

**MONOGRAFIAS JURIDICAS**

MARTA GARCIA PEREZ

**LA UTILIZACION  
DEL DOMINIO PUBLICO  
MARITIMO-TERRESTRE**

**Estudio especial de la concesión demanial**

PROLOGO DE JOSE LUIS MEILAN GIL

**MARCIAL PONS**



MARTA GARCIA PEREZ

# **LA UTILIZACION DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE**

**Estudio especial de la concesión demanial**

Prólogo de José Luis Meilán Gil

MARCIAL PONS, EDICIONES JURIDICAS, S. A.  
MADRID, 1995

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Marta García Pérez

© MARCIAL PONS  
EDICIONES JURIDICAS, S. A.  
Tamayo y Baus, 7 - 28004 MADRID

ISBN: 84-7248-234-0

Depósito legal: M. 40.312-1994

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.  
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)  
MADRID 1995

## INDICE

|                               | Pág. |
|-------------------------------|------|
| ABREVIATURAS UTILIZADAS ..... | IX   |
| PROLOGO.....                  | XI   |

### PRIMERA PARTE LA UTILIZACION DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPITULO I. INTRODUCCION .....                                                                      | 3  |
| I. Consideraciones generales.....                                                                   | 3  |
| II. La instrumentalidad de la categoría demanial .....                                              | 4  |
| III. La justificación dogmática del dominio público .....                                           | 6  |
| IV. La patrimonialización del demanio .....                                                         | 10 |
| <br>CAPITULO II. EL DOMINIO PUBLICO EN EL MARCO DEL<br>ESTADO AUTONOMICO .....                      | 13 |
| I. El dominio público como título de intervención .....                                             | 13 |
| 1. El derecho positivo .....                                                                        | 16 |
| 2. La postura del Tribunal Constitucional .....                                                     | 22 |
| II. En particular, las bases constitucionales del dominio público<br>marítimo-terrestre .....       | 27 |
| III. Titularidad demanial y utilización privativa del dominio públi-<br>co marítimo-terrestre ..... | 44 |
| IV. La concurrencia de competencias estatales y municipales .....                                   | 49 |

|                                                                                                                             | Pág.      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPITULO III. LA UTILIZACION DEL DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE POR LOS PARTICULARES .....</b>                       | <b>75</b> |
| I. Planteamiento de la cuestión .....                                                                                       | 75        |
| 1. Las formas tradicionales de utilización del dominio público. ....                                                        | 75        |
| 2. Una nueva visión de las figuras de la autorización y la concesión administrativas .....                                  | 82        |
| 3. Conclusión .....                                                                                                         | 88        |
| II. El uso común .....                                                                                                      | 90        |
| 1. Concepto y naturaleza jurídica .....                                                                                     | 90        |
| 2. Determinación del contenido básico del derecho al uso común .....                                                        | 95        |
| 3. El uso común del dominio público marítimo-terrestre .....                                                                | 97        |
| A. Principio de libertad .....                                                                                              | 98        |
| B. Principio de igualdad .....                                                                                              | 100       |
| C. Principio de gratuidad .....                                                                                             | 102       |
| 4. Límites y limitaciones del derecho al uso común .....                                                                    | 102       |
| A. El dominio público marítimo-terrestre como espacio natural .....                                                         | 103       |
| B. La reserva de bienes demaniales .....                                                                                    | 107       |
| C. La policía demanial .....                                                                                                | 108       |
| a) Prohibiciones absolutas .....                                                                                            | 108       |
| b) Permiso previa autorización .....                                                                                        | 111       |
| c) Permiso del ejercicio libre con reserva de excepción prohibitiva impuesta en casos concretos por la Administración ..... | 117       |
| D. La acción pública .....                                                                                                  | 117       |
| III. El uso privativo .....                                                                                                 | 119       |
| 1. Concepto y naturaleza jurídica .....                                                                                     | 119       |
| 2. El uso privativo del dominio público marítimo-terrestre ...                                                              | 122       |

## SEGUNDA PARTE

### LA CONCESION DEMANIAL

|                                                          |            |
|----------------------------------------------------------|------------|
| <b>CAPITULO IV. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA .....</b> | <b>127</b> |
| I. Concepto .....                                        | 127        |
| 1. Introducción .....                                    | 127        |
| 2. Elementos del concepto .....                          | 129        |
| A. Elementos subjetivos de la concesión .....            | 129        |
| a) La Administración concedente .....                    | 129        |
| b) El concesionario .....                                | 132        |
| B. Elementos objetivos de la concesión .....             | 138        |

