

## TÉCNICAS REGULATORIAS Y DE MERCADO PARA LA PROTECCIÓN Y VALORIZACIÓN DEL DEMANIO NATURAL

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.– II. EL MEDIO AMBIENTE, ¿OBJETO DEMANIAL?– III. EL DEMANIO NATURAL, ¿OBJETO DE USO COMÚN?– IV. EL USO COMÚN, ¿CATEGORÍA PARADIGMÁTICA?– V. EL USO COMÚN, ¿LIBRE Y GRATUITO?– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El trabajo analiza la respuesta del Derecho a la intensificación del uso de ciertos enclaves naturales no especialmente protegidos, criticando las disfunciones de la legislación sectorial demanial y proponiendo una gestión activa del demanio natural, enfocada a la prevención y restitución de los daños ambientales y la necesaria rentabilización de los bienes comunes y públicos. A tal efecto se valoran la viabilidad y la configuración jurídica de medidas de policía (regulación y control) y de mercado (pago por uso), destinadas a garantizar la protección, valorización y sostenibilidad tanto del medio natural «abierto» como de sus usos, siempre con el debido respeto a los derechos fundamentales y a los principios de legalidad y proporcionalidad.

*Palabras clave:* dominio público; bienes comunes; regulación; mercado; conservación; valorización; espacios naturales.

**ABSTRACT:** *The paper analyses the legal response to the intensification of the use of certain non protected natural areas (river stretches, lakeshores, seaside), criticising the dysfunctions of the legislation in force and proposing an active management of the environmental commons, focused on the prevention and restitution of environmental damages and on the necessary profitability of said environmental commons. To this end, the paper assesses the viability and legal configuration of regulation (command and control) and market-based (pay per use) measures, aimed at guaranteeing the protection, valorisation and sustainability of both the «open» natural milieu and its uses, with due respect for fundamental rights and for the principles of Rule of Law and proportionality.*

*Key words:* public property; environmental commons; regulation; market; environmental protection; valorisation; natural areas.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde hace algún tiempo estamos asistiendo a una intensificación del uso de ciertos espacios ubicados en el medio natural, correspondiente con un turismo puntual o eventual que genera concentraciones humanas momentáneas que no exigen adaptaciones del entorno pero que sí pueden generar afecciones al mismo. La propia presencia masiva de personas dificulta, cuando no impide, el disfrute de otros visitantes; los accesos rodados suelen colapsarse en determinados momentos; el abandono de residuos en lugares que no están preparados para su recogida y retirada degrada la calidad ambiental de los espacios. Todas ellas son consecuencias indeseables de un renovado interés por la naturaleza como fuente de utilidades lúdicas y recreativas, no necesariamente achacables a la realización de conductas incívicas por parte de una ciudadanía mayoritariamente urbanícola: en la mayor parte de los casos, la mera saturación de visitantes es una disfunción contraria al interés público, al margen de las circunstancias. A estas afecciones se suman otras de más dudosa legitimidad, relacionadas con una cierta patrimonialización o rentabilización —siquiera de perfil bajo— de algunas de las utilidades que proporciona el medio natural abierto por parte de profesionales (por ejemplo, cuando se ejercen actividades comerciales casuales en dichos lugares, convertidos en focos de ocio; o cuando los lugares son explotados como circuitos de eventos o espectáculos ocasionales).

Esta intensificación social y económica de unos usos que, en principio, serían calificables legalmente como comunes y generales, y que recaerían sobre bienes que en definitiva son de dominio público, se está viendo acompañada de una vacilante y dispersa intervención administrativa. Mayoritariamente, las autoridades recurren a técnicas administrativas clásicas de corte ordenancista, dictándose regulaciones y fijando condiciones para el goce pacífico y sostenible de los lugares. Cuando la dimensión del problema o la fragilidad del entorno así lo exigen, aparecen en escena instrumentos administrativos de tipo policial, tales como el sometimiento a licencias o permisos o la limitación del aforo máximo. De manera marginal, la solución a estas pequeñas «tragedias de los comunes» viene de la mano de técnicas puramente mercantiles, basadas en la tarificación de los usos y la consecuente exacción de pagos individuales por los mismos. Y esta situación descrita, vale la pena recordarlo, en el marco de una normativa que proclama la libertad plena de acceso y presencia indiscriminada y gratuita de la ciudadanía en los espacios naturales de titularidad demanial.

El propósito de este trabajo es constatar esta incipiente pero creciente realidad, e indagar sobre su soporte jurídico, apoyando la práctica moderada y consciente de todas las medidas dirigidas a la gestión y valorización del medio natural «abierto». En cumplimiento del mandato establecido en el art. 45 de la Constitución, el uso de los recursos naturales debe ser universal pero

también racional; implica su disfrute, pero exige su protección. El necesario equilibrio entre el libre goce del medio ambiente y su costosa conservación exige la adopción combinada de técnicas policiales y de mercado, pues los recursos naturales de titularidad demanial, en principio excluidos del comercio, son cada día más propicios a su aplicación a los procesos productivos propios de una economía avanzada.

En este sentido, nuestro ordenamiento se encuentra anclado en algunos conceptos merecedores de revisión: la errónea equiparación de los conceptos de «dominio público natural» y «medio ambiente», la pretendida universalidad del uso general del demanio natural, la rígida tripartición de las clases de usos demaniales (general-especial-privativo), el carácter teóricamente preferente del uso común general sobre los bienes del demanio natural y su discutible gratuidad, el relativo desajuste entre las legislaciones generales y sectoriales en la descripción de los usos demaniales, la contingente y difusa distinción entre los usos distintos del común general y la difícil inserción de las nuevas formas de policía administrativa en el esquema de títulos habilitantes clásicos, entre otros.

Estos desajustes normativos no invalidan, pero sí deslucen, nuestro sistema de gobierno y gestión de los espacios naturales distintos de los protegidos conforme a la legislación ambiental. Solapándose con los 220.000 km<sup>2</sup> (el ca. 27% de la superficie terrestre nacional) objeto de protección jurídica por razones estrictamente ecológicas, hay un incontable número de zonas naturales dispersas con valor desigual, que son objeto de la presencia ocasional del ser humano. Cuando dichos lugares pasan de albergar la mera presencia a ser escenarios de otras actividades, cuando la frecuencia de la presencia humana aumenta, cuando la afección a los lugares puede dejar trazas más o menos indelebles, o cuando el ser humano se multiplica y se concentra en dichos lugares, queda patente la insuficiencia del marco normativo patrimonial actual para garantizar la conservación y valorización de ese medio natural «abierto».

