en régimen de libre iniciativa privada (autorizaciones de policía), de aprovechamientos cualificados del dominio público (autorizaciones demaniales) o de la propia competencia (autorizaciones competenciales)...

B) Origen histórico: técnica de policía o limitación.

C) Mención al uso común especial del dominio público

D) Características de las autorizaciones o licencias:

1. Naturaleza declarativa, diferencia con la concesión administrativa
2. Carácter esencialmente reglado (dada la existencia de un derecho preexistente, cuyo ejercicio posibilita la licencia)
3. Transmisibilidad. Límites: restricciones a las autorizaciones cuyo número está limitado (con excepciones en la legislación sectorial) y respeto a los principios que salvaguarda la licitación pública
4. Irrupción de la discrecionalidad. El traslado de la norma al acto:
 - Las cláusulas accidentales
 - La expansión de la llamada discrecionalidad técnica
 - Autorizaciones contingentadas (autorizaciones limitadas en su número) de actividad, que no implican un poder de dirección en manos de las AAPP
5. La "cláusula de progreso" en las autorizaciones: deber de utilizar la "mejor tecnología disponible" (cambio normativo, cambio de circunstancias, cambio de criterios de apreciación)
6. La revocación: extinción unilateral por parte de la Administración de la relación jurídica o de los efectos creados por actos válidos, pero cuyas consecuencias devienen ilegales o inoportunas, por falta de cobertura normativa (cambio legislativo o de circunstancias), por cambio de criterios de apreciación o por incumplimiento de su titular. Cuestiones:
 - ¿Invalidez sobrevenida? Diferencia entre validez originaria y pérdida de eficacia por circunstancias sobrevenidas.
 - ¿Por motivos de legalidad u oportunidad? La diferencia puede motivar el nacimiento o no de un derecho de resarcimiento.
7. Tipología: personales (permiso de conducir), reales (permiso de circulación) o mixtas (licencia de armas).
8. Declaraciones responsables y comunicaciones previas (art. 71.bis LAP): referencia a la Directiva 123/2006, de 12 de diciembre, del Parlamento y del Consejo, conocida como "Directiva Bolkestein").

2. ACTIVIDAD DE FOMENTO: ESTÍMULOS HONORÍFICOS Y ECONÓMICOS

- A) Objetivo último: garantizar la colaboración voluntaria de los agentes privados en la consecución de determinados objetivos
- B) Carácter finalista: la ayuda se destina a un determinado fin, lo que permite el control de la Administración y coloca al beneficiario en una especie de “relación especial de sujeción”
- C) Origen histórico: el fomento administrativo
- D) Ampliación del concepto por la jurisprudencia constitucional (STC 90/1992, de 11 de junio):

Tipología:

- a) Medidas de carácter honorífico (reconocimientos o menciones de calidad o seguridad, condecoraciones...)
- b) Medidas de carácter jurídico (beneficiario de la expropiación forzosa)
- c) Medidas de carácter económico (entrega de una determinada cantidad de dinero, dispensa de un pago obligatorio o concesión de un beneficio de contenido patrimonial).
 - 1) Características:
 - principio de concurrencia (con carácter general) con aplicación de los principios derivados de la política comunitaria de libre competencia,
 - sometimiento al principio de legalidad y sus condicionamientos presupuestarios,
 - carácter eminentemente discrecional que se transmuta en reglado en función de los criterios establecidos en la normativa que las convoca (STS de 12 de mayo de 2004)
 - 2) Clases de medidas de carácter económico
 - medidas económicas de carácter real (alusión a la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, de Subvenciones)
 - ventajas económicas de carácter financiero

3.- Actividad prestacional: servicios públicos

- Conceptos de servicio público
 - 1) Concepto restringido: reserva de una actividad a algún poder público (art. 86.3 LBRL). Diferencia entre competencia para la regulación de la actividad, titularidad de la actividad y gestión del servicio (cabe la gestión indirecta)
 - 2) Concepto amplio: servicios públicos destinados a prestar algún bien de interés general (sanidad, educación o servicios sociales...)
 - 3) Concepto omnicomprendivo: el tráfico administrativo (artículo 106.2 CE)
- El concepto comunitario de Servicios Sociales de Interés General (SSIG)
 - 1) Son servicios orientados a las personas diseñados para responder a necesidades humanas vitales.
 - 2) Desempeñan un importante papel en la prevención y cohesión social, mejorando la capacidad de los individuos y eliminando las trabas para garantizar la plena participación.
 - 3) Los elementos comunes del concepto (universalidad, calidad, continuidad, asequibilidad, protección consumidores y usuarios...
 - 4) Compatibilidad de los SSIG con las normas que regulan la competencia, las ayudas públicas y el mercado interior.

4.- ACTIVIDAD ECONÓMICA DIRECTA

- A) Definición: actividad de producción o de prestación de servicios de carácter económico, bien sea por el ejercicio directo del comercio, bien lo sea por el ejercicio directo de una actividad industrial
- B) Fundamento constitucional: 128.2 CE
- C) Momento histórico de auge: reconstrucción europea tras la segunda guerra mundial (en España, tras la guerra civil)
- D) Extensión de esta competencia al conjunto de las AAPP
- E) la cuestión de la “huida del Derecho administrativo”
- F) Límites a esta posibilidad contenidos en la legislación de contratos, de empleo público o de régimen presupuestario
- G) Hito del proceso privatizador: Ley 5/1995, de 23 de marzo

5.- ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLABORACIÓN

- A) El concesionario (remisión a las figuras de la contratación pública y a la parte correspondiente del dominio público)
- B) Mención especial a las fórmulas de gestión de la sanidad pública (Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre Habilitación de nuevas formas de gestión de la sanidad pública)
- C) Los “agentes delegados” de la Administración:
 - Concepto
 - Remisión al concepto de “autoadministración” y a la llamada Administración corporativa, en sentido estricto
 - Alusión a figuras intermedias entre lo público y lo privado: federaciones deportivas, ONCE o entidades que gestionan los derechos de explotación de la propiedad intelectual

LECCIÓN 2ª: POTESTADES ADMINISTRATIVAS

ÍNDICE

- 1.- *Potestad sancionadora*
- 2.- *Potestad de programación y planificación*
- 3.- *Potestades arbitrales*
- 4.- *Potestades de inspección, supervisión o investigación*

1. POTESTAD SANCIONADORA

- A) Potestad sancionadora: principio de reserva de ley
 - Fundamento constitucional (25.1 CE)
 - Diversa relevancia en derecho penal y administrativo
 - Garantía formal que no es susceptible de aplicación retroactiva... evolución jurisprudencial
 - Limitada a tipificación de infracciones y sanciones
 - No excluye la colaboración entre la ley y el reglamento
 - Plasmación legal del principio (129.3 LAP)

- Una modulación: las relaciones especiales de sujeción: diferente sujeción...distinta jurisprudencia
- El problema de las tipificaciones mediante ordenanza local

B) Potestad sancionadora: principio de tipicidad

- Fundamento constitucional (25.1 y 9.3)
- “exigencia material absoluta de predeterminación de las conductas y de las sanciones correspondientes”
- Aplicación con carácter retroactivo de esta garantía material
- Principio de tipicidad en la ley/ principio de tipicidad en la aplicación de la ley
- Principio de tipicidad en la aplicación de la ley: inicial clasificación tripartita del legislador básico
- La tipificación indirecta
- Conceptos jurídicos indeterminados v. normas sancionadoras en blanco
- Prohibición de interpretación extensiva o analógica

C) Potestad sancionadora: principio de culpabilidad

- Elemento interno, subjetivo, del autor de una determinada acción... requisito de punibilidad
- Distinto de antijuridicidad y presunción de inocencia
- Debe concurrir dolo o culpa... la intencionalidad y la graduación de las sanciones
- STC 76/1990: exigencia indispensable para imposición de sanción... problemas del derecho tributario
- Consecuencia: determinación de los autores de las infracciones
- Autoría y responsabilidad
- Presunción legal de “solidaridad”
- Responsabilidad de personas jurídicas, administradores y adquirentes de sociedades

D) Potestad sancionadora: irretroactividad disposiciones sancionadoras desfavorables

- Irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables y retroactividad de las normas sancionadoras favorables
 - Imposibilidad de convalidar la falta de rango de una norma
 - Matización respecto a cuestiones procedimentales
 - No se aplica a las relaciones jurídico-privadas
- Irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables
 - “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”
- Retroactividad de las normas sancionadoras favorables
 - “Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”
 - Principio de configuración legal
 - El caso curioso: STC 196/, 1991, de 17 de octubre

E) Potestad sancionadora: principio de proporcionalidad

- El artículo 131 constituye un valioso instrumento para el control de la potestad sancionadora por los tribunales
- Incluso mayores garantías que en el proceso penal, inadmisibilidad de apreciación de los hechos “en conciencia”
- ¿Existe un derecho fundamental a la proporcionalidad abstracta?
 - SSTC 65/1986 y 291/2000... NO
 - STC 136/1999... Sí (¿motivación política?)

F) Potestad sancionadora: principio non bis in idem

- *Perspectiva material*. No cabe sancionar dos veces por los mismos hechos, ya sean sanciones penales y administrativas, ya dos sanciones administrativas, en los casos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento
- *Perspectiva procesal*. Un mismo hecho no puede ser objeto de dos procedimientos sancionadores distintos : prevalencia de la vía penal y suspensión del procedimiento sancionador (art. 7 REPS), quedando la Administración vinculada por los hechos probados en vía penal (art. 137.2), si bien **los pronunciamientos de la jurisdicción penal no condicionan los administrativos si no hay identidad entre hechos apreciados en una y otra vía: ciertos hechos pueden ser ilícito penal pero no administrativo, por ser la tipificación diferente (proteger distintos bienes jurídicos), STC 77/1983, de 3 de octubre, y STS 19 de abril de 1999. Este principio se relaja en los procedimientos disciplinarios.**

G) Potestad sancionadora: presunción de inocencia

- Afecta al procedimiento administrativo (STC 105/1994, de 11 de abril)
- Se trata de una presunción *iuris tantum*.
- Derecho a conocer propuesta del procedimiento (STC 160/1994, de 23 de mayo)
- Requisitos:
 - i) Necesidad de prueba: debe ser prueba de cargo que demuestre la culpabilidad.
 - ii) Debe ser prueba clara e inequívoca. La duda favorece al imputado (STC 40/1997, de 22 de febrero, y STS 3 de diciembre de 1990).
 - iii) No se debe admitir toda prueba del ciudadano (STC 21/1990, de 15 de febrero), pero se debe motivar su rechazo (STC 116/1997, de 23 de junio). La denegación inmotivada de medios de prueba supone vulneración de este precepto (crítica a formularios) -STC 39/1997, de 27 de febrero-.

H) Potestad sancionadora: concepto de sanción

- Resolución administrativa de gravamen, consistente en:
 - pago de una cantidad líquida (sanción pecuniaria o multa),
 - revocación de autorizaciones, permisos y concesiones, así como resolución de contratos,
 - privación o restricción de bienes o derechos (expropiación-sanción).
- No se consideran sanciones:
 - *Las medidas para el restablecimiento de la legalidad* (ej: demolición de una valla ilegalmente construida, retirada de antenas peligrosas, etc), art. 130.2 LAP: reposición de la situación alterada por el infractor a su situación originaria.
 - *La ejecución forzosa para el cumplimiento de una obligación* (95 LAP).
 - *Las multas coercitivas* (99 LAP)
 - *Indemnización de los daños y perjuicios causados* (130.2 LAP)
 - *El comiso de los efectos obtenidos de la infracción, objetos que sirvan de soporte y ganancias derivadas: medida accesoria que debe figurar expresamente en la Ley sectorial.*

I) Potestad sancionadora: la posición jurídica del denunciante

- Efectos de la denuncia de particular:
 - El denunciante no adquiere, por el mero hecho de formular su denuncia, la condición de interesado ni legitimación para recurrir (11.2 RPS... denuncia acompañada de solicitud)
 - No existe un derecho o interés legítimo a una imposición del castigo (jurisprudencia relativa a jueces y colegios profesionales)
 - No es obligatorio para los órganos administrativos incoar el procedimiento sancionador ni acordar la sanción aunque se den todos los presupuestos para hacerlo (excepción STS de 4 de febrero de 1992, aunque supuesto de acción pública)

J) Potestad sancionadora: principios del procedimiento sancionador

- Evolución histórica
- Relevancia constitucional del artículo 24 de la Constitución: el principio de presunción de inocencia:
- Alcance de la reserva de ley en materia de procedimiento sancionador:
 - a. El artículo 25.1 no extiende la reserva de ley al procedimiento sancionador
 - b. El artículo 105: reserva menos exigente que en relación a derechos fundamentales
 - c. Los artículos 134 a 138 LAP se limitan a recoger principios del procedimiento sancionador, lo que permite una eclosión de procedimientos sancionadores recogidos en las correspondientes normas sectoriales
 - d. Amplia competencia autonómica en esta materia.
 - Ámbito de aplicación del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (en el art. 1.1 del RPS se emplean los conceptos “exclusiva” y “plena”)
 - Modelos: Ley Vasca 2/2998, de 20 de febrero (agota su marco competencial) y Decreto aragonés 28/2001, de 30 de enero –RPSA- (copia casi literalmente el Decreto estatal)
 - e. Principios básicos del legislador (jurisprudencia constitucional)

K) Potestad sancionadora: estructura del procedimiento

- DILIGENCIAS O INFORMACIÓN PREVIA

- El procedimiento sólo puede considerarse iniciado con el “acuerdo de iniciación”, a salvo regulaciones especiales, como pueda ser en materia de tráfico. De esta evidencia se desprenden dos conclusiones aplicables a las informaciones previas:
 - la información previa no interrumpe la prescripción, a no ser que una norma sectorial establezca específicamente lo contrario,
 - a la información previa no le son aplicables las garantías procedimentales propias de un procedimiento sancionador, especialmente el principio de contradicción (STS de 17 de mayo de 1999)
- Puede defenderse que quien intervenga en esas diligencias previas como inspector no podría ser posteriormente instructor del procedimiento sancionador.