|                                                                                                                      | Pág. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| II. Naturaleza jurídica .....                                                                                        | 142  |
| 1. El estado de la cuestión en la doctrina .....                                                                     | 142  |
| A. La concesión demanial como contrato .....                                                                         | 143  |
| B. La concesión demanial como acto administrativo uni-<br>lateral .....                                              | 145  |
| C. Las posturas intermedias .....                                                                                    | 147  |
| 2. La postura jurisprudencial .....                                                                                  | 148  |
| 3. La concesión demanial como figura autónoma .....                                                                  | 151  |
| A. Introducción .....                                                                                                | 151  |
| B. El comportamiento de la concesión demanial .....                                                                  | 154  |
| a) La concurrencia de dos voluntades en el procedi-<br>miento de otorgamiento .....                                  | 155  |
| b) La modificación unilateral del título concesional .....                                                           | 161  |
| c) El incumplimiento de las obligaciones concesio-<br>nales .....                                                    | 165  |
| 4. Recapitulación .....                                                                                              | 171  |
| <br>CAPITULO V. PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE<br>CONCESIONES .....                                                | 173  |
| I. El procedimiento de otorgamiento de concesiones rogadas .....                                                     | 173  |
| 1. Iniciación .....                                                                                                  | 173  |
| A. El proyecto básico o de construcción .....                                                                        | 173  |
| B. La fianza provisional .....                                                                                       | 176  |
| 2. Instrucción .....                                                                                                 | 176  |
| A. Examen del proyecto .....                                                                                         | 176  |
| B. Fase de información pública .....                                                                                 | 177  |
| C. Fase de recabación de informes .....                                                                              | 178  |
| D. Audiencia del interesado .....                                                                                    | 182  |
| 3. Terminación .....                                                                                                 | 183  |
| II. El sistema de concursos .....                                                                                    | 184  |
| III. Otorgamiento de autorizaciones o concesiones superpuestas ...                                                   | 185  |
| <br>CAPITULO VI. EL PRINCIPIO DE DISCRECIONALIDAD EN<br>EL REGIMEN CONCESIONAL .....                                 | 197  |
| I. El principio de discrecionalidad y la nueva normativa sobre do-<br>minio público marítimo-terrestre .....         | 197  |
| 1. Artículo 35.2 de la Ley de Costas .....                                                                           | 201  |
| 2. Artículo 67 de la Ley de Costas .....                                                                             | 203  |
| A. La superposición de concesiones .....                                                                             | 204  |
| B. La concesión de ocupación y aprovechamiento de la<br>Transitoria primera, apartado uno, de la Ley de Costas ..... | 208  |

|                                                                                                    | Pág.       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| II. La pluralidad de peticionarios.....                                                            | 208        |
| 1. El orden de preferencia establecido en las normas generales y específicas correspondientes..... | 209        |
| 2. Los criterios del artículo 74.3 de la Ley de Costas.....                                        | 211        |
| III. Potestad discrecional y procedimientos concursales.....                                       | 212        |
| IV. Legalización de usos.....                                                                      | 215        |
| V. Prórroga del plazo concesional.....                                                             | 216        |
| VI. Las técnicas de control de la discrecionalidad.....                                            | 221        |
| 1. Los hechos determinantes.....                                                                   | 222        |
| 2. Los principios generales del Derecho.....                                                       | 223        |
| 3. La desviación de poder.....                                                                     | 232        |
| <b>CAPITULO VII. CONTENIDO DE LA CONCESION.....</b>                                                | <b>237</b> |
| I. Introducción.....                                                                               | 237        |
| II. El contenido del pliego de condiciones.....                                                    | 240        |
| 1. Objeto y extensión de la ocupación.....                                                         | 240        |
| 2. Obras e instalaciones.....                                                                      | 241        |
| 3. Plazo de otorgamiento y posibilidad de prórroga.....                                            | 243        |
| 4. Cánones y tasas.....                                                                            | 244        |
| A. Canon por ocupación o aprovechamiento del dominio público.....                                  | 246        |
| a) Hecho imponible y sujeto activo.....                                                            | 246        |
| b) Sujetos pasivos.....                                                                            | 247        |
| c) Base imponible.....                                                                             | 247        |
| d) Tipo de gravamen.....                                                                           | 249        |
| e) Reducción.....                                                                                  | 249        |
| f) Revisión.....                                                                                   | 250        |
| g) Obligación de satisfacer el canon.....                                                          | 250        |
| h) Abono.....                                                                                      | 250        |
| i) Exenciones.....                                                                                 | 251        |
| j) Gestión administrativa.....                                                                     | 251        |
| k) Devolución.....                                                                                 | 251        |
| B. Tasas por actividades realizadas por la Administración con motivo de la concesión.....          | 252        |
| a) Hecho imponible.....                                                                            | 252        |
| b) Sujeto pasivo.....                                                                              | 253        |
| c) Cuantía.....                                                                                    | 254        |
| d) Nacimiento de la obligación tributaria, devengo y gestión de la tasa.....                       | 255        |
| 5. Régimen de utilización.....                                                                     | 256        |
| 6. Facilitar información sobre los recursos económicos de la explotación.....                      | 259        |