El dilema queda así planteado, entre la libertad de uso connatural a la esencia misma del demanio natural y la disposición de sistemas de policía y de mercado precisamente destinados a garantizar la sostenibilidad tanto del demanio como de sus usos. La solución, como se demostrará, pasa por rechazar el dogma libertario e igualitarista y los modos tradicionales de gestión pasiva del demanio natural, basados en la amortización en mano pública (exclusión del mercado) de los recursos naturales. Al contrario, parece preciso apostar por una gestión activa, atenta a la siempre cambiante realidad territorial y a las necesidades sociales, enfocada a la prevención y restitución de los daños ambientales y, a tal fin, a la necesaria rentabilización de los bienes (retorno al mercado).

A tal efecto es necesario indicar, definir y categorizar cuidadosamente los posibles usos de cada uno de los elementos integrantes del demanio natural

(lo que exige una previa identificación de éstos), proyectándolos no sobre las categorías legales clásicas (general-especial-privativo), sino sobre los criterios clásicos de distinción (intensidad-peligrosidad-rentabilidad, acaso también temporalidad y exclusividad). También será preciso estimar el valor económico de cada recurso natural en función del uso principal y de los alternativos de que pueda ser objeto, de cara a la financiación de las inversiones que permitan conservar los recursos y potenciar sus usos. A partir de ahí se podrán construir los regímenes jurídicos más adecuados para los recursos (para cada recurso), estableciendo las condiciones y requisitos para su aprovechamiento, fijando los límites al aprovechamiento y estableciendo las medidas operativas, no solo formal-burocráticas, para garantizar su conservación y valorización del medio natural. No resulta banal en este diseño prestar una cierta atención a la cuestión de las autoridades responsables de la regulación e intervención, ya que la asignación de competencias al efecto se ve afectada por la disociación entre los conceptos de titularidad (normalmente referida al Estado, ocasionalmente a las Comunidades Autónomas y marginalmente a entidades locales) y potestad (ordinariamente referida a las entidades locales, frecuentemente a las Comunidades Autónomas y puntualmente al Estado).

## II. EL MEDIO AMBIENTE, ¿OBJETO DEMANIAL?

Como afirma LÓPEZ RAMÓN con apoyo en el art. 333 de nuestro Código civil, son bienes únicamente las cosas susceptibles de apropiación porque proporcionan una utilidad a las personas, entendida como valor de la cosa, que deriva de su carácter raro, limitado o deseado (1). De acuerdo con este planteamiento, no serían bienes las cosas no apropiables (el aire, el paisaje o las aguas marítimas) pero sí las intangibles (la propiedad intelectual e industrial o el espacio radioeléctrico). La apropiación es una operación jurídica consistente en la identificación o delimitación de un objeto, la vindicación y defensa del mismo frente a terceros, y la extracción de su valor económico dentro de los límites impuestos por las leyes. A estos efectos, todo cuanto no sea susceptible de delimitación, defensa y explotación no sería un bien en sentido estricto. La primera cuestión a plantear, por lo tanto, es la medida en que el medio ambiente (la naturaleza en su conjunto o desglosada en sus elementos integrantes) reúne estas tres características.

La primera observación del medio ambiente como realidad atendible por las instituciones tuvo lugar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 16 de junio de 1972, donde

---

(1) LÓPEZ RAMÓN, F.: *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 25 y ss.

fue definido como «el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas». Desde entonces, la atención de los legisladores y su reflejo en la normativa a todos los niveles ha sido creciente en intensidad y sofisticación. En el Derecho ambiental español actual, la enunciación de los recursos naturales se cifra en la normativa sectorial, siquiera de manera unitaria.

Concretamente, además de la referencia genérica del art. 45 de la Constitución, es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, *del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (LPNB) quien recoge las definiciones tanto del «patrimonio natural» —versión actual y legal del clásico concepto de medio ambiente— (§27: «conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural») como de sus elementos singulares, los recursos naturales, relacionados de modo abierto (§30: «tales como: el paisaje natural, las aguas, superficiales y subterráneas; el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales, cinegética y de protección; la biodiversidad; la geodiversidad; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; los hidrocarburos; los recursos hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; la atmósfera y el espectro radioeléctrico, los minerales, las rocas y otros recursos geológicos renovables y no renovables»). Importa destacar que, a la esencia sustantiva de todo recurso natural («componente de la naturaleza...»), acompañan dos notas adjetivas de indiscutible matriz económica, como son el uso y el valor («...susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial»).

Hay también otras normas etiquetables como «Derecho ambiental sectorial», más específicas en sus propósitos que la LPNB, de las que cabe extraer una enumeración y una caracterización de los recursos naturales. Aunque estos listados no mejoran demasiado lo previsto por la LPNB, son valiosas a nuestros efectos las remisiones que realizan a la legislación sectorial reguladora de los bienes de dominio público, por cuanto se dirá enseguida.

En primer lugar, el art. 2.17 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, *de Responsabilidad Medioambiental* señala como recurso natural (susceptible de ser dañado) a «las especies silvestres y los hábitats, el agua, la ribera del mar y de las rías y el suelo», pormenorizando asistemáticamente a lo largo del art. 2 estos términos, dotándolos de contenido. En efecto, la citada ley entiende por «especies silvestres» las especies de la flora y de la fauna, en particular las catalogadas como amenazadas y, en todo caso, las no invasoras; por «agua» las masas de agua continental, superficiales o subterráneas, costeras y de transición y los restantes elementos integrantes del dominio público

hidráulico (remitiéndose en bloque a la legislación sectorial demanial); por «hábitat» las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, y protegidas por la normativa comunitaria, española e internacional; por «ribera del mar y de las rías» todos los bienes de dominio público marítimo-terrestre, remitiéndose de nuevo a la legislación sectorial demanial; y por «suelo» la capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, excluida la cubierta permanentemente por una lámina de agua superficial.

En segundo lugar, de los arts. 35.1.c) y 45.6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, *de evaluación ambiental* cabe destilar factores integrantes del medio ambiente tan dispares conceptualmente como la biodiversidad, la población, la fauna y flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre todos ellos.

De todo lo dicho resulta que, tanto en el plano científico como en el jurídico, el concepto de medio ambiente y sus sinónimos (medio natural, patrimonio natural, naturaleza, etc.) es proteico y contingente, como lo es el propio sumatorio de los recursos que lo integran. La nómina de los recursos naturales se sigue ensanchando progresivamente, abarcando realidades enunciadas de forma lírica pero expresiva en el Derecho medieval (por ejemplo en las leyes de Partidas, que citan el aire, las aguas de la lluvia, el mar y su ribera, los ríos y arenales, y ciertos animales —«pavones y faisanes y gallinas de India y palomas y grullas y ánsares y las otras aves semejantes dellas, que son salvajes según naturaleza»... «ciervos y de los gamos y de las cebras y de las otras bestias salvajes») y fenómenos más sofisticados e intangibles (por ejemplo, la sonoridad natural o la oscuridad del cielo nocturno, versiones positivas de la contaminación acústica y lumínica respectivamente) (2). Algo parecido sucede