- ACUERDO DE INICIACIÓN

- La normativa general recoge la tendencia a unificar el acuerdo de iniciación y el pliego de cargos. En consecuencia, el acuerdo de iniciación tiene unos contenidos que van mucho más allá de un mero acuerdo formal:
 - identificación del presunto responsable
 - relación sucinta de hechos
 - calificación jurídica de esos hechos
 - sanciones posibles
 - designación del instructor y, en su caso, del secretario
 - órgano competente para resolver
 - eventualmente, medidas provisionales
 - recordatorio expreso del derecho a hacer alegaciones
- Los errores u omisiones en que puedan incurrirse no tendrán siempre la misma trascendencia.

- MEDIDAS PROVISIONALES

- La LRJ-PAC se refiere a las medidas provisionales en el art. 72 con carácter general y en el art. 136 específicamente para los procedimientos sancionadores
- Con carácter general, el procedimiento ha de haberse iniciado y, en consecuencia, es en el acuerdo de iniciación el primer momento para que puedan adoptarse. Este es el criterio jurisprudencial (STS de 3 de febrero de 1993) y el criterio establecido por la legislación básica, que

exige para que puedan adoptarse tales medidas antes de la iniciación del procedimiento previsión específica en norma con rango de Ley (LRJ-PAC art. 72.2).

- Una discrepancia que subsiste entre el art. 72 y el 136 es que éste último exige previsión normativa expresa. No obstante, la jurisprudencia ha admitido tradicionalmente que tal previsión se haga en norma reglamentaria (por ejemplo, STS de 21 de septiembre de 1987, clausura de los locales de una asociación de cazadores por juego ilegal, o STS de 31 de diciembre de 1990, incautación de una máquina tragaperras ilegal). En consecuencia, en muchos casos resultará suficiente con la previsión que se hace en el art. 15.2 RPS.
- La medida provisional tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de la eventual sanción (LRJ-PAC art. 136) o asegurar el cumplimiento de otros de los contenidos posibles de la resolución (art. 72), especialmente las medidas de restablecimiento de la legalidad, posibilidad ésta última que será la más habitual.
- Con carácter general, se entiende que la adopción de una medida provisional no requiera audiencia previa del interesado, pero sí su notificación y el ofrecimiento de los correspondientes recursos. Además de la previsión normativa específica en este sentido (LRJ-PAC art. 72.2), ha de tenerse en cuenta que se trata de resoluciones que producen efecto inmediato sobre la situación jurídica de los interesados y que no son en puridad actos de trámite, pues su adecuación o no a la legalidad para nada puede influir en la validez de la resolución sancionadora si es que ésta finalmente se adopta.
- En todo caso, las medidas provisionales previas tendrán que ser confirmadas expresamente en un plazo de quince días en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que será recurrible en este punto. A partir de este momento, las medidas podrán adoptarse o levantarse en función de los cambios de circunstancias que puedan producirse durante la instrucción.

- INSTRUCCIÓN

- Los interesados tienen la facultad de proponer la realización de las pruebas que estimen pertinentes. Su denegación tendrá que ser motivada y la denegación no es recurrible automáticamente
- Momento procedimental idóneo: alegaciones al acuerdo de iniciación
- La instrucción termina con una propuesta de resolución. Esa propuesta de resolución tiene que ser notificada al interesado y sometida a contradicción. En caso contrario, estaríamos ante la vulneración de un derecho fundamental.
- La propuesta de resolución no vincula al órgano decisor, pero la jurisprudencia ha establecido que, con carácter general, para apartarse de ella agravando las sanciones propuestas será necesario un nuevo trámite de audiencia (entre otras muchas, STS de 30 de marzo de 1989). Sin embargo, la jurisprudencia ha matizado en ocasiones este derecho a un nuevo trámite de audiencia (STS de 11 de febrero de 1998)

- TERMINACIÓN Y CADUCIDAD

- Resolución
 - Motivada, con valoración de la prueba
 - Supresión de la prohibición de delegación
- Caducidad
 - Inviabilidad de la mayoría de las formas de terminación anormal del procedimiento, con excepción de la caducidad
 - Análisis histórico de la figura de la caducidad: necesidad de requerimiento del particular
 - Reforma legislativa de 1999: caducidad automática (avalada por STC 308/2006)
 - Supuesto especial de caducidad recogido en el artículo 6.2 del RPS
- Potestad sancionadora (prescripción y caducidad)

- El acuerdo de iniciación notificado al interesado interrumpirá el plazo de prescripción (LAP art. 132.2).
- Aunque no se prevea nada para los procedimientos iniciados de oficio que caduquen, habrá que entender, por aplicación analógica del art. 92.3 LAP, que la mera caducidad del procedimiento no produce la prescripción de la acción, aunque la interrupción producida por el acuerdo de iniciación se tendrá por no producida
- En todo caso, no sólo en los casos de caducidad se producirá este efecto, sino que bastará con que el procedimiento sancionador esté paralizado durante más de un mes sin culpa del imputado para que la interrupción se tenga por no producida (LAP art. 132.2 in fine), lo que no impedirá a la Administración continuar instruyendo un procedimiento no caducado y sancionar si se hace antes del plazo de prescripción de la infracción.

2. POTESTAD DE PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN

A) Diferentes niveles de planificación.

- a) Planificación urbanística o hidrológica: vinculante y legitimadora de la potestad expropiatoria
- b) Planificación económica: con carácter general, sectorial e indicativa (con algunas excepciones, como el transporte de energía eléctrica)

B) Jerarquía en la planificación: la planificación hidrológica prevalece sobre las planificaciones surgidas de la ordenación de otros sectores demaniales

3. POTESTADES ARBITRALES

- A) Breve referencia al control pleno jurisdiccional consagrado en nuestra Constitución
- B) Posibilidad de que los sujetos en conflicto encomienden voluntariamente la resolución del mismo a personas u organismos existentes en el ámbito extrajudicial
- C) Base normativa: Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje (modificada por Ley 11/2011, de 20 de mayo)
- D) Tipología

4. POTESTADES DE INSPECCIÓN, SUPERVISIÓN O INVESTIGACIÓN

- A) La inspección interna de los propios servicios. En concreto, la relativa a la Administración General del Estado se encuentra regulada en los arts. 15 y 29 de la LOFAGE), que evalúa las actividades de los órganos de esta o propone la adopción de medidas
- B) La inspección que afecta a otra Administración (la “alta inspección”), ejercida por la Administración de ámbito territorial superior (la UE respecto a los Estados miembros o el Estado en relación de algunas competencias autonómicas en materia de educación o sanidad)
- C) La inspección de la actividad de los particulares
 - La regulación de la inspección ha de hacerse de modo pormenorizado en la normativa sectorial oportuna, habida cuenta de que no existe una normativa general reguladora de los principios que rigen la actividad de inspección
 - La cuestión de las actas de inspección

5. POTESTADES DE INSPECCIÓN, SUPERVISIÓN E INVESTIGACIÓN (ACTAS DE INSPECCIÓN)

- REQUISITOS (Art. 137.3 LAP y jurisprudencia)
 - Imparcialidad y especialización
 - El contenido de las actas debe contemplar las “circunstancias del caso” y los “datos” que hayan servido para su elaboración
- Los hechos han de ser constatados por funcionarios públicos a los que se reconozca la condición de autoridad o agente de la autoridad

- Todo ello debe formalizarse en documentos públicos
- EFECTOS: matizada presunción de “certeza” (inversión carga de la prueba)

LECCIÓN 3ª: POTESTAD EXPROPIATORIA

ÍNDICE

- 1.- *Concepto, fundamento y figuras asimilables*
- 2.- *Sujetos de la potestad expropiatoria*
- 3.- *Declaración de utilidad pública o interés social*
- 4.- *Procedimiento: necesidad de ocupación, justiprecio, pago y ocupación*
- 5.- *Procedimientos especiales: en particular, expropiación por razones de urgencia*
- 6.- *Garantías expropiatorias: control judicial, intereses de demora, retasación y reversión*

1. CONCEPTO, FUNDAMENTO Y FIGURAS ASIMILABLES

A) Evolución: de la excepcionalidad al Estado Social

B) Concepto

1. Privación singular:

- Privación: elemento básico, supone ataque y sustracción positiva de un contenido patrimonial; es despojo, sacrificio patrimonial no exigible. Distinguir de:
 - Delimitación: se lleva a cabo por legalidad ya que derecho de propiedad no es algo previo y anterior a su regulación legal (propiedad agraria, propiedad forestal en Ley de Montes, propiedad urbana en Ley de Suelo).
 - Limitaciones: establecidas por leyes en función de diversos intereses públicos (patrimonio cultural, espacios naturales protegidos, propiedades colindantes con dominio público).
 - Delimitación y limitaciones no dan derecho a indemnización salvo que no respeten contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 Const.), lo que se garantiza mediante la responsabilidad patrimonial de la Administración por la acción del Estado legislador.
 - Singular: privación es fenómeno singular y concreto, accidental respecto al régimen interno del derecho expropiado, de ahí consecuencia indemnizatoria, pues sacrificio singular supone ruptura de igualdad de ciudadanos ante cargas públicas.
2. Objeto de privación son los derechos de naturaleza patrimonial: propiedad privada y derechos o intereses patrimoniales legítimos, sean de derecho público o privado, excluyendo los derechos de la personalidad.
 3. Acuerdo imperativo: Privación deliberada y querida por la Administración, por supuesto con apoyo en legalidad, que puede imponer a Administración la privación. Se distingue de responsabilidad patrimonial. La cuestión de las expropiaciones legislativas
 4. Amplitud de contenido

2. SUJETOS DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA

A) EXPROPIANTE

- Definición: titular activo de la potestad expropiatoria, (Art. 2.1 LEF sólo la permite a administraciones territoriales: Estado, Provincia y Municipio, hay que añadir CCAA e Islas, y Comarcas en Aragón) Sin embargo, no ha sido infrecuente conceder mediante leyes especiales potestad expropiatoria a organismos autónomos.
- Órganos competentes:

- Estado (art. 3.3 REF): corresponde a Delegados del Gobierno en CCAA “la representación ordinaria del Estado en los expedientes expropiatorios” como sucesores en las competencias de los Gobernadores Civiles (disp. ad. 4ª LOFAGE), sin perjuicio de delegación en Subdelegados del Gobierno en las Provincias. Excepciones: expropiaciones para obras de colonización agraria, obras públicas en general, y por necesidades militares (arts. 97 ss. LEF), además de las que se puedan establecer por decreto.
- CCAA: si no han establecido órganos competentes se aplica supletoriamente la regulación estatal en relación con órganos equivalentes; p. ej., en Aragón Delegados Territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel serían órganos ordinarios en expropiaciones autonómicas.
- Corporaciones locales (art. 3.4 REF): competencia de tramitación de expedientes se atribuye a Alcaldes o Presidentes de Diputaciones Provinciales, en cambio, la adopción de actos definitivos en materia de expropiación corresponde a los plenos.

B) BENEFICIARIO

- Concepto: “el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria y que adquiere el bien o derecho expropiados” (art. 3.1 REF)- Con frecuencia expropiante y beneficiario coinciden, pero también cabe que beneficiario sea persona distinta: por causa de utilidad pública “las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición” (art. 2.2 LEF) y por causa de interés social, además de las anteriores, “cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos señalados por ley especial” (art. 2.3 LEF).
- Expropiante ejerce potestad expropiatoria a favor de beneficiario, a solicitud de éste (arts. 4 y 5.1 REF).
- Facultades y obligaciones del beneficiario (art. 5.2 REF): es parte en expediente expropiatorio, formula relación de bienes y derechos afectados (art. 17 LEF), puede convenir con expropiado adquisición amistosa, interviene en fijación del justiprecio, le corresponde el pago o consignación del justiprecio, abona las indemnizaciones de demora, obligaciones y derechos de reversión.