|                                                                                                  | Pág. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 7. Condiciones para no perjudicar al medio .....                                                 | 259  |
| A. La declaración de impacto ambiental .....                                                     | 260  |
| B. El sistema de eliminación de aguas residuales .....                                           | 261  |
| 8. Señalización marítima y de las zonas de uso público .....                                     | 262  |
| 9. Mantenimiento del dominio público, obras e instalaciones .....                                | 262  |
| 10. Obligación de constituir depósito para los gastos producidos a la extinción del título ..... | 263  |
| 11. Causas de caducidad .....                                                                    | 263  |
| 12. Prescripciones técnicas al proyecto .....                                                    | 264  |
| 13. Incorporación de terrenos al dominio público marítimo-terrestre .....                        | 265  |
| 14. Replanteo de las obras e instalaciones .....                                                 | 265  |
| 15. Reconocimiento final de las obras .....                                                      | 266  |
| III. La cláusula «a precario» y las concesiones de dominio público .....                         | 266  |
| CAPITULO VIII. EFICACIA DE LA CONCESION .....                                                    | 275  |
| I. Tutela y policía demanial .....                                                               | 275  |
| 1. Conservación .....                                                                            | 276  |
| A. El Registro de Usos sobre el dominio público marítimo-terrestre .....                         | 276  |
| B. La potestad de desahucio administrativo .....                                                 | 277  |
| C. La potestad de vigilancia de la explotación de la concesión .....                             | 278  |
| 2. Reparación .....                                                                              | 279  |
| A. La restitución de las cosas y reposición a su estado anterior .....                           | 280  |
| B. La indemnización de daños y perjuicios .....                                                  | 282  |
| 3. Represión .....                                                                               | 283  |
| A. Infracciones .....                                                                            | 283  |
| B. Plazo de prescripción de las infracciones .....                                               | 284  |
| C. Responsables de las infracciones .....                                                        | 285  |
| D. Principios .....                                                                              | 286  |
| E. Procedimiento .....                                                                           | 287  |
| II. La modificación de la concesión .....                                                        | 288  |
| 1. Modificación a instancia del concesionario .....                                              | 288  |
| A. La transmisión de concesiones .....                                                           | 289  |
| a) Transmisión <i>inter vivos</i> .....                                                          | 291  |
| b) Transmisión <i>mortis causa</i> .....                                                         | 296  |
| c) La afectación de la concesión .....                                                           | 297  |

|                                                                                                                                                   | Pág. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| B. Modificación de los elementos objetivos de la concesión..                                                                                      | 300  |
| 2. Modificación por la Administración.....                                                                                                        | 303  |
| III. La eficacia de la concesión respecto a terceros.....                                                                                         | 304  |
| 1. La necesidad de ocupación de bienes y derechos de particulares.....                                                                            | 307  |
| 2. La responsabilidad por daños causados a terceros .....                                                                                         | 309  |
| A. Responsabilidad civil del concesionario por daños producidos en el ejercicio de una actividad de titularidad privada.....                      | 314  |
| B. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos ..... | 315  |
| CAPITULO IX. EXTINCION DE LA CONCESION .....                                                                                                      | 319  |
| I. Extinción normal de la concesión .....                                                                                                         | 319  |
| II. Extinción anormal de la concesión.....                                                                                                        | 323  |
| 1. Por causas imputables al objeto de la concesión .....                                                                                          | 324  |
| 2. Por causas imputables a los sujetos de la concesión.....                                                                                       | 326  |
| A. Renuncia del adjudicatario.....                                                                                                                | 326  |
| B. Caducidad.....                                                                                                                                 | 327  |
| a) Causas .....                                                                                                                                   | 330  |
| b) Procedimiento de declaración.....                                                                                                              | 332  |
| c) Efectos de la declaración .....                                                                                                                | 333  |
| C. Revisión de oficio.....                                                                                                                        | 335  |
| a) De los actos nulos.....                                                                                                                        | 336  |
| b) De los actos anulables .....                                                                                                                   | 338  |
| D. Rescate de la concesión.....                                                                                                                   | 339  |
| E. Mutuo acuerdo .....                                                                                                                            | 343  |
| CAPITULO X. LOS PROBLEMAS PLANTEADOS POR LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 22/1988, DE COSTAS.....                                                    | 347  |
| I. Los nuevos concesionarios de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas .....                                                      | 347  |
| 1. Introducción .....                                                                                                                             | 347  |
| 2. El criterio jurisprudencial.....                                                                                                               | 352  |
| 3. La tesis de la demanialidad absoluta en la jurisprudencia.                                                                                     | 357  |
| 4. Recapitulación: la Disposición Transitoria Primera, apartado uno, de la Ley de Costas.....                                                     | 360  |
| A. Su tenor literal .....                                                                                                                         | 361  |
| B. Su constitucionalidad.....                                                                                                                     | 364  |

|                                                                                                                      | Pág. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| a) Los recursos de inconstitucionalidad.....                                                                         | 365  |
| b) La constitucionalidad de la Disposición Transitoria Primera, apartado uno, según el Tribunal Constitucional ..... | 366  |
| c) Conclusiones .....                                                                                                | 373  |
| II. Las concesiones traslativas de dominio .....                                                                     | 374  |
| III. Situación actual de las concesiones existentes a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 .....                    | 381  |
| 1. La Transitoria Quinta, dos, de la Ley de Costas.....                                                              | 381  |
| 2. La Transitoria Sexta, tres, de la Ley de Costas.....                                                              | 386  |
| BIBLIOGRAFIA.....                                                                                                    | 389  |
| SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO CITADAS.....                                                                         | 407  |