---

(2) Sobre esta última cabe apuntar su originaria previsión utilitarista, por parte del Legislador estatal, en la Ley 31/1988 de 31 de octubre, *sobre Protección de la Calidad Astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias*, hoy ampliada a propósitos conservacionistas en la 34/2007, de 15 de noviembre, *de calidad del aire y protección de la atmósfera* (disposición adicional 4ª). No obstante, la oscuridad nocturna ha sido y es objeto de protección de la mano de las leyes autonómicas 6/2001, de 31 de mayo, *de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno* de Cataluña; 3/2005, de 20 de abril, *de protección del medio nocturno de las Illes Balears*; Ley Foral 10/2005, de 9 de noviembre, *de ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno*; 6/2006, de 9 de junio, *de prevención de la Contaminación Lumínica* de Cantabria; 7/2007, de 9 de julio, *de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía* (Sección 3ª del Capítulo II del Título IV); 15/2010, de 10 de diciembre, *de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación* de Castilla y León; y 5/2010, de 23 de junio, *de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (art. 89). En la doctrina administrativista destaca por su atención a este problema CALVO CHARRO, M.: «El derecho a ver las estrellas. Análisis de la

con el vigente concepto de bien público, aunque no haya sido formalmente superada la categorización del Código civil (3). Como es sabido, la identificación concreta de los bienes considerados normativamente como de dominio público se halla dispersa en la legislación sectorial (4).

Más allá del pronunciamiento —de génesis doctrinal, perfectamente canónico— de la LPAP en el sentido de que los bienes de titularidad pública que además se encuentren afectados al uso general son de dominio público, la enumeración más precisa y completa del catálogo de bienes demaniales se extracta de la normativa reguladora de todos y cada uno de los bienes y recursos denominados en el Código civil «propiedades especiales» (y sus afines, pues el Código se refiere inteligentemente solo a «algunas»). Por su parte, y aunque el RD 1372/1986, de 13 de junio, *por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales* (RBEL) restrinja su aplicación al ámbito local y tenga naturaleza solo supletoria, también su art. 3.1 enumera

---

contaminación lumínica desde una perspectiva jurídica», en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* n° 187, 2001, pp. 131-181 y más recientemente en «El derecho a un cielo oscuro. Prevención y corrección de la contaminación lumínica», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 23, 2010, pp. 199-222.

(3) Me refiero al concepto estrictamente jurídico, pues el concepto económico, originario de la literatura italiana, alemana y escandinava de finales del s. XIX, es asimilable al jurídico solo parcialmente. Su elaboración contemporánea sirve al propósito de justificar la intervención de las instituciones públicas en los mercados para corregir los fallos de éstos en la asignación óptima de recursos económicos, y se debe fundamentalmente a SAMUELSON, P.: «The Pure Theory of Public Expenditure», en *The Review of Economics and Statistics* vol. 36, n° 4, 1954, pp. 387-389; MUSGRAVE, R.: «Provision for Social Goods», en MARGOLIS, J.; GUITTON, H. (eds.): *Public Economics: An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, Macmillan, Londres, 1969; OSTROM, V. y OSTROM, E.: «Public Goods and Public Choices: The Emergence of Public Economies and Industry Structures», *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, 1977. Todos estos autores manejan indistintamente en sus teorías bienes materiales, valores intangibles y servicios o actividades económicas, si bien las manifestaciones puramente patrimoniales del concepto de bien público son fácilmente extraíbles de sus desarrollos, los cuales aportan perspectivas interesantes para el análisis jurídico: por ejemplo, que las tres notas características de un bien público son (i) la no rivalidad en su consumo o disfrute, (ii) la no excluibilidad de ningún potencial usuario o beneficiario, y (iii) la provisión por parte de una institución pública (en caso de que sea artificial). La distinción entre bienes públicos y privados se completa en la doctrina económica con otros géneros: los bienes comunes, intensamente analizados por OSTROM, E.: *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990; los «anticomunes», revelados por HELLER, M. A.: «The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets», *Harvard Law Review* vol 111, 1998, pp. 621-688 y los bienes reservados o «bienes club» (BUCHANAN, J.: «An Economic Theory of Clubs», *Economica* n° 32, 1965, pp. 1-14).

(4) A estos efectos, cabría incluso calificar el art. 132 de la Constitución como una norma sectorial en punto a sus referencias al dominio público estatal no susceptible de desafección («la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental»).

una serie de bienes considerados de dominio público local por estar destinados al uso ciudadano universal: «caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales *cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local*» (5).

En cualquier caso, la óptica que interesa a efectos de este trabajo es únicamente la del «dominio público/demanio natural», categoría jurídica que hibrida la garantía del uso y explotación universal de una extensa gama de recursos económicos con la protección del medio ambiente (6). Ello en el entendido de que pocos son los bienes y recursos naturales que se encuentran en estado absolutamente silvestre: más bien al contrario, las intervenciones artificiales los completan y aun les dotan de entidad; por ejemplo, los azudes y presas que hacen embalses, los espigones que protegen playas y arenasles y las instalaciones industriales de generación que transforman el viento y el sol en energía.

En efecto, se impone un recorrido detallado por las normas sectoriales del dominio público para obtener un listado completo y preciso de los recursos integrantes del concepto de demanio —más o menos— natural, de cara a clasificarlos en función de los distintos tipos de uso admisibles y las diferentes

---

(5) El precepto tronca con el art. 344 del Código Civil, conforme al cual son bienes de uso público (lo que equivale a dominio público en una lectura sistemática del precepto) «en las provincias y los pueblos, los caminos (...) las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general, *costeadas por los mismos pueblos o provincias*».

(6) El recurso a la institución jurídica de la propiedad pública como instrumento de protección del medio ambiente ha tenido también lugar en la experiencia estadounidense, donde la doctrina del *public trust* justifica la inapropiabilidad privada de ciertos recursos naturales (originariamente riberas y masas de aguas navegables, pero actualmente minerales e hidrocarburos, fauna silvestre y hasta la atmósfera en la lucha contra el cambio climático), la existencia de un derecho al acceso y al uso general de los mismos (principalmente, navegación y pesca, pero también usos recreativos) y la investidura a la Administración de amplias potestades de regulación, supervisión e incluso reasignación de usos y derechos adquiridos por particulares. Esta doctrina, de origen académico, cuenta con cierta penetración en la jurisprudencia (vid. la sentencia del Tribunal Supremo de California de 1983 *National Audubon Society v. Superior Court*, que obligó a la autoridad gestora de las aguas de California a reconsiderar el trasvase desde el Lago Mono a la ciudad de Los Angeles para acomodarla a los usos ecológicos y recreativos existentes). Su impulsor fue SAX, J.L.: «The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention», en *Michigan Law Review* n.º 68 (3), 1970, pp. 471—566 y sus máximos valedores actuales BLUMM, M.C.; WOOD, M.C.: *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law*, Carolina Academic Press, 2013 y WOOD, M.C.: *Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological Age*, Cambridge University Press, Nueva York, 2014. Sobre la extensión de esta doctrina a entornos ajenos al estadounidense, vid. BLUMM, M.C.; GUTHRIE R.D.: «Internationalizing the Public Trust Doctrine: Natural Law and Constitutional and Statutory Approaches to Fulfilling the Saxion Vision», en *University of California Davis Law Review* vol. 44, 2012, pp. 741-807.