C) EXPROPIADO

- Concepto: “propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación” (art. 3.1. REF).
- Cualidad ob rem:
- No hay sujetos excluidos de la posibilidad de ser expropiados (“cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan”, art. 1.1 LEF). Podrá haber bienes excluidos, pero no sujetos.
- Iglesia Católica y otras confesiones religiosas no están excluidas pero se exige audiencia previa de autoridad eclesiástica y trámite de desacralización antes de demoliciones (art.16 LEF, Acuerdos con Santa Sede 1979 y otros con diversas confesiones).
- Concreción del expropiado so pena de nulidad del expediente por indefensión (arts. 3 a 5 LEF).

3. DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL

- Causa: expropiación debe legitimarse en una causa precisa, tasada y estimada por ley. La *causa expropriandi* se inserta permanentemente en fenómeno expropiatorio (reversión). Excluir cualquier uso libre de potestad expropiatoria por Administración (arts. 33 .3 Const. y 1 y 9 LEF). Fin de expropiación no es la privación sino el destino posterior del bien, el fin al que se afecta el objeto expropiado
- Fines legales de expropiación (art. 9 LEF):

- a) Utilidad pública: obra pública, campo por excelencia de expropiación de inmuebles, que se justifica por exigencias del funcionamiento de Administración o de sus concesionarios.
- b) Interés social: para incluir fines de interés público pero con beneficiario privado (ej.: expropiación por incumplimiento de función social derecho de propiedad).

- Declaración de *causa expropriandi* (arts. 10 a 13 LEF):

- Reserva de ley para manejo de causas de utilidad pública o interés social dentro del respeto a remisiones de art. 9 LEF, que es generoso con la Administración.
- Declaración genérica de utilidad pública o interés social por ley para inmuebles y muebles, que necesita de reconocimiento en el caso concreto por Consejo Ministros. Ejs.: art. 39 LPNatural, art. 44 TRLA, art. 36.3 LPHE. art. 37.3 LPHE.
- Declaración implícita de utilidad pública para inmuebles “en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio” (añadir CCAA y demás entes territoriales). Peligro de trivializar la causa. En todo caso, debe tratarse de planes previstos en la legislación. Otra cosa es que las leyes sectoriales consideren implícita la declaración de utilidad pública en la aprobación tanto de planes como de proyectos: planes hidrológicos, proyectos carreteras, nuevas líneas ferrocarril, proyectos de puertos estatales.
- Declaración por ley de utilidad pública o interés social para restantes supuestos (inmuebles sin declaración genérica ni implícita, muebles sin declaración genérica): Leyes Metro Sevilla 1975, Gran Teatro de Córdoba 1977, Casa del Mar en Laredo 1978, Metro Madrid 1979.

4. PROCEDIMIENTO: NECESIDAD DE OCUPACIÓN, JUSTIPRECIO, PAGO Y OCUPACIÓN

A) NECESIDAD DE OCUPACIÓN

- Procedimiento expropiatorio general
 - acuerdo necesidad ocupación
 - determinación justiprecio
 - pago y toma de posesión
- Primera fase del procedimiento expropiatorio general
- Función: singulariza los bienes y derechos objeto de expropiación (además concreta la causa expropriandi, permite plantear alternativas y suscita la cuestión de la expropiación parcial)
- Procedimiento: relación de bienes o derechos y titulares/información pública/comparecencia/resolución. La cuestión de las declaraciones implícitas
- Reglas de localización del bien expropiado:
 - Las AAPP no tienen discrecionalidad
 - Ampliaciones del objeto expropiado por la Administración o por el propio expropiado (solicitud de expropiación total de la finca)
- Control judicial:
 - Recurso en vía administrativa
 - Evolución de la jurisprudencia en relación al recurso contencioso-administrativo

B) JUSTIPRECIO

- Naturaleza del justiprecio (redacción constitucional y STC 166/1986)
- Procedimiento de fijación del justiprecio:
 - Acuerdo amigable/cesión amigable/ adhesión a la expropiación
 - Expedientes individuales de fijación del justiprecio
 - El Jurado Provincial de Expropiación y órganos autonómicos similares (problema de homologación)
 - Garantía judicial de la valoración:
 - Recursos pertinentes
 - Facultades revisoras de la jurisdicción contencioso-administrativa

- Procedimiento (justiprecio) II
- Reglas de fijación del justiprecio
 - Concepto (técnica de restablecimiento del equilibrio económico alterado por la expropiación): valor de sustitución/ valor de mercado
 - Elementos del justiprecio:
 - Valor objetivo del bien o derecho (incluyendo elementos patrimoniales afectados y todos los perjuicios derivados de la expropiación)
 - Valor subjetivo se concreta *ex lege* en premio de afección (5%)
 - Exclusión de valoraciones: plusvalías y mejoras (posteriores)
 - Momento de la valoración
 - Criterios de valoración (LEF y legislación sectorial)

C) PAGO

- 6 meses desde fijación justiprecio
- Sin perjuicio de continuar un eventual litigio en vía jurisdiccional
- Características del pago

D) OCUPACIÓN O TOMA DE POSESIÓN

- Regulación: artículo 51 LEF
- Desahucio o lanzamiento en vía administrativa (54 REF) –con domicilio constitucionalmente protegido es necesaria autorización judicial (18.2 CE y 91.2 LOPJ)
- Inscripción en Registros mediante acta de ejecución

5.- PROCEDIMIENTOS ESPECIALES; EN PARTICULAR, EXPROPIACIONES POR RAZONES DE URGENCIA

A) VARIEDAD DE PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS ESPECIALES

- Título III LEF
- Leyes sectoriales (LPHE 1985, Ley Sector Eléctrico 1997 TR Ley del Suelo 2008...)
- Especialidades (afectan básicamente a órganos competentes y a la previsión de reglas complementarias). Variantes más significativas:
 - Expropiación por zonas o grupos de bienes
 - Expropiaciones agrarias
 - Expropiación por razones de urgencia

B) EXPROPIACIÓN URGENTE

- a. Supuesto de hecho (art. 52.2 LEF)
- b. Requisitos: declaración específica/ crédito suficiente/ excepcionalidad y urgencia/ posibilidades de recursos
- c. Procedimiento: audiencia previa/ replanteo/ acta previa de ocupación/ hojas de depósito previo/ perjuicios de rápida ocupación/ inmediata ocupación/ justiprecio y pago
- d. Sistema criticable y desnaturalizado en la práctica:
 - i. Urgencia no real
 - ii. Para obras genéricas
 - iii. Carga de financiación de las obras públicas

C) OCUPACIONES TEMPORALES

- a. Concepto (art. 108 LEF)
- b. Supuestos: para recoger datos, depósito de elementos auxiliares, extracción de materiales en relación con obras de utilidad pública, y también para trabajos requeridos por función social derecho propiedad ante incumplimiento del propietario; en todo caso se exceptúan viviendas

- c. Efectos: reglas especiales para justiprecio, que puede fijarse en el acto con peritos... y otras especialidades
- D) REQUISAS (vinculadas a calamidades públicas o situaciones excepcionales)
 - a. Requisas civiles (120 LEF)
 - b. Requisas militares (101-107 LEF)

6. GARANTÍAS EXPROPIATORIAS: CONTROL JUDICIAL, INTERESES DE DEMORA, RETASACIÓN Y REVERSIÓN.

- A) Garantías del justiprecio frente a demoras en la determinación o pago
 - a. Los intereses de demora (artículos 56 y 57 LEF):
 - Supuestos (en el procedimiento general y en el urgente)
 - Intereses legales: base sobre la que se devengan, cómputo y fijación en ley de PGE
 - b. La retasación (artículo 58 LEF): derecho del expropiado a instar (necesidad de previa petición) una nueva valoración adaptada a las unidades monetarias actuales si han transcurrido dos años desde la fijación del justiprecio sin haberse pagado
- B) El incumplimiento del destino causal de la expropiación: la reversión del bien expropiado
- C) Control judicial
- D) DERECHO DE REVERSIÓN
 - a. Base normativa (arts. 54 y 55 LEF). Lagunas (la ley está pensada para privar, no para devolver)
 - b. Derecho de configuración legal
 - c. Concepto: la recuperación por el expropiado o sus causahabientes del objeto de la expropiación mediante el abono a quien fuera su titular de la correspondiente indemnización
 - d. Naturaleza: derecho real de adquisición referible al bien expropiado, que como tal puede anteponerse a otros derechos reales en el Registro de la Propiedad, siempre y cuando exista constancia registral
 - e. Supuestos:
 - cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación
 - cuando quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados
 - cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación
 - f. Supuestos en los que no cabe el derecho de reversión:
 - Nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social
 - Afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolonga durante más de 10 años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio
 - Reglas especiales en el artículo 34 RDL 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el TRLS
 - g. Plazo para el ejercicio del derecho de reversión (reglas en caso de ausencia de notificación y límite temporal para el ejercicio de este derecho)
 - h. Competencia: la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos
 - i. Indemnización reversional (reglas). El previo pago o consignación permite la toma de posesión

Lección 4ª: COSAS PÚBLICAS

ÍNDICE:

1. CONCEPTOS PREVIOS
2. COSAS COMUNES
3. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO
4. BIENES PATRIMONIALES
5. BIENES DE INTERÉS PÚBLICO

1. CONCEPTOS PREVIOS

A) COSAS

- Se contraponen a las personas
- Son el objeto de las relaciones jurídicas
- Pueden ser materiales o inmateriales

B) BIENES

- Relación directa y exclusiva de las personas con las cosas apropiables
- Art. 333 CCiv: "Todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran bienes muebles o inmuebles"
- Cosas no apropiables

C) DERECHOS

- Permiten utilizar cosas apropiables
- Propiedad: relación más completa de personas con cosas (bien = propiedad)
- Otros derechos reales: posesión, usufructo, servidumbre

D) Patrimonios administrativos

- Bienes públicos, de Administraciones
- De dominio público (o bienes demaniales) y de dominio privado (o bienes patrimoniales)
- Patrimonios de entes locales (Est. Mun. 1924); CCAA (Estatutos); y todas las Administraciones (LPAP'03)

E) HACIENDA PÚBLICA

- Dinero, valores, créditos, recursos financieros
- Antes se confundía con patrimonios administrativos (LACHP 1911)
- Actualmente Hacienda para derechos de crédito y Patrimonio para derechos reales (o personales sobre bienes)

F) LEGISLACIÓN GENERAL

- Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003
 - Disp. final 2ª: arts. de aplicación general (149.1.8ª CE), básicos (149.1.18ª CE) y otros
 - Art. 5.4: preferencia de leyes especiales del dominio público
- Ley del Patrimonio de Aragón de 2011
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986

2. COSAS COMUNES

A) HISTORIA

- *Res communes omnium*
- Cosas pertenecientes a todos los seres vivos
- Pueden ser usadas por cualquiera en la medida de sus necesidades
- Límite: no impedir uso por los demás
- No figuran en enumeraciones legales porque no son apropiables

B) CLASES

- Cosas comunes materiales: limitadas, pueden agotarse o deteriorarse; aire (ocupa lugar en espacio), espacios internacionales de alta mar y grandes fondos marinos, Antártida, espacio extra-atmosférico
- Cosas comunes inmateriales: propiedad intelectual e industrial cuando pasa al “dominio público”, Internet

C) REGULACIÓN

- En cosas materiales por agotamiento o sobreexplotación y en inmateriales por exclusión o privatización
- Combinar utilidades generales y privativas para progreso
- Patrimonio Común de la Humanidad en Derecho internacional

3. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

A) HISTORIA

- Cosas públicas de uso público en Derecho romano, regalías medievales
- Cosas comunes o *res nullius*
- Dominio público en Francia: O. Mayer (propiedad de Derecho público), M. Hauriou (propiedad fiduciaria), L. Duguit (escala de la demanialidad)

B) DEBATE

- Tesis subjetivas: Fernández de Velasco, M. Ballbé, Álvarez Gendín
- Tesis funcionales compatibles: Villar Palasí, L. Parejo
- Tesis negadoras de propiedad administrativa: Morillo, Menéndez Rexach, Martínez López-Muñiz

C) NATURALEZA

- Propiedad de Derecho privado con poderes de goce y disposición, y propiedad de Derecho público con restricciones (= propiedad vinculada, fiduciaria, de fundaciones)
- Propiedad explica inscripción en Registro, accesión de frutos, conflictos civiles sobre titularidad, tutela penal de propiedad

D) RÉGIMEN

- Destino a utilidades públicas (uso general o servicios públicos)
- Protección por intransferibilidad y prerrogativas
- Usos por Administración (servicio público, reservas demaniales) o particulares (generales, especiales, privativos)