técnicas gubernativas y mercantiles aplicables para la disciplina de esos usos. Una de las primeras evidencias que arrojará el recorrido será la diferencia conceptual existente entre los recursos naturales y los bienes demaniales, debida al empleo de distintos cánones definitorios, el científico para aquéllos y el político para éstos. Es cierto que el solapamiento de ambos conceptos (recurso natural y dominio público) es casi total, pero no lo es menos que hay «recursos naturales-no bienes», «recursos naturales-no demaniales» y «recursos naturales— indebidamente demaniales», como se verá. En todo caso, el objeto material concreto de este estudio son exclusivamente los «recursos naturales demaniales», dejando al margen otras denominaciones muy expresivas y sugestivas pero inadecuadas por su imprecisión o su insuficiencia, tales como el «demanio natural» o los «bienes ambientales» (7).

El art. 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas* (TRLA) enumera las «realidades geofísicas» (así en la jurisprudencia) de naturaleza demanial por ministerio de la ley, aunque el trasfondo de la demanialidad sea la tradición jurídica procomunal antes referida o su afectación primaria a un uso pretendida y abstractamente general. La nómina abarca recursos naturales puros (masas de agua continental superficiales y subterráneas renovables, cauces de corrientes naturales continuas o discontinuas, lechos de lagos y lagunas) y otros con cierto grado de artificialización (presas, balsas y embalses superficiales en cauces públicos, acuíferos y aguas marinas desaladas). Otros preceptos del TRLA y su normativa de desarrollo permiten precisar el contenido y extensión de estos términos, de cara a la práctica ulterior y necesaria —sin perjuicio de su carácter declarativo— de un deslinde administrativo que evidencie la localización y alcance puntuales de cada una de las realidades geofísicas

---

(7) El concepto de «demanio natural» se predica de los espacios marítimo-terrestre, fluvial y lacustre, aéreo, subterráneo y hertziano, y fue recibido en nuestra jurisprudencia desde la STC 227/1988, de 29 de noviembre. El de «bienes ambientales» (hoy formalmente «bienes paisajísticos») cuenta con una recepción normativa en el art. 136.1 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* de 22 de enero de 2004, que relaciona «los bienes inmuebles de notable belleza natural, singularidad geológica o memoria histórica, incluidos los árboles monumentales; las villas, jardines y parques de belleza extraordinaria; los conjuntos de inmuebles que revisten un aspecto característico con valor estético y tradicional, incluidos los centros históricos; y las bellezas panorámicas y sus miradores accesibles al público». Sobre el demanio natural, *vid.* DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*, ed. Cedecs, Barcelona, 2000; BARCELONA LLOP, J.: «Consideraciones sobre el dominio público natural», en esta REVISTA, n° 13, 1998, pp. 99-128; sobre los bienes ambientales, *vid.* BERMEJO LATRE, J.L.: *La pianificazione del Paesaggio. I piani paesistici e la nuova tutela delle risorse naturali*, Maggioli, Rimini, 2002, pp. 170-198, junto con el seguimiento de las evoluciones normativas del concepto en el «Políticas ambientales de Italia (1978-2005)», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.): *Informe sobre políticas ambientales*, 2006, p. 382.

apuntadas (8). Resulta evidente que se trata de realidades muy variadas en cuanto a su delimitabilidad, apropiabilidad y monetizabilidad, aunque pueden ser reconducidas a dos tipos: caudales y espacios. Con notables diferencias sobre el modo en que se realizan esas operaciones, tanto caudales como espacios son delimitables, apropiables y tienen cierto valor en el mercado, lo cual se refleja en su regulación y puede tener consecuencias a escala, como veremos en el epígrafe siguiente.

Los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, *de costas* (LCo) desarrollan lo dispuesto en el art. 132 de la Constitución, señalando los bienes que son y que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre (riberas de mar y rías, mar territorial y aguas interiores con su lecho y subsuelo, recursos naturales de la zona económica y plataforma continental). De nuevo, la delimitación de la zona marítimo-terrestre y de las playas, escarpes, bermas y dunas es tributaria del oportuno deslinde administrativo, dando lugar a una notable problemática jurídica dadas las condiciones socioeconómicas de nuestro país. Al igual que sucede con la parte espacial del demanio fluvial y lacustre, en el demanio litoral se manifiesta una realidad territorial lineal aunque solo algunos — muchos — tramos gozan puntualmente de cierto valor tanto ambiental como económico (normalmente la correlación entre ambos es directa). Así pues, los recursos naturales litorales son delimitables, apropiables y monetizables.

El art. 4 de la Ley de Vías Pecuarias (Ley 3/1995, de 23 de marzo, *de vías pecuarias*, LVP), demanializa, y para ello define y tipifica, las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero (cañadas, cordeles y veredas). Aunque no son recursos naturales en estado puro, sino más bien producto de la transformación por el uso, tanto las vías como sus instalaciones de servicio (abrevaderos, descansaderos, majadas) se califican convencionalmente como demanio natural por su contexto y por las funciones. Son perfectamente trazables (de hecho, la LVP las clasifica en función de su anchura y destaca, de entre otras bases de datos territoriales oficiales, una Red Nacional de Vías Pecuarias digitalizada para diecisiete provincias), y la tradicional roturación ilegal de caminos o la actual vocación turística o deportiva demuestran su apropiabilidad y su valor económico.

El art. 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, *de minas* (LMi) en su art. 2, establece la demanialidad de «todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plata-

---

(8) La jurisprudencia es tajante al señalar el carácter declarativo del deslinde del dominio público hidrológico, lo que tiene numerosas e importantes consecuencias en cuanto al ejercicio administrativo de potestades de intervención sobre el territorio: *vid.*, por todas, la reciente STS (sala 3ª) de 21 de mayo de 2018. A los efectos que interesan para este análisis, baste decir que esta doctrina afirma que el deslinde es un acto imprescindible, siquiera a efectos geográficos, para la constatación de la existencia y extensión del dominio fluvial y lacustre.

forma continental». La LMi pormenoriza este concepto, que incluye las rocas, aguas minerales y termales, estructuras subterráneas y yacimientos producto de operaciones mineras, carbones, minerales radiactivos, recursos geotérmicos, rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético. La dificultad de localización de estos yacimientos y la necesidad de acometer costosas operaciones materiales para su extracción determina su régimen de protección y explotación, basado en el reconocimiento sucesivo de derechos exclusivos a quienes exploran e investigan los recursos. La unidad empleada por la Administración para la objetivación de los yacimientos es la cuadrícula minera, que según el art. 75 LMi, es un «volumen de profundidad indefinida cuya base superficial quede comprendida entre dos paralelos y dos meridianos, cuya separación sea de veinte segundos sexagesimales, que deberán coincidir con grados y minutos enteros y, en su caso, con un número de segundos que necesariamente habrá de ser veinte o cuarenta»: en su dimensión superficial, la cuadrícula mide unas 35 hectáreas (la extensión es variable y aumenta paulatinamente hacia el sur, dada la curvatura de la Tierra en nuestra latitud). En cuanto a su apropiabilidad, indubitado el aprovechamiento privativo, rige el sistema concesional —con la excepción de las rocas y aguas minerales, para las cuales opera un sistema fundiario o de accesión, al corresponder su aprovechamiento preferentemente al propietario de los terrenos superficiales sin perjuicio de la preceptiva autorización administrativa previa— (9).