E) CLASES

- Demanio natural: aguas, costas, minas
- Demanio artificial: montes, puertos, aeropuertos, carreteras, vías pecuarias
- Patrimonio Nacional
- Bienes comunales

4. BIENES PATRIMONIALES

A) CONCEPTO

- Denominación: patrimoniales, de dominio privado o de propios
- Bienes productivos en historia
- Actualmente bienes de propiedad administrativa no afectados a utilidades demaniales

B) SUPUESTOS ESPECIALES

- Derechos de arrendamiento, títulos mercantiles, propiedad incorporal
- Abintestatos, mostrencos, saldos y depósitos abandonados, buques abandonados
- Patrimonio Sindical Acumulado, patrimonios empresariales

C) RÉGIMEN

- Dual: Derecho privado, pero con importantes especialidades de Derecho administrativo
- Prerrogativas de defensa coinciden con dominio público (investigación, deslinde, reintegro posesorio)

5. BIENES DE INTERÉS PÚBLICO

- Culminación de función social de propiedad (arts. 33 y 128 Constitución)
- Patrimonialización de interés colectivo que impone estatuto especial a propiedad privada
- Supuestos destacados: patrimonio cultural y natural

Lección 5ª: PROTECCIÓN DE BIENES PÚBLICOS

ÍNDICE:

1. INEMBARGABILIDAD
2. REGISTROS
3. PRERROGATIVAS
4. SANCIONES

1. INEMBARGABILIDAD.

A) HISTORIA

- Dominio público por estar fuera del comercio
- LACHP (1911): “rentas y caudales” públicos inembargables por legalidad presupuestaria
- LRL (1955): “bienes, rentas y créditos de las corporaciones locales” inembargables
- LEEA (1958): bienes y derechos de Ad. Inst.
- LPE (1964): bienes y derechos del Patrimonio del Estado inembargables

B) CRÍTICA

GARCÍA DE ENTERRÍA (1986)

- Inembargabilidad absoluta conduce a incumplimiento sistemático de obligaciones de pago por Administraciones
- Sólo dominio público es inembargable (132.1 CE)
- Violación derecho a tutela judicial efectiva (24 CE)

C) STC 166/1998

- Dº fundamental a tutela judicial exige poder ejecutar condenas de pago c/ patrimonio de Administraciones
- Utilidades públicas de bienes públicos pueden justificar inembargabilidad
- Búsqueda de equilibrio
- Reformas: 30.3 LPAP, 23 LGP, 173.2 LHL

D) EXCEPCIONES

- Afectación material a servicio público o función pública
- Rendimientos o producto de enajenación afectados a fines determinados
- Valores o títulos de sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general

2. REGISTROS

A) INVENTARIOS

- Registros administrativos de orden interno, proporcionan información y facilitan gestión
- No hay efectos jurídicos externos, sin perjuicio de que sean medios de prueba
- Prohibición de actos de gestión o enajenación patrimonial no inventariados

B) HISTORIA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

- R.O. 1863: inscripción obligatoria de bienes públicos salvo cosas de uso público de Estado
- RH 1915 y 1947: inscripción voluntaria de bienes públicos convierte excepción en imposibilidad de inscribir
- Auge de inscripciones fraudulentas por particulares

C) REGISTRO DE LA PROPIEDAD (36-40 LPAP)

- Inscripción obligatoria de bienes públicos
- Sin sentido para mar territorial, ríos, carreteras, aguas subterráneas, minas...
- Inscripción por certificación administrativa cuando Administración carece de título escrito, con cautelas cuando se modifican asientos registrales

3. PRERROGATIVAS

A) INVESTIGACIÓN

- Potestad de declarar titularidad administrativa e inscripción registral si no hay contradicción
- Inicialmente para bienes patrimoniales (desamortización, LPE 1964)
- También dominio público (RB 1955, LPAP)
- Justificaciones arcaicas

B) DESLINDE

- Potestad de fijar límites de inmuebles
- Presupuesto es confusión de linderos
- Se delimita estado posesorio, no se declara propiedad (salvo en costas, aguas)
- Procedimiento: memoria, audiencia, apeo, alegaciones, resolución y amojonamiento

C) RECUPERACIÓN POSESORIA

- Potestad de recuperar posesión de bienes públicos
- Requisitos: posesión administrativa, identificación del bien, usurpación posesoria, plazo 1 año, sin plazo en dominio público
- Procedimiento: comprobar usurpación y requerir cese; ejecución forzosa

D) DESAHUCIO

- Potestad de recuperar posesión de bienes demaniales tras extinción del título
- En RB también para viviendas cedidas al personal y VPO (patrimoniales)
- Procedimiento: extinción del título, indemnización en su caso, ejecución forzosa

E) DUALIDAD JURISDICCIONAL

- Jurisdicción Contencioso-Administrativa: control de reglas de competencia y procedimiento
- Jurisdicción Civil: defensa de derecho de propiedad y otros civiles, pero prohibición de interdictos
- Cuestiones prejudiciales o incidentales

4. SANCIONES

A) RÉGIMEN PENAL

- Delitos no específicos; titularidad pública de bienes no es relevante
- Tipos comunes para agresiones destructivas (daños, incendios) y no destructivas (hurto, estafa)
- Subtipos agravados (hurto de cosas destinadas a s.p.)
- Delitos sobre bienes y derechos de Administración (malversación, aplicación privada de bienes públicos)

B) RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

- Coincidencia de infracciones administrativas con tipos penales *c/ ne bis in idem*
- Sanciones al personal público por falta de colaboración en defensa patrimonios públicos
- Sanciones que refuerzan potestades administrativas de recuperación

B) DAÑOS

- Tradicionales potestades administrativas de fijar reparación *in natura* o indemnización
- Art. 130.2 LPAC'92: "Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador será compatibles con la exigencias al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente"
- Administración debería acudir a vía judicial ejerciendo acción de responsabilidad de 1902 CCiv.
- Pero art. 22 Reglamento Procedimiento Sancionador: potestad administrativa para exigir reposición e indemnización
- Sanciones administrativas y responsabilidades civiles pueden ir por separado

Lección 6ª: DOMINIO PÚBLICO

ÍNDICE:

1. CONCEPTO
2. CLASIFICACIÓN
3. AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN
4. UTILIZACIÓN
5. BIENES COMUNALES

1. CONCEPTO

- Elemento subjetivo: Administraciones Públicas territoriales e institucionales (9.1 LPAP), en ningún caso personas privadas, ni siquiera sociedades mercantiles públicas
- Elemento objetivo: todo tipo de bienes y derechos sobre bienes (5 LPAP)
- Elemento teleológico: afectación al uso general o al servicio público (5 LPAP)
- Elemento normativo: régimen especial de protección (incomerciability) y utilización

2. CLASIFICACIÓN

- Demanio natural: géneros de bienes de la naturaleza declarados por ley estatal (costas, aguas, minas)
- Demanio artificial: bienes afectados a diferentes utilidades públicas (montes catalogados, carreteras, puertos)
- Supuestos especiales: bienes comunales, Patrimonio Nacional, espectro radioeléctrico

3.1. AFECTACIÓN DEMANIO NATURAL

- Por ministerio de la ley estatal (o de la Constitución)
- Categorías, géneros o tipos de bienes de naturaleza, realidad o ambiente
- Determinación puede requerir deslinde, actividad técnica para identificar dunas, zonas inundables, etc.

3.2. AFECTACIÓN DEMANIO ARTIFICIAL

- Afectación expresa por Ministro Hacienda, Consejero o Pleno local (8 RB). Importancia del expediente (66LPAP, 83 LPAr); para entes locales: expediente, información pública y mayoría absoluta (8 RB)
- Afectación implícita en expropiaciones, planes, programas o proyectos aprobados por Gobiernos, o planes urbanísticos y proyectos obras y servicios locales. Deben cumplir exigencias equiparables a actos de afectación expresa
- Afectación presunta:
 - Por utilización del bien para servicio público o uso general (25 años en entidades locales)
 - Por usucapión de bienes cuando actos posesorios los vincules a uso general o servicio público

3.3. DESAFECTACIÓN.

A) PRINCIPIOS

- Adecuación a realidad como exigencia de derecho fundamental a tutela judicial, que permite acreditar hechos para destruir presunciones legales
- Paralelismo de formas (o acto contrario), aplicando reglas de procedimiento y competencia iguales a afectación

B) DESAFECTACIÓN DEMANIO NATURAL

- Desnaturalización: cambio de características físicas del bien (mutación de cauce en 370 CCiv); pero hay que aplicar cada sector normativo (Ley Costas'88 mantiene como demaniales terrenos ganados al mar o desecados)
- Degradación: reforma de ley (o Constitución) que declaró género demanial

C) DESAFECTACIÓN DEMANIO ARTIFICIAL

- Desafectación expresa: regla general para Estado y CCAA, previa depuración situación física y jurídica y recepción formal del bien patrimonial; para entes locales, iguales requisitos que en afectación expresa y recepción formal
- Desafectación implícita: en reversión de bienes expropiados (24.4 LPAP); para entes locales en planes urbanísticos y proyectos de obras con cautelas de paralelismo de formas
- Desafectación presunta:
 - RB'55 la preveía por no uso de de bienes demaniales o comunales durante 25 años "en el sentido de la afectación pública o comunal"
 - Desde LPE'64 tendencia normativa a exigir desafectaciones expresas y en algún caso implícitas (RB'86, CCAA, LPAP'03)
 - ¿Y 341 CCiv? ("Los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general... pasan a aformar parte de los bienes de propiedad del Estado")

3.4 MUTACIONES DEMANIALES

- Cambios de titularidad, gestión o afectación
- Por cambio de afectación dentro de la misma Administración (forma expresa)
- Por cambio de órgano gestor en reestructuraciones orgánicas
- Por cambio de Administración gestora (adscripciones que finalizan con incorporaciones)
- Por cambio de titularidad (traspasos)

4.1. UTILIZACIÓN POR ADMINISTRACIÓN

- Bienes destinados a servicios públicos forman parte de organización administrativa; carácter instrumental; prevalece régimen del servicio (87 LPAP)
- Reservas demaniales permiten utilización exclusiva por Administración de bienes destinados a uso privativos (minas, aguas); sorprendente habilitación general en 104.1 LPAP

4.2. UTILIZACIÓN POR PARTICULARES

A) USO COMÚN O GENERAL

- Se ejerce libremente con arreglo a naturaleza del bien, actos de afectación y reglamentaciones (76 RB)
- Ejemplos: beber, bañarse, usos domésticos, abreviar ganado en aguas superficiales (50.1 LA); pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos (31.1 LCo)
- Derecho de uso cívico gratuito

B) USO ESPECIAL

- Circunstancias especiales de peligrosidad, intensidad o semejante; pero uso incompleto, que no impida totalmente uso general; instalaciones desmontables (estacionamientos frente a ocupaciones)
- Ejemplos: vehículos peligrosos, veladores, anuncios, barracas, venta ambulante...
- Necesidad de licencia o autorización constitutiva, salvo reglamentación previa; cambios por liberalización tras Directiva Servicios 2006
- Régimen básico de autorizaciones:
 - Otorgamiento directo salvo concurrencia o sorteo por número limitado o condiciones especiales de solicitantes
 - Transmisión se prohíbe salvo en casos de otorgamiento directo
 - Revocación unilateral sin indemnización, por incompatibilidad con nuevas condiciones generales, daños al demanio, actividades de mayor interés público o menoscabo de uso general

C) USO PRIVATIVO

- Uso completo excluyendo a los demás; instalaciones fijas, ocupaciones
- Ejemplos: abastecimiento de aguas para poblaciones, regadíos, minas
- Necesidad de concesión (también para usos anormales); en el pasado se admitía por prescripción (LA 1879, LPuertos 1928)
- Régimen básico de concesiones:
 - Otorgamiento en régimen de concurrencia salvo excepciones
 - Prohibiciones de contratar
 - Inscripción en Registro Propiedad
 - Plazo máximo de 75 años
 - Gratuidad o sujeción a contraprestación o tasa
 - Destino de obras construidas por concesionario
 - Indemnización en rescate anticipado

5. BIENES COMUNALES.

A) EVOLUCIÓN

- Variados procesos históricos: Reconquista, posesión inmemorial, censos reales o señoriales, concordias o sentencias antiguas
- S. XI-XII: titular es conjunto de vecinos, que destina a uso público, rentas o uso comunal
- S. XV: municipio con personalidad propia distinto de vecinos; sigue variedad de usos
- Desamortización: distinción entre bienes de propios (subasta) y los que “son hoy de aprovechamiento común” (Ley Madoz 1855)

B) TITULARIDAD

- Arraigadas ideas sobre titularidad compartida entre municipios y vecinos
- Pero comunidad de vecinos carece de personalidad, que sólo tiene municipio (140 CE)
- Comunales son del municipio, aunque destinados a aprovechamiento y disfrute de vecinos