El art. 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, *de Montes* (LMo) entiende por tal «todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas», incluyendo los terrenos yermos, roquedos y arenales, ciertos terrenos agrícolas abandonados y reforestados espontáneamente o destinados a serlo artificialmente, así como ciertos enclaves forestales en terrenos agrícolas. De los montes interesan, sobre todo, sus aprovechamientos, cifrados en el art. 6 de la LMo en madera y biomasa forestal, corcho, resina, pastos, caza, frutos, hongos,

---

(9) El debate doctrinal en torno a la titularidad de los recursos minerales sigue permanentemente abierto aunque escorado mayoritariamente hacia la demanialidad, con el apoyo determinante en los postulados taxativos de la LMi, ley posterior y especial respecto del Código civil, cuyo art. 339.2 dispone ambiguamente la demanialidad de las minas (entiéndase yacimientos) «mientras que no se otorgue su concesión» (no dejan de serlo tras otorgarse el título habilitante para su explotación) por pertenecer privativamente al Estado y no ser de uso común: *vid.* MOREU CARBONELL, E.: «Minas. Régimen jurídico de las actividades extractivas», Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 44-53. En el caso de las aguas minerales, la regla es la titularidad demanial pero con espacios marginales para la propiedad privada, como defiende en BERMEJO LATRE, J.L.: «La necesaria homogeneización de la taxonomía de la propiedad pública», en *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 175, 2016, pp. 345-362.

plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios *con valor de mercado* característicos de los montes, que corresponden en régimen de propiedad al titular del monte donde se producen (art. 36 LMo) (10). La titularidad es pública únicamente del ca. 34% de los 27'7 millones de hectáreas de superficie forestal española según los datos manejados por la *Estrategia Forestal Española* de 1999, y de dicho porcentaje, solo los montes que hayan sido catalogados, los comunales y cualesquiera otros *afectados a un uso o servicio público* gozan de naturaleza demanial conforme al art. 12.1 LMo (11). Como se verá en el epígrafe siguiente, en función de cada tipo de uso o explotación de los recursos forestales en estos montes demaniales se requiere la obtención del oportuno título habilitante según lo dispuesto en el art. 15 LMo.

En lo tocante a la fauna y flora silvestres, sus ejemplares son *res nullius*. Los venatorios (recogidos en el RD 1095/1989, de 8 de septiembre, *por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección*, salvo declaración expresa de la Comunidad Autónoma) son apropiables por ocupación desde su muerte o captura, conforme a los arts. 610 del Código civil y 22 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, *de caza*. Fuera de esos casos, la intangibilidad legal de los ejemplares señalados en la LPNB y RD 139/2011, de 4 de febrero, *para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas* (que prohíben acciones tales como la persecución, perturbación, captura, retención, deterioro, muerte o destrucción, recolección, arranque y corta, posesión, transporte, tráfico o comercio, intercambio y oferta) equivale en la práctica a la demanialidad, siquiera formalmente no reconocida.

Por último, secundando la primera frase de la exposición de motivos de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, *de calidad del aire y protección de la atmósfera*, «la atmósfera es un bien común indispensable para la vida respecto del cual todas las personas tienen el derecho de su uso y disfrute y la obligación de su conservación». El aire atmosférico es un recurso natural inagotable e imposible de parcelar y, por lo tanto, de apropiar, de ahí que el objetivo y las

---

(10) La importancia de estos recursos —y su abrumadora extensión y variedad— es igual o mayor que la de los terrenos en sí mismos, como revela con profundidad y agudeza GARCÍA ASENSIO, J.M.: *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales*, Atelier, Barcelona, 2017, en particular pp. 220-487.

(11) En este último caso se impone el deslinde, el cual, una vez «aprobado y firme supone la delimitación del monte y declara con carácter definitivo su estado posesorio, a reserva de lo que pudiera resultar de un juicio declarativo de propiedad» (art. 21.6 LMo). La inconveniencia, inutilidad y hasta la «dudosa justicia» de la opción demanializadora de la Ley de 2003 fue destacada en su día por LÓPEZ RAMÓN, F.: «Crítica jurídica de la nueva Ley de Montes», en *Revista española de derecho administrativo* n° 121, 2004, pp. 19-21.

RECURSOS NATURALES (LPNB)	BIENES DEMANIALES (legislación sectorial)
luz solar/ <i>oscuridad nocturna</i>	x
aire (viento)	x
agua (masas de agua continental, superficiales o subterráneas, costeras y de transición y restantes elementos integrantes del DPH)	aguas y riberas (masas de agua continental, superficiales o subterráneas, costeras y de transición y restantes elementos integrantes del DPH)
suelo (capa superior de la corteza terrestre), «tierra»	x
subsuelo	x
rocas, minerales, hidrocarburos recursos geotérmicos	x
ribera del mar y de las rías (y restantes elementos integrantes del DPMT)	ribera del mar y de las rías (y restantes elementos integrantes del DPMT)
fauna y flora (especies silvestres, en particular las amenazadas y, en todo caso, las no invasoras)	x
biodiversidad-recursos genéticos	x
«hábitats» – zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas	x
	vías pecuarias
montes, productos y subproductos forestales	montes públicos CMUP, montes de uso (y servicio) público
espectro radioeléctrico	espectro radioeléctrico
paisaje	x
factores climáticos	x
espacios naturales protegidos	x

**Fig. 1: Recursos naturales y bienes demaniales en su definición normativa: dos categorías interrelacionadas, pero no necesariamente intercambiables.**

técnicas regulatorias se cifren en evitar o minimizar la contaminación y mejorar la calidad del aire, sin pretender limitar su uso. La titularidad del aire es una nota tan irrelevante como lo es su valor comercial, más allá de experimentos artísticos como el del aire del año 2000 (certificado notarialmente) embotellado en vidrio a la venta por un precio unitario de 60.000 euros. Acaso el aire en

movimiento, (viento, «recurso eólico» en la Ley 9/2011, de 21 de marzo, *por la que se crean el canon eólico y el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía en Castilla-La Mancha*) tiene valor económico como fuente de energía renovable, pero las claves regulatorias tampoco se asientan sobre ese hecho, sino sobre la ubicación y potencia de las instalaciones de generación y la posición de los productores en el sistema de transporte eléctrico.