C) NATURALEZA

- LRL 1955: patrimoniales fuera del comercio
- LBRL 1985: “bienes comunales y demás bienes de dominio público” (art. 80.1)
- RB 1986: “tienen la consideración de comunales los bienes que, siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos” (art. 2.3)
- Incomerciabilidad; desafectación expresa con requisitos 78 TRRL (no uso por 10 años, información pública, mayoría absoluta, aprobación por Comunidad Autónoma)

D) DERECHO DE LOS VECINOS

- Derecho de vecinos acceder a aprovechamientos comunales [18.1.c) LBRL]
- Vecino: residente habitual en municipio con independencia de nacionalidad, estado o edad
- Pero derecho es “conforme a las normas aplicables”, que definen condiciones admisibles salvo arbitrariedad o discriminación

E) CONDICIONES ESPECIALES

- TRRL 1986 admite condiciones de vinculación y arraigo sólo para cortas de madera
- Navarra considera beneficiarias a unidades familiares cuyo titular resida 9 meses/año
- Aragón y Rioja permiten exigir residencia habitual y efectiva, y ser cultivador personal y directo
- Son sistemas para repartir escasez

F) FORMAS DE APROVECHAMIENTO

- Principio general de explotación colectiva, general y simultánea; pastos, rocas, leñas, hierbas, setas, caza; si no es posible:
- Costumbre u ordenanza local
- Lotes o suertes en función de número familiares y situación económica
- Subasta con preferencia de vecinos

Lección 7ª: BIENES PATRIMONIALES

ÍNDICE:

1. CONCEPTO
2. ADQUISICIÓN *EX LEGE*
3. GESTIÓN PATRIMONIAL
4. PATRIMONIOS EMPRESARIALES

1.1. CONCEPTO

- Origen en bienes productores de renta
- Art. 345 CCiv: bienes de propiedad privada del Estado, las provincias y los pueblos (de propios en 6 RB; bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales en 7.1 LPAP)
- Carácter residual: pertenecientes a un ente público sin concurrir “circunstancias expresadas en el artículo anterior” (340 CCiv), los que no tengan el carácter de demaniales (7.1 LPAP)
- 6.1 RB: los que siendo propiedad de la entidad local no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario
- 7.2 LPAP, en todo caso: a) arrendamientos, b) títulos mercantiles, c) propiedad incorporea, y d) derechos que deriven de bienes y derechos patrimoniales (servidumbres, frutos)

1.2. RÉGIMEN

7.3 LPAP: “El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen o

complemente. Supletoriamente, se aplicarán las normas de Derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas de Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.”

2. ADQUISICIÓN EX LEGE.

A) ABINTESTATOS

- Abintestatos sin legitimarios: llamamiento a suceder al poder público a falta de herederos legítimos es regla habitual (Derecho romano, Partidas, Ley Mostrencos 1835)
- 956-958 CCiv: en sucesión legal del Estado herencia se divide en tres partes para instituciones municipales, provinciales y deuda pública

B) INMUEBLES VACANTES

- Origen medieval en dominio eminente de señores; Ley Mostrencos 1835
- 17 LPAP atribuye a Estado inmuebles que carecieren de dueño, sin necesidad de acto o declaración alguna, pero sin obligaciones ni responsabilidades en tanto no se produzca la efectiva incorporación

C) SALDOS Y DEPÓSITOS ABANDONADOS

- 18 LPAP: si transcurren 20 años sin gestiones por interesados pasan a Patrimonio Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en entidades financieras, que tienen obligación de comunicarlo
- STC 204/2004 excluye que sea confiscación por estimar razonable presunción legal

D) DERECHOS FORALES

- Sucesión legal del monarca: tras derogación fueros siguen aplicándose reglas sucesorias aragonesas (en Aragón sin límite de grado de parentesco y con privilegio Hospital Gracia); Leyes patrimonio atribuyen a CCAA forales
- SSTC 59/1982 y 150/1998: excluyen otros modos de adquisición legal para CCAA
- Ley Navarra 14/2007 mantiene inmuebles vacantes y saldos y depósitos abandonados

3. GESTIÓN PATRIMONIAL.

A) CONTRATOS PATRIMONIALES

- 110 LPAP: modelo de contratos privados de Administración salvo contratos de suministro de muebles (9 LCSP)
- Régimen: a) preparación y adjudicación por Derecho administrativo; b) efectos y extinción por Derecho privado
- Reglas supletorias de 111-114 LPAP: a) libertad de pactos para interés público, b) expediente, c) concentración de competencias, y d) tasaciones fiables

B) ADQUISICIÓN ONEROSA

- 115-119 para Estado: a) concentración competencias en Ministerio Hacienda, b) por concurso público, salvo supuestos de adquisición directa; cabe aplazar pago 4 años con reglas sobre compromisos futuros, y c) cabe adquirir edificios en construcción si valor del suelo y parte edificada es superior (para evitar elusión de contratos obras públicas)
- Arrendamientos: mismas reglas; se añade viabilidad de cambios en órganos instalados

C) ADQUISICIÓN GRATUITA

- Cautelas para obligaciones derivadas: beneficio de inventario en herencias, gravámenes no deben superar valor de lo adquirido (salvo razones de interés público)
- Bienes adquiridos bajo condición o modo de afectación a un destino: afectación se consuma por destino de 30 años

D) EXPLOTACIÓN

- 105-109 LPAP: a) concentración competencias, b) plazo máximo normalmente de 20 años, c) sujeción a Derecho privado, y d) cesiones de menos de 30 días para actividades culturales se agilizan
- 92 RB: a) subasta para cesiones por más de 5 años o precio superior a 5% recursos ordinarios; b) canon de 6% de valor en venta

E) ENAJENACIÓN ONEROSA

- 131-141 LPAP: a) bienes o derechos innecesarios, b) por excepción caben enajenaciones con reserva de uso temporal; c) autoriza Consejo Ministros si valor supera 20 millones, d) procedimiento ordinario es concurso, e) cabe declarar improcedencia de enajenación en cualquier momento, f) inmuebles litigiosos pueden enajenarse con requisitos, g) producto se ingresa en Tesoro y h) pagos aplazados hasta 10 años con garantías
- 109 RB: comunicación general a Comunidad Autónoma, mayoría reforzada si valor pasa del 10% de recursos ordinarios y autorización autonómica si valor pasa de 25%

E) ENAJENACIÓN GRATUITA

- Cautelas en 145-151 LPAP: a) cesiones en propiedad para Administraciones y fundaciones públicas, b) competencia de Consejo Ministros, c) fines de utilidad pública o interés social, y d) resolución e indemnización en vía administrativa en caso de incumplimiento

4.1 PATRIMONIOS EMPRESARIALES

- Patrimonios formados por títulos y sociedades mercantiles del sector público: concepto económico (2 LGP) que comprende: Administraciones Públicas territoriales (del Estado, de las CCAA, Locales) o institucionales (organismos públicos = organismos autónomos y entidades públicas empresariales) y entidades privadas dependientes de Administraciones (sociedades mercantiles y fundaciones públicas)

4.2. TITULOS MERCANTILES PÚBLICOS

- Acciones, valores, obligaciones y demás títulos o instrumentos representativos de derechos en sociedades mercantiles cuya pertenencia corresponde a entidades del sector público
- Modelo estatal de adquisición, administración y enajenación de títulos (171-175 LPAP): tendencia a centralización de decisiones en Ministerio de Hacienda, pero sólo para títulos directamente pertenecientes a Administración del Estado (no para los de sus organismos públicos y sociedades)

4.3. SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS

- Sociedades en las que participación de sector público (estatal, autonómico o local) supera mitad del capital o se controlan órganos de gobierno
- Personalidad jurídica de Derecho privado y sometimiento al Derecho privado, salvo aspectos presupuestarios, contables, patrimoniales, de control financiero y contratación (adicional 12ª LOFAGE; 85 ter LBRL)
- Ministerio de tutela imparte instrucciones particularmente intensas en sociedades de capital íntegramente público (176-182 LPAP)

4.4 MARCO CONSTITUCIONAL

- 128.2 CE: se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica; se descarta principio de subsidiariedad (por insuficiencia de iniciativa privada)
- 38 CE: libertad de empresa impone que actividad económica no esté dominada por empresas públicas
- 103.1 CE: Administraciones al servicio de intereses generales y sometidas a ley y Derecho

4.5. LÍMITES DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL PÚBLICA

- Separación de poder político y económico exige que sociedades mercantiles no dispongan de potestades exorbitantes (adicional 12ª.1 LOFAGE, 85.3 LBRL)
- Actividad empresarial pública sin privilegios mercantiles, en libre concurrencia; monopolios sólo para recursos o servicios esenciales (128.2 CE)
- Ejemplo de STJCE 13 mayo 2003: cautelas frente a “acción de oro” en sociedades privatizadas, por libre circulación de capitales, sin restricciones genéricas y proporcionadas a fines de verdadero interés público
- Constitución, transformación, fusión, escisión, extinción son competencia de Consejo Ministros [169.f) LPAP], Gobierno CCAA (100.2 Estatuto Aragón) o Plenos locales (86.2 LBRL)

4.6. ORGANIZACIÓN SECTOR PÚBLICO ESTATAL

- 1941-1995: INI, pero también Dirección General Patrimonio Estado y desde 1981 INH
- 1992: se crea Grupo Teneo (SA de INI) para gestionar empresas públicas rentables
- 1995: supresión de INI e INH y creación de AIE (empresas deficitarias) y SEPI (rentables)
- 1997: AIE pasa a SEPI, que con Dirección General Patrimonio forman los dos grandes holdings de empresas públicas del Estado
- 168 LPAP: Consejo Ministros puede agrupar participaciones accionariales en órgano administrativo, organismo público o sociedad mercantil de capital íntegramente público (sin derechos de adquisición preferente, ni tributos y reducción 90% aranceles)
- Adicional 12ª LBRL y Leyes CCAA prevén iguales posibilidades y beneficios

LECCIÓN 8ª: AGUAS

ÍNDICE

- 1.- *Evolución de los principios generales sobre el uso del agua*
- 2.- *Competencias estatales y autonómicas*
- 3.- *Administración pública del agua*
- 4.- *Planificación hidrológica y obras hidráulicas; en especial, los trasvases*
- 5.- *Usos y aprovechamientos de los recursos hidráulicos*
- 6.- *Protección del demanio hidráulico*

1. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES SOBRE EL USO DEL AGUA

- Sistema de aprovechamiento de las aguas en el Antiguo Régimen
- Leyes de 1866 y 1879
- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
- STC 227/1988, de 29 de noviembre,
- Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley de 1985
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas
- 2001: Texto Refundido Lag. y Ley del PHN
- Normativa de desarrollo Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril); Reglamento de la Administración Pública del Agua y la Planificación Hidrológica (RD 927/1988, de 29 de julio), cuyo Título II ha sido derogado por el RD 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica... y aprobación Planes Hidrológicos de Cuenca

2. COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

- STC 227/1988 (FFJJ 13,15 y 16) sobre Ley de Aguas de 1985:
 - Las específicas referencias constitucionales a la materia de aguas (art. 148.1.10 y 149.1.22.ª CE) no son coincidentes ni desde el punto de vista de la materia ni del criterio (el interés y el territorio) que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas
 - Declaró la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica, como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto (reiterado por las SSTC 161/1996 y 118/1998)
- Reformas autonómicas a partir de 2006 (SSTC 30 y 32/2011, de 16 y 17 de marzo, relativas a la gestión del Guadalquivir y del Duero): el Estatuto de Autonomía no es el tipo de norma adecuada para “realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el art.149.1.22.ª CE reserva al Estado”
 - (Se pone claridad en un ámbito en el que reinaba cierta confusión por la doctrina de las SSTC 31/2010, de 28 de junio; 48/2010 y 49/2010, ambas de 9 de septiembre; 137/2010 y 138/2010, de 16 de diciembre y 110/2011, de 22 de junio; las cinco primeras resuelven sendos recursos contra el Estatuto de Cataluña y la última tiene por objeto el Estatuto de Autonomía reformado de Aragón).

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA

A) CONSEJO NACIONAL DEL AGUA

- Base normativa (arts. 19 y 20 LAg. y 11. ss. RAPA)
- Órgano consultivo adscrito al Ministerio con competencias en materia de medio ambiente
- Asesora al Gobierno y a las CCAA
- Informes preceptivos en la tramitación del PHN, de los planes hidrológicos de cuenca y en los reglamentos de ámbito nacional sobre el dominio público hidráulico...
- Composición:
 - Presidente, 3 vicepresidentes y consejeros natos, cargos de la AGE
 - Vocales designados por ministerios, CCAA, entidades públicas y organizaciones agrarias, sindicales y empresariales y expertos propuestos por asociaciones ecologistas, de riegos y de la Universidad
 - vocales electivos, dos representantes de cada uno de los Consejos del Agua de cuenca, uno elegido entre los representantes de las CCAA y otro de entre los usuarios y un representante de cada Administración hidráulica autonómica cuando éstas ejerzan competencias en cuencas intracomunitarias

B) ORGANISMOS DE CUENCA

- Base normativa: arts. 21 y ss. LAg. y 24 y ss. RAPA
 - a) *Cuencas intercomunitarias: confederaciones hidrográficas, que han unificado las competencias de planificación, de fomento y de policía demanial*
 - Órganos de gestión: Presidente/ Junta de Gobierno/ Órganos de apoyo de los órganos de gestión, con participación incluso mayoritaria de los usuarios: Juntas de Explotación, Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse...
 - Órganos de planificación (Consejo del Agua de la Cuenca)
 - b) *Cuencas intracomunitarias (Administración hidráulica autonómica), que recoge el principio de potestad de autoorganización de las CCAA con estos condicionantes:*
 - Principios de unidad de gestión, tratamiento integral y economía del agua
 - Participación de los usuarios en los órganos colegiados de, al menos, 1/3 de los miembros
 - Presencia de un Delegado del Gobierno con funciones de enlace para la elaboración del PHC

C) COMUNIDADES DE USUARIOS

- Naturaleza: Corporaciones de Derecho Público; sin embargo, están sometidas a una tutela cuasijerárquica de los organismos de cuenca
- Fundamento histórico: comunidades de regantes
- Régimen jurídico:
 - órganos: Junta General o Asamblea (todos los usuarios), la Junta de Gobierno y uno o varios Jurados
 - se rigen por estatutos u ordenanzas elaborados por los usuarios
 - están obligados a realizar las obras que ordene el organismo de cuenca, pudiendo serles suspendido el uso del agua en caso contrario
 - los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno son ejecutivos, sin perjuicio del correspondiente recurso de alzada ante el organismo de cuenca
 - beneficiarios de la expropiación forzosa
 - los Jurados tiene competencia para resolver cuestiones de hecho entre los usuarios, imponer sanciones tipificadas en los estatutos y ordenanzas y establecer indemnizaciones como consecuencia de las infracciones sancionadas

4.1 PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

A) BASE NORMATIVA Y FUNCIONES

- artículos 40 y ss. LAg.y RD 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica)
- Funciones de la planificación hidrológica:
 - evaluación de recursos y demandas, presentes y futuras
 - coordinación y jerarquización de las necesidades
 - protección de la calidad de las aguas y objetivos ambientales
 - los objetivos de la ordenación territorial en la planificación hidrológica: el efecto vinculante y la prevalencia de los planes hidrológicos

B) PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

- El RD1664/1998, de 24 de julio, aprobó los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias y el plan hidrológico de las cuencas de Cataluña
- Contenidos (entre otros)
 - * inventario de los recursos hidráulicos y de los usos y demandas existentes y previsibles
 - * prioridad y compatibilidad de usos, asignación y reserva de recursos para aprovechamientos actuales y futuros
 - * calidad de las aguas, caudales ecológicos y ordenación de vertidos
 - * normas básicas sobre mejoras y transformaciones de regadío
 - * infraestructuras básicas requeridas por el plan y actuaciones para prevenir inundaciones y avenidas
- Procedimiento de elaboración y aprobación
 - * directrices: elaboración por el organismo de cuenca, sometido a informe de los Ministerios afectados, de las CCAA y a información pública, aprobado por el Consejo del Agua de la cuenca
 - * aprobación por el Consejo del Agua y por el Gobierno
 - * los planes hidrológicos intracomunitarios también son aprobados por el Gobierno (la STC 227/1988 deriva esta competencia de coordinación del artículo 149.1.13 CE, planificación de la actividad económica)
- Efectos de los PHC
 - * fijación de orden de preferencia de los aprovechamientos, incluso con efectos expropiatorios (art. 60 LAg.)
 - * legitimación de expropiaciones (art. 44.2 LAg.)
 - * prevalencia sobre los instrumentos de ordenación urbanística del territorio (art. 43.3 LAg.)

* carácter vinculante

- aunque no crean por sí mismos derechos a favor de los usuarios, por lo que su mera modificación (art. 40.3 LAg.), si no media otorgamiento de concesión, no dará lugar a indemnización (atrs. 65.1.c) y 65.3 LAg.)
- reducen considerablemente la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones

C) PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

- Ley 10/2001, de 5 de julio
- Jerárquicamente superior a los PHC
- Contenidos
 - coordinación de los PHC
 - previsión de transferencias de recursos entre los ámbitos de distintos PHC
 - modificaciones en la planificación del uso del recurso que se refieran a abastecimiento de poblaciones o regadíos
- Referencia a la problemática jurídica de los trasvases:
 - la puesta en cuestión del cálculo del caudal ecológico, exigido por la LAg. y por la Directiva marco de aguas
 - el concepto de “excedente jurídico”: problemas derivados de la indeterminación del concepto de “necesidades futuras” y la inexistencia de fórmulas de revisión de los caudales trasvasables
 - las cuencas “deficitarias” y las sospechas sobre la existencia de graves incumplimientos de la normativa hidrológica
 - la compensación a las cuencas cedentes: el “impuesto ecológico”

4.2 OBRAS HIDRÁULICAS

- Titularidad pública o privada
- Subordinación a disponibilidad de caudales (art. 123.1 LAg.)
- Competencias
 - reserva al Estado de las obras de interés general
 - la regulación de las competencias sobre el resto se deja a la legislación autonómica
- Competencia estatal sobre las “obras hidráulicas de interés general” (artículo 46 LAg.)
 - Realizadas por el Ministerio ambiental, la Confederación Hidrográfica o, en virtud de convenio específico, una Administración autonómica (art. 124.1 LAg.).
 - Comprenden
 - declaradas de interés general directamente por la LAg., en cuencas intercomunitarias
 - declaradas de interés general mediante Real Decreto, a petición de la CA en cuyo territorio hayan de ubicarse
 - declaradas de interés general por Ley
 - declaradas de interés general por el PHN (las que supongan transferencias de recursos entre cuencas)
- Coordinación de competencias
 - Exención del control municipal de las obras de interés general y de las de ámbito supramunicipal incluidas en la planificación hidrológica (no obstante, informe previo del municipio, aprobación del proyecto técnico y comunicación a las EELL para que inicie la adaptación de su planeamiento urbanístico) –art. 127 LAg.
 - Informe vinculante de Ministerio ambiental para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio o del planeamiento urbanístico cuando afecte a terrenos previstos para obras de interés general en el planeamiento hidrológico (art. 128.3 LAg.)
 - Deber de dar a los terrenos reservados para obras hidráulicas de interés general una clasificación y calificación urbanísticas adecuadas para garantizar la finalidad de dichas obras (art. 128.4 LAg.)

- Ejecución
 - directamente por la Administración o indirectamente -por las comunidades de usuarios o por las juntas centrales de usuarios, mediante la adjudicación directa de una concesión de obra (también se les puede encomendar su explotación y mantenimiento en régimen de encomienda de gestión -art. 125 LAg.-) o por sociedades estatales (art. 132 LAg.)-
 - mediante concesión de obra pública hidráulica (arts. 133 a 135 LAg.)
 - la contraprestación para el contratista es el derecho a percibir de los usuarios la tarifa establecida por la Administración pública
 - la tarifa puede complementarse mediante aportaciones públicas

5. USOS Y APROVECHAMIENTOS DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

- **Bienes integrantes y problemas de derecho transitorio**
 1. Aguas públicas y dominio público hidráulico (art. 2 LAg.):
 1. Aguas superficiales (pluviales, corrientes y estancadas –embalses, lagos y lagunas-)
 2. Cauces de corrientes naturales (continuas o discontinuas) /lechos de lagos y lagunas y de los embalses superficiales en cauces públicos y sus lechos
 3. Riberas (art. 6 LAg.)
 4. Aguas subterráneas / acuíferos subterráneos –vaso o continente: dominio público sólo a efectos de los actos de disposición o afección de recursos hidráulicos-
 5. Aguas procedentes de la desalación del mar
 6. Aguas minerales y termales (naturaleza jurídica en ley de minas y legislación autonómica –declaración como demanial en la legislación de Castilla y La Mancha) – art. 1.5 LAg.-
 2. Aguas privadas y cauces de dominio privado
 1. charcas situadas en predios de propiedad privada: parte integrante de los mismos, siempre que se destinen al servicio exclusivo de tales predios (art. 10 LAg.)
 2. aguas subterráneas no renovables (estancadas o fósiles) –naturaleza jurídica de las aguas fósiles: res nullius?-
 3. son de dominio privado los cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fijas de dominio particular (art. 5 LAg.)
 3. Régimen transitorio
 1. derechos subsistentes sobre las aguas públicas de concesionarios y de los que los habían ganado por usucapión (DT 1ª). La usucapión desaparece como título de aprovechamiento (art. 52.2 LAg.)
 2. aprovechamiento temporal de aguas privadas (DT 2ª y 3ª): dudas sobre la naturaleza jurídica de estos caudales: referencia al sistema opcional que articulan estas disposiciones transitorias
 4. Zonas inundables: los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos, conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren (art. 11.1 LAg.) No obstante, cabe la posibilidad de la limitación de usos.
- **De la utilización del dominio público hidráulico:**
 - a) Aprovechamientos legales (directos, sin título concesional)
 1. usos comunes generales de las aguas superficiales, mientras discurran por sus cauces naturales (beber, bañarse, usos domésticos, abrevar ganado...) –art. 50 LAg.-.
 2. otras formas de aprovechamiento directo:
 1. por la propia Administración, estatal o autonómica (59.5 exige autorización especial)

2. aprovechamiento legal anual de 7.000 metros cúbicos por finca –art. 59.2 LAg.- (regulación restrictiva de los arts. 85 a 88 RDPH y la necesidad de obtener lo que viene a ser una autorización administrativa según en art. 88 del RDPH)
 3. titulares de aguas privadas conforme a las DDTT 2ª y 3ª
- b) Usos comunes especiales (art. 51 LAg.), previa autorización administrativa (navegación y flotación; barcas de paseo y sus embarcaderos; pesca; vertidos)
 - c) Usos privativos precisados de la obtención de la concesión administrativa (art. 59 LAg.): tanto consuntivos (agricultura) como no consuntivos (central hidroeléctrica)
 - d) Las reservas demaniales
 - contenido necesario de los planes hidrológicos (arts. 43.1 LAg.)
 - la posibilidad de las concesiones a precario (art. 53.3 LAg.)
 - e) Otras autorizaciones y concesiones: extracción de áridos, puentes o pasarelas... (arts. 77 y 78 LAg.)
 - f) Servidumbres en materia de aguas (arts. 47 a 49 LAg. y 16 y ss RDPH)

- **La concesión de aguas**

- jerarquización de los usos y prelación de los aprovechamientos (art. 60 LAg.); la peculiaridad del “uso ecológico” (art. 59.7 LAg.)
- contenido: carta de condiciones (finalidad de la concesión, plazo y caudal máximo a derivar); compensación de las inversiones públicas y gastos de explotación y conservación de las obras; transmisibilidad (posibilidad también de gravar)
- la inscripción en el Registro de Aguas (art. 80 LAg.)
- la concesión no garantiza los caudales concedidos, no cabe la indemnización en caso de insuficiencia de caudales o si se precisa la restricción del agua en caso de riesgo para la calidad de las aguas (art. 58 LAg.), lo que también es aplicable a las aguas subterráneas privadas (DT 2ª y 3ª). Sólo si una medida perjudica a unos usuarios en beneficio de otros nace el derecho a indemnizar a cargo de los beneficiados (art. 55.2 LAg.)
- discrecionalidad (elementos que la limitan –art. 59.4 LAg.-)
- carácter temporal (no más de 75 años, aunque prorrogables) –art. 59.4 y 6 LAg.-
- extinción del uso privativo (art. 53 LAg.): terminación del plazo, caducidad (también art. 66), expropiación forzosa y renuncia expresa del concesionario
- revisión de las concesiones (art. 65 LAg.): sólo es indemnizable la revisión para adaptar la concesión a las previsiones del plan hidrológico
- peculiaridades de determinadas concesiones
 - el otorgamiento de la concesión para el abastecimiento de agua a poblaciones (arts. 53.3 y 79.2 LAg.)
 - la concesión para uso privativo de aguas subterráneas (arts. 73 a 76 LAg.)
 - la concesión de aguas para riegos (arts. 61.4 y 5, 62 LAg.)
- los “mercados de agua” y el contrato de cesión de aguas (arts. 67 a 70 LAg.)

6. PROTECCIÓN DEL DEMANIO HIDRÁULICO

- Necesidad de incluir la protección de la calidad del agua en la administración del recurso: concepto de “buen estado ecológico del dominio público hidráulico” (arts. 40.1, 92.a) y 100.2 LAg.)
- Técnicas para proteger la calidad de las aguas:
 - Necesaria compatibilidad de la gestión del agua con la ordenación del territorio, la conservación del medio ambiente y la restauración de la naturaleza (art. 14.3 LAg.)
 - Planificación hidrológica y calidad del agua: el caudal ecológico. Contenidos de los PHC (art. 42 LAg.)
 - Apeo y deslinde del dominio público hidráulico (art. 95 LAg.)