De todo lo dicho resulta que las categorías de bien demanial y recurso natural no son intercambiables, a pesar de sus identidades o solapamientos puntuales, que se visualizan en el cuadro arriba reflejado. La naturaleza no es necesariamente objeto de titularidad pública o común, aunque lo sea en muchos casos, acaso la mayor parte de ellos. Todos los bienes integrantes del llamado dominio público natural son recursos naturales, pero no todos los recursos naturales son bienes demaniales (además, cierto grado de artificialización no hace perder su condición a los recursos naturales). Los bienes ambientales pueden ser de titularidad privada o pública y, en este caso, de carácter demanial o patrimonial. El Derecho español reconoce la propiedad privada de ciertos recursos naturales (terrenos forestales privados, pozos de aguas privadas, cotos de caza, piezas venatorias...), aunque prima una general contemplación de los recursos naturales como objetos demaniales, siendo en realidad el demanio o un trasunto de la comunalidad o un pretexto para la extracomercialidad (12). Pero más que el uso público (general, universal), es la voluntad de los legisladores la que denota la calificación demanial de los recursos naturales, en un ejercicio autoritario de interpretación de la esencia económica y del rendimiento potencial de dichos recursos. En un estado de naturaleza prístino, las aguas continentales, la franja litoral, la fauna y los minerales serían propicias al aprovechamiento indiscriminado. Pero llega un punto ineludible en el proceso de desarrollo económico en el que la rivalidad en el aprovechamiento de esos recursos conduce a su escasez relativa, haciéndose necesaria la disposición de técnicas discriminatorias, de exclusión o jerarquización, de los potenciales usuarios. La clave de la regulación reside en señalar el punto de equilibrio entre la deseable conservación ambiental (equivalente a la restricción de la disponibilidad o reducción de la oferta de recursos naturales) y la necesaria explotación del medio natural (equivalente

---

(12) La razón de la demanialidad de estos recursos, sin rechazar su génesis política voluntarista, reside en la finitud de los recursos, su esencialidad para la vida social y la consecuente y necesaria preservación de la apropiación privada. Así lo entiende *vid.* UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D.: «La adjudicación de derechos de uso de bienes demaniales», en el libro colectivo dirigido por ella misma y ARROYO JIMÉNEZ, L. titulado *La adjudicación administrativa de recursos escasos: ordenación sectorial y reconstrucción sistemática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, en especial pp. 157 y ss.

al aumento de la demanda de dichos recursos), y no tanto en el etiquetado de los recursos naturales como «públicos» o «privados». En otras palabras, el objetivo de las respectivas regulaciones demanial y ambiental es la eficiencia de aquellos mercados en los cuales los factores de producción son los recursos naturales (13). Una regulación inteligente será aquella que propicie el uso, aprovechamiento o explotación óptimos de los bienes demaniales naturales sin exponerlos a deterioro, agotamiento o destrucción.

Así pues, lo más relevante para la disciplina de los recursos naturales demaniales son las técnicas de asignación de los usos (en clave económica, «la definición de derechos de propiedad»), técnicas que no dependen tanto de la concepción sociopolítica que se tenga de los bienes (traducidas en proclama-ciones más o menos solemnes de las leyes) ni de su destino natural, como de sus condiciones intrínsecas de cara a su aplicación a procesos productivos (14). Tales condiciones serían la rivalidad (posibilidad de uso simultáneo por parte de múltiples usuarios) y la excluibilidad (posibilidad de identificación y veto a terceros); en suma, las posibilidades de limitar los usos y aprovechamientos en escala.

A continuación, hecha la determinación del concepto jurídico de demanio natural, se plantea el encaje del tradicional esquema normativo de los usos del dominio público natural arriba concretado a estas coordenadas, sobre la base de tres premisas: el carácter utópico o, cuando menos, relativo, del llamado uso público —común, general, universal, libre— determinante de la demanialidad; la rigidez e insuficiencia del esquema tripartito clásico de usos demaniales (general-especial-privativo); y la necesidad de graduar y perfilar los usos conforme a su grado de rivalidad y a las características propias de cada tipo de recurso natural, de cara a su adecuada regulación conforme a técnicas policiales y de mercado.

---

(13) Para una lectura económica de las dinámicas de explotación y conservación de la naturaleza, *vid.* HUERTA DE SOTO, J.: *Estudios de economía política*, Unión Editorial, Madrid, 2004, pp. 223 y ss.

(14) Con esta idea me refiero a la relatividad o contingencia del concepto de uso «típico», «esencial», «natural» o «propio», por cuanto los usos se van recreando y multiplicando dando lugar a la irrupción y consolidación de usos alternativos o impropios: por ejemplo, ESTEVE PARDO, J.: *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes: función ecológica y explotación racional*, Civitas, Madrid, 1995 evidenció en su día el cambio en la vocación dasocrática de la legislación forestal, y HERRÁIZ SERRANO, O.: *Régimen jurídico de las vías pecuarias: en defensa de la plurifuncionalidad ganadera, agrícola, ecológica, cultural y turística de estos bienes demaniales*, Comares, Granada, 2000, hizo lo propio con las vías pecuarias.

### III. EL DEMANIO NATURAL, ¿OBJETO DE USO COMÚN?

En términos generales, el art. 85 LPAP recoge categóricamente los tres tipos de usos posibles del dominio público: el común («que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados»), el especial («el que implica un aprovechamiento especial del dominio público es el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste»), y el privativo («el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados») (15). La tripartición es relevante por cuanto el art. 86 LPAP proyecta sobre ella los correspondientes títulos habilitantes, es decir, las técnicas de asignación de derechos de aprovechamiento (en términos estrictamente económicos y sin perjuicio de la titularidad pública, la definición de los derechos de propiedad). Es más, cabría decir que la clasificación de los bienes es tributaria, más que determinante, de la clasificación de los títulos habilitantes exigibles para los usos de los bienes.

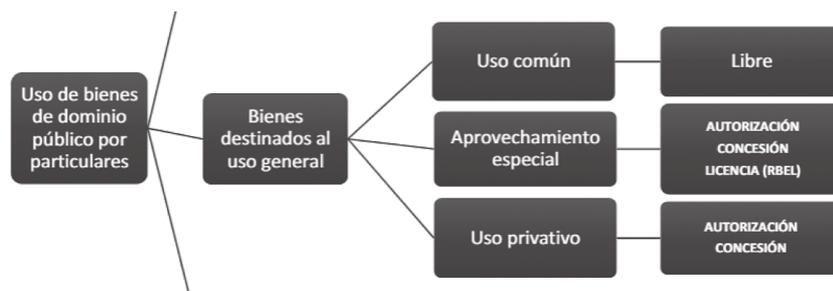
Esta definición normativa adolece de la ambigüedad propia de los conceptos jurídicos indeterminados. La apelación a la peligrosidad, intensidad, singularidad o semejanza, al «destino *principal* del dominio público» o al «exceso de utilización» (¿en tiempo o en espacio, o en ambos?) para deslindar el uso común del especial, en la medida en que despliega consecuencias respecto de la necesaria habilitación administrativa, es causa de inseguridad jurídica. Pero acaso la inseguridad es mayor porque influye en la atribución de la demanialidad a los bienes de titularidad pública afectos a uso general, conforme al art. 66.2.a) LPAP.