- Zonas para la protección del demanio hidráulico: zonas de servidumbre y policía de cauces públicos (art. 6 LAg.), de lagos, lagunas y embalses (art. 96.2 LAg.) y perímetros de protección de acuíferos subterráneos (arts. 56.3 y 97.c)
 - Derecho sancionador (arts. 116 y ss. LAg. y 314 y ss. RDPH) y protección en el ámbito jurídico-penal (arts. 325 a 331 y 338 a 340 del Código Penal)
 - Otros mecanismos de defensa de la calidad del agua:
 - informes y estudios de impacto ambiental,
 - declaración de salinización o sobreexplotación de acuíferos,
 - prohibición de acumulación de residuos,
 - reutilización de la aguas depuradas
- **En especial, el régimen de vertidos: autorización y canon (arts. 100 a 108 y 113 LAg.)**
- Concepto de vertido (artículo 100.1 LAg.)
 - Régimen de autorización de vertido
 - Mecanismos de autocontrol
 - Principio “quien contamina paga”
 - a) canon de control de vertidos (art. 113 LAg.) compatible con el canon de saneamiento (véase, al respecto, los artículos 49 a 61 de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua en Aragón)
 - b) la detección del vertido no autorizado no sólo dará lugar a los correspondientes procedimientos sancionadores sino también a la liquidación del canon por los ejercicios no prescritos
 - c) liquidación de los costes de restitución del estado físico alterado o indemnización subsidiaria cuando ello no sea posible
 - Medidas de restablecimiento de la legalidad en el caso de vertidos no autorizados
 - Comunidades y empresas de vertidos

Lección 9: Costas (El dominio público marítimo)

ÍNDICE

1. Concepto y significado
2. Protección; en especial, limitaciones y servidumbres
3. Utilización
4. Competencias estatales, autonómicas y locales

1. CONCEPTO Y SIGNIFICADO

- Regulación diversa y diferenciada de las aguas continentales o terrestres y las aguas marítimas (132 CE)
 - “Demanio natural”; régimen protección especial
- Marco normativo:
 - TRLA 2001
 - Ley de Costas 1988
 - TRLPuertos 2011
 -

1.2. Evolución utilización privativa

- Transformar derechos de propiedad en derechos de “ocupación y aprovechamiento”; concesión (por ministerio de la Ley) 30 años prorrogable otros 30
- Se respetan los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados, en virtud de clausula concesional → condición de bienes demaniales sus playas y zona marítimo-terrestre

1.3 Motivos régimen estricto

- Superar la degradación física de estas zonas
- Fortalecer las categorías tradicionales
- Importancia estratégica apoyada en los efectos exigidos por la defensa militar
- Potenciar función turística
- Uso y disfrute de todos los ciudadanos

1.4 ¿qué integra el dominio público marítimo?

- Mar territorial y aguas interiores
- Zona marítimo-terrestre
- Playas
- Puertos
- Recursos naturales de la llamada zona económica y la plataforma continental
- Terrenos que se ganen al mar
- Islotes situados en aguas interiores y en el mar territorial
- Obras e instalaciones construidas por el Estado en las zonas mencionadas

1.5 Mar territorial

- Espacio de aguas marinas sobre el que prolongan su soberanía o jurisdicción los respectivos Estados.
- Comprende: las aguas, su lecho, el subsuelo, los recursos de las aguas, y el espacio aéreo suprayacente. (Islas: en principio dominio público, y siempre su zona marítimo-terrestre, las playas y los bienes dotados de este carácter)
- Potestades: (AGE) ordenación y control de tráfico; medidas de fiscalización y sanción para prevenir infracciones aduaneras, de contrabando, de inmigración o sanitarias
- Extensión:
 - Mar territorial: 12 millas desde la bajamar o líneas de base recta.
 - Zona contigua: 12 millas desde el límite exterior del mar territorial
 - Zona económica exclusiva: 200 millas desde las líneas de base recta

1.6 Zona marítimo terrestre

- 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”. art. 3.1.a) LCo

- ↳ Se consideran incluidas en esta zona 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.

- Problemas de delimitación → Dominio público

1.7 Las playas

- “Playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción de mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales, art. 3.1, b) LCo.

↳ Incluso en los supuestos de reconocimiento de zonas de propiedad privada en islas o islotes, se califica a las playas en todo caso como integrantes del dominio público marítimo-terrestre, 5 LCo

1.8 Los puertos

- Marítimos: conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente, art. 2.1 TRLPuertos

- **Comerciales:** por las características de su tráfico reúnen condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias:
 - operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo, en volumen o forma de presentación que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas; y el tráfico de pasajeros, siempre que no sea local o de ría, y el avituallamiento y reparación de buques, art. 3.1 y 2 TRLPuertos
- **De interés general:** titularidad estatal; clasificados como tales (Anexo I), porque:
 - Se efectúan en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.
 - Su zona de influencia comercial afecta de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.
 - Sirven a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.
 - El volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcanzan niveles suficientemente relevantes o responden a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.
 - Por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyen elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

2) PROTECCIÓN: INDISPONIBILIDAD Y DESLINDE

Artículo 13.L Co (Resolución del deslinde)

1. El deslinde aprobado (...) declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.
2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial.

- Protección: limitaciones y servidumbres

- Servidumbre de protección:
 - Zona de 100 metros (ampliable hasta 200) desde el límite interior de la ribera del mar
 - Prohibición de construcciones o edificaciones, tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, vertidos de ciertos residuos, publicidad...
 - En ocasiones sí se pueden autorizar tales usos
- Servidumbre de tránsito:
 - 6 metros (ampliable hasta 20) desde el límite interior de la ribera del mar
 - Dejar libre el paso público peatonal y los vehículos de vigilancia y salvamento
- Servidumbre de acceso al mar:
 - Facilitar el paso sobre terrenos colindantes para garantizar el paso libre, público y gratuito de las personas hacia las playas y la zona marítimo-terrestre. Condiciona los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral; accesos al mar, aparcamientos, ...
- Zona de influencia:
 - Extensión de 500 metros como mínimo desde el límite interior de la ribera del mar

- Reserva de suelo para aparcamiento y adaptación de las construcciones evitando la formación de pantallas arquitectónicas y acumulación de volumen.

3) TIPOS DE UTILIZACIÓN

- Uso común general (31.1 L Co)
 - Sin título habilitante: actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (32 L Co)
- Utilización directa por la Administración:
 - Disposición exclusiva: en caso de catástrofe o necesidad, urgencia o anomalía especial
 - Reservas (47 y 48 LCo): utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia. Gestión directa o indirecta
 - Adscripciones (49 y 50 LCo): AGE a CCAA para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquéllas, o ampliación o modificación de los existentes
- Usos privativos: título habilitante (31-33 y 37 LCo)
 - especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones
- **Títulos habilitantes**
 - Autorización(arts. 51, 52, 53 y 55 LCo)
 - personal e intransferible *inter vivos* y < 1 año, para actividades:
 - en que, aún sin requerir instalaciones ni desnaturalizar el uso público de la playa, concurren especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad;
 - que requieran ocupación con instalaciones desmontables o con bienes muebles;
 - vertidos;
 - extracción de áridos (art. 63 LCo).
 - Concesión (art. 66-70 LCo)
 - Uso del dominio público con obras o instalaciones fijas.
 - < 30 años,
 - inscribible en el Registro de la Propiedad,
 - generalmente no transmisibles por negocio *inter vivos*.
- **Competencias (110 – 118 L Co)**

Competencias concurrentes:

 - Administración General del Estado: titular del dominio público marítimo estatal: preservación, protección (represión de infracciones y exigencia de responsabilidades); informes preceptivos y vinculantes (planes y normas de OT y OU, vertidos, proyectos infraestructuras,...)
 - Administraciones Locales: licencias urbanísticas, informar los deslindes, títulos habilitantes , explotación servicios de temporada,...
 - Comunidades Autónomas: ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo y vertidos al mar

Lección 10: Minas (El dominio público minero)

Índice

1. Evolución, competencias y Derecho de la Unión Europea
2. Clasificación de los recursos mineros
3. Investigación y explotación
4. Reservas mineras

5. Hidrocarburos

1. EVOLUCIÓN

- Interrelación de derecho civil y derecho administrativo
- Concesiones mineras: carácter perpetuo limitado a 30 años prorrogables por la LMi.

1.2 Bienes de dominio público

- Art. 132.2 CE: “los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”
- Art. 2.1 LMi: “Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental son bienes de dominio público (...)”

1.3 Ámbito competencial y normativa aplicable

- **art. 149.1.25º CE:** “bases del régimen minero y energético”:
 - Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (desarrollo: RD 2857/1978, de 25 de agosto), modificada por Ley 54/1980, de 5 de noviembre
 - 149.1.13ª (actividad económica), 22ª (transporte de energía) y 23ª (protección del medio ambiente)
- **desde la LOTCA:** EEAA “vía lenta” → desarrollo y ejecución del régimen minero.
 - Única ley de minas con pretensiones de generalidad: Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia
- **art. 148.1.10º CE:** CCAA competencia exclusiva en “aguas minerales y termales”

1.4 Derecho minero de la Unión Europea

- Protección ambiental:
 - Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo sobre gestión de residuos de industrias extractivas (riesgos para la salud y el medio ambiente → conservación y recuperación recursos)
 - Pendiente regulación planes de gestión y normas cierre y abandono instalaciones
- Mercado interior de la energía
 - Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo → Otorgamiento de autorizaciones de prospección, explotación y producción de hidrocarburos; informes y estudios para garantizar medidas abastecimiento de productos petrolíferos y gas natural
 - 2007: política energética → economía de bajo consumo más segura, competitiva y sostenible: Comunicación “Una política energética para Europa”
- Industria del carbón:
 - Vinculada al nacimiento del Tratado CECA 1951: libre circulación y acceso fuentes producción
 - Política europea que implica la reducción de la producción de carbón y el cierre de las explotaciones deficitarias (entre ellas todas las españolas)

2) CLASIFICACIÓN Y RECURSOS MINEROS

- Clasificación: diversidad de regímenes jurídicos en función de la importancia económica de los recursos que se investigan y se explota
- 4 secciones de las que depende:
 - La intensidad de la intervención pública
 - El poder de actuación del propietario del suelo
 - Los títulos administrativos habilitantes
 - El régimen fiscal
 - Y las obligaciones del empresario minero

- Clasificación

- Sección A): recursos “de menor importancia económica” o “fácil extracción” (art. 3.1.A Lmi)
- Sección B): aguas minerales y termales (D.T. 4ª y 54.2 TRLA), estructuras subterráneas, yacimientos no naturales (p.ej., para el almacenamiento de residuos tóxicos)
- Sección C): residual: yacimientos y recursos objeto de aprovechamiento pero no incluidos en las otras secciones.
- Sección D): recursos energéticos (sección creada por Ley 54/1980).

👉 Secciones A) y C): criterios técnicos o económicos, RD 107/1995, de 27 de enero

3) INVESTIGACIÓN Y EXPLOTACIÓN

- Permiso de exploración: sin alterar el terreno, 1 año (prorrogable), no necesario.
- Permiso de investigación: perímetro marcado, 3 años (prorrogables).
- ↳ Ambos: secciones C) y D); prioridad temporal; cuadrículas mineras
- Derecho subjetivo propietario del suelo para explotar los recursos de la sección A).
- Derecho prioritario
 - “propietarios de las aguas” para aprovechar los recursos minerales y termales de la sección B);
 - persona que haya instado el expediente para obtener la declaración de la condición termal de las aguas,
 - Residuos: titular explotación minera que los ha producido

- Títulos mineros

- Sección A). Autorización, **aprovechamiento legal** que corresponde al propietario del terreno (art. 16 LMi.). Posibilidad de “régimen extraordinario” (art. 20 LMi.). Problema del plazo (no fijado en la LMi): aplicabilidad del art. 92.3 LPAP (no básico).
- Sección B). Necesaria “declaración de la condición de mineral” de las aguas. Derechos preferentes. Posterior autorización o, excepcionalmente, concesión (arts. 24 a 27 LMi.)
- Secciones C) y D). Concesión minera: derecho exclusivo de aprovechamiento. Limitación geográfica y temporal: 30 años prorrogables hasta 75 (o 90 las ya otorgadas). Derechos preferentes a favor de los titulares de permisos de investigación (arts. 44 y 60 LMi.)