La legislación sectorial no mejora en gran medida esta situación de indeterminación, contrariamente a cuanto parece que debiera hacerlo: una lectura

---

(15) Estas categorías se encuentran también en el RBEL, si bien esta norma es de aplicación supletoria y rige solo para el ámbito del demanio local artificial «de uso público local». El art. 75 RBEL recoge cinco tipos de uso: común (el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados), en el cual se distingue entre general (que se da cuando no concurren circunstancias singulares) y especial (que se da en circunstancias singulares por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante); privativo (el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados); normal (el que sea conforme con el destino principal del dominio público a que afecte), y anormal (el disconforme con dicho destino principal).

crítica de los preceptos que categorizan los usos posibles del demanio natural demuestra la necesidad de una revisión del esquema (16).



**Fig. 2: Usos de los bienes demaniales «de uso general» y sus títulos habilitantes, según UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO: solapamientos entre los usos especiales y los privativos.**

En primer lugar, el art. 50 TRLA cuenta entre los usos comunes «el uso de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado». En relación con el uso común especial, el art. 51.1 TRLA refiere «la navegación y flotación, el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos y cualquier otro uso que no excluya la utilización del recurso por terceros». Esta enumeración rezuma un tono arcaizante poco compatible con los tiempos actuales y, sobre todo, difícilmente expresiva de las diferencias entre algunos de estos usos ya sea por su esencia o por las limitaciones burocráticas de perfil muy bajo (declaración responsable) a las que están sometidos. Parece que la captación de aguas naturales al margen de una red de abastecimiento podría ser calificada como marginal, cuando no peligrosa para la salud o para la calidad de las propias aguas, en el caso de que se realizara con el fin de lavar ropa, algo justamente proscrito por el art. 50.2 TRLA. En cuanto a los usos especiales, resulta difícil de justificar la ausencia de peligrosidad del aparentemente inocuo baño, a la vista de los datos del último «Informe Nacional de Ahogamientos» publicado por la Real Federación Española de Salvamento y Socorrismo, que arroja la cifra de 76 muertos en ríos y embalses españoles (carentes de vigilancia y socorrismo en un 90% de los casos), entre el 1 de enero y el 15 de julio de 2018. Con todo, es encomiable la precisión normativa en la definición de los usos, aunque ésta no se traduzca en una

(16) Vid. la recopilación de los tipos de usos demaniales, tal y como se reflejan en la legislación general y en la sectorial, en UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D.: «La adjudicación de derechos de uso de bienes demaniales», *op. cit.* pp. 157-161 y 166-170.

relectura general de los títulos habilitantes exigidos para ellos (17). Existen, sin embargo, algunas experiencias concretas en que el uso común general del demanio hídrico se ha visto equiparado en la práctica a un uso especial, aplicándose técnicas policiales y de mercado para limitar justamente el acceso a la generalidad de los interesados, en aras de la preservación de la seguridad pública y de la calidad de las masas de agua (18).

En segundo lugar, para reconducir los usos del demanio litoral a la tripartición canónica de usos demaniales, es precisa una lectura conjunta de los preceptos dedicados a definir los usos y los que regulan los títulos habilitantes exigidos para cada uno de ellos. Así pues, el art. 31.1 LCo configura en términos de libertad, publicidad y gratuidad los usos «comunes y acordes con su naturaleza» del mar y su ribera, cifrados en «pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley». Aclara el art. 33 LCo que «las playas no serán de uso privado», sin perjuicio de las sometidas a reserva demanial conforme al art. 61.2 del RD 876/2014, de 10 de octubre, *por el que se aprueba el Reglamento General de Costas* (19). A partir de ahí, se consideran usos especiales (sometidos a

---

(17) La modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril) operada por RD 670/2013, de 6 de septiembre, introdujo una exhaustiva clasificación de usos recreativos de las masas de agua y sus entornos, por cuanto en su art 49 bis f) menciona las «actividades de ocio que usan el agua en embalses, ríos y parajes naturales de un modo no consuntivo, como los deportes acuáticos en aguas tranquilas (piragüismo, vela, windsurf, remo, barcos de motor, esquí acuático, etc.) o bravas (piragüismo, rafting, etc.), el baño y la pesca deportiva; y las actividades de ocio relacionadas con el agua de un modo indirecto, utilizada como centro de atracción o punto de referencia para actividades afines, como acampadas, excursiones, ornitología, caza, senderismo y todas aquellas actividades turísticas o recreativas que se efectúan cerca de superficies y cursos de agua.

(18) Tal es el caso del llamado «salto de Bierge», un azud sobre el río Alcanadre (Huesca) sometido desde 2017 a varias de estas técnicas simultáneamente en virtud de la oportuna Ordenanza municipal, con el fin de evitar los problemas de masificación en el enclave: la prohibición total de algunas actividades (por ejemplo, el salto desde la presa de diez metros de altura), la limitación de su aforo a 250 personas (de las cuales un número máximo de 30 barranquistas) y el cobro de 2 euros por persona. Ello ha exigido el vallado del entorno, la disposición de instalaciones higiénicas y de control del acceso y el destacamento de personal de recaudación y seguridad. Hay que destacar que las condiciones estéticas naturales del enclave han empeorado notablemente debido, precisamente, a su acondicionamiento.

(19) Importa destacar que el embarque y desembarque y el varado suelen estar circunscritos en las playas más visitadas (sean urbanas o no), por seguridad de los bañistas, mediante balizados más o menos sofisticados; y que el marisqueo profesional no se considera un uso libre y gratuito, sino requerido de autorización administrativa conforme a la legislación autonómica correspondiente: *vid.* las Leyes 6/2013, de 7 de noviembre, *de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears*, 17/2003, de 10 de abril, *de Pesca de Canarias*, 11/2008, de 3 de diciembre, *de pesca de Galicia*, 2/2010, de 18 de febrero, *de pesca y*

autorización) las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, así como la ocupación del dominio público marítimo-terrestre (solo la imprescindible, art. 32.1 LCo) con instalaciones desmontables (art. 51.2 LCo) o con bienes muebles (arts. 31.2 y 51.1 LCo) para, únicamente, la explotación de servicios de temporada en las playas (arts. 33.4 y 53.1 LCo), la celebración de eventos de interés general con repercusión turística en los tramos urbanos de las playas (art. 33.6 LCo), la realización de vertidos no prohibidos al mar y su ribera (por ejemplo, rellenos de playas: art. 56 LCo) y la extracción de áridos y dragados para la creación y regeneración de playas (art. 63 LCo). Los usos privativos (sometidos a concesión) serían, finalmente, las ocupaciones de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables (art. 64 LCo).