👉 Transmisión y extinción títulos

4) RESERVAS MINERAS

- Art. 7 LMi.
- el Estado se reserva zonas de terreno para la investigación o explotación de recursos de interés estratégico o económico
 - ↳ Investigación y explotación de los recursos se pueden realizar directamente (fórmulas directas de gestión) o indirectamente por los particulares (títulos mineros)
- Clases de reservas: especiales, provisionales y definitivas

5) HIDROCARBUROS

- Ley 34/1998, de 7 de octubre, regula su exploración, investigación y explotación.
- Declarara los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos bienes de dominio público a los efectos del artículo 132.2 CE
- Reservas estatales suprimidas por la Ley 1998
- Autorización de exploración, permiso de investigación y concesión de explotación, con procedimientos de concurrencia competitiva

Lección 11: Vías públicas (El dominio público viario)

Índice

1. Evolución y competencias
2. Tipología
3. Planificación, construcción, financiación y explotación de carreteras
4. Uso y defensa de carreteras; travesías y redes arteriales
5. Autopistas en régimen de concesión
6. Vías pecuarias

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA ESTATAL

- Regulación asistemática hasta la aprobación de la Ley 51/1974, de 19 de diciembre de Carreteras
- Actualmente:
 - Ley 25/1988, de 28 de julio, de Carreteras y Reglamentos (RD 1812/1994, de 2 de septiembre y RD 1911/1997, de 19 de diciembre)
 - Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de peaje
 - LBRL, art. 25.1.d) y 36.2.a) para las carreteras y caminos dependientes de las Entidades Locales
 -

1.2 Distribución competencial

- Criterio constitucional físico: separa carreteras de *titularidad estatal y de las CCAA*. Cada Administración tiene plenitud de competencias (normativas, de planificación, ejecución, explotación, sancionadora, etc.) en relación con las carreteras de su titularidad.
 - Estatales: las “*de interés general o cuya realización afecte a más de una CA*” (art. 149.1.24ª CE): integran la denominada “Red de Carreteras del Estado” (art. 4.2 LCa); y “*obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una CA*” (art. 149.1.21ª CE)
 - Autonómicas: “*cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CA*” (art. 148.1.5ª CE) y “*obras públicas de interés de la CA en su propio territorio*” (art. 148.1.4ª CE)
 - Locales, bajo la regulación de la legislación autonómica, su itinerario se desarrolla íntegramente en el territorio de una CA.
 - Gestión y conservación a cargo del ente local

2. TIPOLOGÍA (ART. 2 L CARRETERAS)

- Carreteras: “*vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles*”
 - NO: caminos de servicio ni caminos privados, vías pecuarias ni caminos rurales
- Tipos de carreteras:
 - Autopistas: circulación *exclusiva* de vehículos a motor sin acceso desde las propiedades colindantes, no cruza ni es cruzada a nivel por ninguna otra vía y dispone de distintas calzadas para cada sentido de circulación separadas entre sí por una franja de terreno.
 - Autovía: calzadas separadas para cada sentido y limitación de accesos para las propiedades colindantes.
 - Vía rápida: disponen de una sola calzada pero con limitación total de accesos para las propiedades colindantes.
 - Carreteras convencionales: las vías destinadas al tráfico rodado que no reúnen las características de las autopistas, autovías y vías rápidas

3. PLANIFICACIÓN Y CONSTRUCCIÓN

- Necesaria coordinación de los planes de carreteras del Estado, las CCAA y las Entidades Locales
- Estudios previos en los que se requiere EIA (nuevas carreteras).
- Aprobación de un proyecto de carreteras estatales implica la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación
- Distinción “Plan de Carreteras del Estado” (planificación de la totalidad de la Red de Carreteras) y el “Programa” (instrumento de actuaciones en un ámbito especial y localizado o para un tipo determinado de carreteras).
- Necesidad de coordinación con los instrumentos de planeamiento urbanístico

3.2 Financiación

- Fundamentalmente mediante las consignaciones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado.
- Aportación de recursos por parte de los fondos estructurales de la UE: Gran importancia, pero se irán reduciendo
- Contribuciones especiales
- Recursos propios de las sociedades concesionarias de las carreteras cuya explotación se efectúa en régimen de gestión indirecta.

3.3 Explotación

- Directa por parte del Estado (o la Administración titular); utilización pública y gratuita.
- Excepción: sistemas de gestión indirecta
 - Autopistas en régimen de peaje
 - Cataluña: intervención de los agentes privados en la financiación de la construcción y explotación de las infraestructuras viarias, en el contexto de la modalidad de concesión de obra pública

4. USO Y DEFENSA DE LAS CARRETERAS

- **Limitaciones a la propiedad privada** de las fincas colindantes; potestades de control y supervisión sobre las obras, construcciones y usos que pueden realizarse en dichos terrenos.
- **Zonas** (art. 20 L Ca):
 - “de dominio público”: la propia carretera y sus elementos funcionales y una franja a cada lado de 8 m. de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 3 en el resto, medidas desde la arista exterior de explanación. Sólo cabe autorizar obras o instalaciones exigidas por la prestación de un servicio público de interés general. (art. 21)
 - “de servidumbre”: franja a cada lado de 8 m. para carreteras convencionales y 25 m. para el resto, medidas desde la arista exterior de la explanación. Sólo se permiten las obras y usos compatibles con la seguridad vial, previa autorización del Ministerio (art. 22).
 - “de afección”: franja a cada lado de 50 m. para las carreteras convencionales y 100 para el resto, medidas desde la arista exterior de la explanación. Necesaria autorización para realizar obras o instalaciones fijas o provisionales, cambiar el uso o destino de las mismas y plantar o talar árboles (art. 23).
 - “línea de límite de edificación”: a 25 m. en carreteras convencionales, 50 en el resto y 100 para las variantes o carreteras de circunvalación medidos desde la arista exterior de la calzada (excluido el arcén). Se prohíbe cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, salvo las imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes (art. 25 LCa). Cabe reducirla, salvo para variantes y carreteras de circunvalación, tanto en zonas urbanas como por razones geográficas o socioeconómicas de determinadas zonas (art. 25.2 y 3 LCa).

- **Prohibición de publicidad** en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la misma (art. 24 LCar) fuera de los tramos urbanos de las carreteras estatales.
- *Régimen especial para los “tramos urbanos”*, según el planeamiento urbanístico aplicable (37 ss. LCar): cuando disponen de edificación consolidada en 2/3 y de un entramado de calles en uno de sus márgenes tienen la categoría de “travesías”. En las de carreteras estatales, el municipio otorga toda clase de licencias y autorizaciones sobre los terrenos y edificaciones colindantes o situadas en las zonas de dominio público (previo informe vinculante ministerial, que habrá de versar sobre aspectos relativos a disposiciones de la LCar), como también en las de servidumbre o afección.

4.2 Travesías y redes arteriales

- Definiciones: art. 37 LCa:
 - “Red arterial”: conjunto de tramos de carretera actuales o futuros, que establezcan de forma integrada la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado, o presten el debido acceso a los núcleos de población.
 - “Tramos urbanos”: aquellos de las carreteras estatales que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.
 - “Travesía”: la parte de tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes
- Tipos de vías que enlazan con la legislación urbanística: competencia municipal.
- Se requiere acuerdo previo entre las Administraciones, pero si no se logra, el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro aprobará la ejecución de las actuaciones necesarias en la red arterial.
- Concurrencia de competencias en el otorgamiento de autorizaciones para obras y actividades:
 - Zona de dominio público: Ayuntamiento, previo informe vinculante del departamento ministerial
 - Zonas de servidumbre y afección: Ayuntamiento, previo informe del Ministerio si no existe instrumento de planeamiento urbanístico aprobado.

5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AUTOPISTAS

- Ley 8/1972, de 10 de mayo, ya mencionada.
- Vías cuya gestión se encomienda a un concesionario “de obra pública”, que se compromete a realizar a su costa las obras necesarias para su construcción y adquiere a cambio el derecho a explotar la vía durante un tiempo percibiendo peajes de los usuarios.
- Actuaciones preparatorias: Ministerio: Estudios, anteproyectos y proyectos, aprobación de pliegos de cláusulas de explotación y tramitación expediente de contratación
- Otorgamiento de la concesión: Decreto del Consejo de Ministros, previo concurso público. Posteriormente se formaliza mediante escritura pública.

6. LAS VÍAS PECUARIAS

- Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, básica ex art. 149.1.23ª)
- Bienes de dominio público de las CCAA destinados tradicionalmente al tránsito ganadero (arts. 1 y 2). Actualmente, se admiten usos compatibles y complementarios al principal respetuosos con el medio ambiente y el patrimonio cultural (senderismo, cicloturismo).
- En el caso de realización de obras públicas que afecten al trazado de una vía pecuaria, la Administración actuante deberá garantizar un trazado alternativo que permita el paso del ganado y las actividades complementarias (art. 13).

Lección 12: Montes

Índice

1. Régimen forestal: internacional, de la Unión Europea, del Estado y las CCAA
2. Defensa de la biodiversidad; organización y planificación forestal
3. Concepto legal y clases de montes; potestades autonómicas; dominio público forestal
4. Policía y mercado en la política forestal

1. RÉGIMEN FORESTAL

- **Internacional**
 - Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro 1992) → acciones eficaces contra la deforestación, sobre todo Programa 21
 - Tratados multilaterales compromisos protección de los bosques.
 - Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
 - Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 2002): la ordenación forestal sostenible es un medio fundamental de erradicación de la pobreza
- **Unión Europea**
 - Política forestal proteccionista. Comité Forestal Permanente: cooperación y apoyo acciones forestales fruto de la PAC. Conferencias Ministeriales sobre la Protección de los Bosques en Europa.
 - Estrategia Forestal (Consejo Europeo, 1998): explotación sostenible de los bosques en UE. Sistema de certificación forestal.
 - Acciones de lucha contra la contaminación atmosférica y contra los incendios forestales → sistema de seguimiento de los bosques. Inventario de daños, vigilancia ecosistemas; detección causas incendios, sistemas de prevención, planes estatales de protección.
- **Estado:** 149.1.23ª CE, legislación básica
 - Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre
 - Modificada por Ley 10/2006, de 28 de abril (incendios forestales, protección mediante los sistemas de registro y catálogo, y régimen de los montes protectores)
- **CCAA:** Art. 148.1.8ª, montes y aprovechamientos forestales.

2. DEFENSA DE LA BIODIVERSIDAD

- Objetivo LMt (art. 1): “garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial”
- Sin embargo la ley no tiene una perspectiva exclusivamente atenta a los valores ambientales, sino, el “cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales” (art. 3.b)

2.2 Organización forestal

- Órgano forestal: informes previos (muchos de ellos vinculantes) y competencias de gestión e incluso regulación de ciertas materias.
 - Objetivo: asegurar la competencia y el poder forestales frente a otros sectores administrativos.
 - LMt garantiza su poder frente al agrícola o al ambiental

2.3 Planificación forestal

- Previo a la LMt (pero parecen convalidadas)
 - Estrategia Forestal Española (2000)
 - Diagnóstico, previsiones y directrices que “permiten articular la política forestal española”

- Plan Forestal Español para los siguientes 30 años (2002) (Desarrolla la Estrategia)
- Estadística Forestal Española
 - sistematización de la información forestal de las CCAA.
 - Lo componen el Inventario Forestal Nacional y el Inventario Nacional de Erosión de Suelos.
 - Toda la información: Banco de Datos de la Naturaleza

3. CONCEPTO LEGAL Y CLASES DE MONTES

- art. 5 LMO: *“propiedad forestal”, “terreno en el que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas”.*
 - También terrenos yermos, infraestructuras forestales (inmuebles por incorporación), terrenos agrícolas abandonados (según CCAA).
- No son montes a efectos de la legislación forestal los (a) destinados al cultivo agrícola y (b) urbanos.

3.2 Clases de montes

- a) Montes públicos
 1. Montes demaniales o de dominio público
 - Montes Catalogados
 - *Montes comunales*
 - Otros montes afectos a uso o servicio público
 2. Montes patrimoniales o “de propios”
- b) Montes privados
 1. Montes protectores.
 2. Montes con otras figuras de especial protección

3.3 Potestades autonómicas

- Ampliación del concepto de monte (aunque no estaba previsto por la LMT)
- Pero no la capacidad de disminuirlo
- Exclusiones sí autorizadas:
 1. “Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la CA en su normativa forestal y urbanística” (art. 5.2.b)
 2. “determinar la dimensión de la unidad administrativa mínima que será considerada monte” (art. 5.3)

3.4 Dominio público forestal

- Montes demaniales (art. 12 LMT)
 - Montes Catalogados
 - *Montes comunales*
 - Otros montes afectos a uso o servicio público
- Opción demanializadora → plazo de 10 años LMT para la revisión de servidumbre y gravámenes de los montes a fin de “garantizar su compatibilidad con su carácter demanial” (DT 1ª)

4. POLICÍA Y MERCADO EN LA POLÍTICA FORESTAL

- Sistema tradicional (planificación, prohibición, autorización, inspección y sanción) ↔ Técnicas de mercado (medidas complementarias)
- Mecanismo de certificación forestal: diferente alcance en la Ley de Montes (art. 6 q) y en la Estrategia Forestal para la UE