En tercer lugar, la LVP categoriza la utilización de vías pecuarias de forma distinta con respecto a las descritas hasta ahora, distinguiendo solo entre usos compatibles (art. 16 LVP) y usos complementarios (art. 17) con la actividad pecuaria. Se consideran usos compatibles los «tradicionales de carácter agrícola que puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero» que no perjudiquen la preferencia de este último (también las plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales que permitan el tránsito pecuario). Por su parte, los complementarios se cifran en el «paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero, y siempre que no comprometan «la protección de ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas y prácticas deportivas tradicionales», en cuyo caso cabe establecer «restricciones temporales» (20). Paradójicamente, otros usos circulatorios de carácter no agrícola se considerarán compatibles de manera excepcional, específica y solo en ausencia de ganado, amparándose en esta salvedad el tránsito con vehículos a motor «todo

---

*acción marítimas de Cataluña*, donde se prescriben los requisitos para la obtención, renovación, pérdida o suspensión de las habilitaciones para el ejercicio del marisqueo en función de las diferentes modalidades de realización de esta práctica.

(20) Cabe trazar aquí algún paralelismo con el dominio público viario interurbano artificial, por cuanto la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, *de carreteras* admite, junto al tránsito de vehículos como supuesto principal de aprovechamiento común general, otros usos compatibles: la instalación de rótulos de publicidad estática, el establecimiento de áreas de servicio, y otros usos especiales (estos ya categorizados en el art. 108 del RD 1812/1994, de 2 de septiembre, *por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras*: tránsito de transportes especiales por sus dimensiones y celebración de pruebas deportivas). Otra cuestión importante a considerar en este punto es la posibilidad legal de someter a peajes el uso de estas vías (no necesariamente las autopistas, *vid.* el art. 19 de la citada ley) como medio de financiación de la construcción y mantenimiento de las vías.

terreno», que resulta muy agresivo para el firme de las vías (no solo pecuarias, sino para cualquier camino rural) y la integridad de sus elementos culturales y paisajísticos (mojones, peirones, etc.). Estos usos pueden ser reconducidos al concepto genérico de «usos especiales» y su regulación admite distintas técnicas, más allá del mero sometimiento a títulos habilitantes: restricciones subjetivas (condiciones de los conductores), temporales (fechas y horarios), técnicas (condiciones de los vehículos) y de lugar (fijación de tramos transitables), y sometimiento a exacción pública en determinados casos (21). Sorprende, finalmente, que la propia LVP someta a autorización el tránsito de vehículos motorizados no agrícolas, pero prescriba un título habilitante menos exigente (declaración responsable) cuando dicha circulación esté vinculada a una actividad de servicios (por ejemplo, una competición organizada, con ánimo de lucro y gran afluencia de participantes).

En cuarto lugar, el art. 15 LMo comienza afirmando el carácter «público» de ciertos usos en el dominio público forestal (la letra legal es un tanto enigmática, porque faculta a la Administración gestora de los montes demaniales, y lo hace para «dar» dicho carácter). Estos usos «públicos» (comunes, generales, libres) han de reunir cuatro características: ser respetuosos con el medio natural, no lucrativos, respetuosos con los instrumentos de planificación y gestión aplicables, y compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente establecidos. Seguidamente, la ley recurre a las categorías generales —no en vano la LPAP y la LMo son coetáneas— para someter a autorización «aquellas actividades que, de acuerdo con la normativa autonómica, la requieran por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad» y a concesión «todas aquellas actividades que impliquen una utilización privativa del dominio público forestal». Los usos del demanio forestal, por lo tanto, responden a la tripartición canónica y se distinguen por la tradicional graduación en la intensidad en el aprovechamiento del recurso. Sin embargo, y a la vista de la distinción entre el monte en sentido propio (terreno), sus aprovechamientos y sus usos; y reduciendo el concepto de demanio forestal a los montes públicos afectados a un uso público tras el oportuno reconocimiento administrativo (dejando aparte los montes catalogados y los comunales, natural y objetivamente destinados a explotación), el ámbito de los usos del demanio

---

(21) Estas prácticas están siendo reguladas a escala municipal con distinto grado de sofisticación, desde la primitiva *Ordenanza reguladora del tránsito de quads, motos de trial y enduro por el término municipal de Montoro* (Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba nº 230, de 14 de diciembre de 2007) hasta la más completa y minuciosa *Ordenanza insular reguladora del tránsito de quads, buggies, motor trial, enduro o cross y vehículos de naturaleza análoga en los espacios naturales protegidos y en las áreas incluidas en la Red Natura 2000 y en los senderos que discurran fuera de dichos ámbitos de la isla de Fuerteventura* (Boletín Oficial de la Provincia de las Palmas de Gran Canaria de 14 de marzo de 2018).

forestal resulta bastante restringido (22). Si a esta consideración superponemos las reflexiones recién apuntadas respecto de la utilización alternativa de las vías pecuarias, parece que la línea que separa el uso del monte más común y general imaginable (estancia, recreo, tránsito) y los usos especiales (y hasta los privativos temporales) puede ser bastante incierta.

Del examen de las legislaciones sectoriales resulta que los usos de los elementos integrantes del demanio natural son tan variados y multiformes como lo son dichos elementos, y que la tipología tripartita de los usos, proyectada sobre la realidad de cada recurso natural demanial, refleja un espectro de posibles usos mucho más amplio y complicado. A pesar de la aparente preferencia por la generalidad, indistinción o igualdad universal y gratuidad en el uso, la legislación permite y hasta favorece la apropiación privada parcial o total, temporal y espacialmente breve o extensa, de las utilidades económicas provistas por los recursos naturales demaniales, insertando en el tráfico jurídico unos bienes en principio eliminados del comercio por estar «naturalmente» destinados a un «uso público».

#### IV. EL USO COMÚN, ¿CATEGORÍA PARADIGMÁTICA?

Partiendo de la asunción de que los bienes del demanio natural son tales por ser objeto de uso público, y que el uso público por antonomasia es el general, frente a la subsidiariedad del especial y el privativo, el uso normal del demanio natural sería el uso común. Pero las rígidas categorías legales tradicionales son más que las tres indicadas, ya que es posible distinguir, normativa en mano, entre usos normales y anormales, propios e impropios, naturales y alternativos, principales y complementarios, consuntivos y no consuntivos, compatibles e incompatibles (23). Además, las categorías legales son más flexibles o móviles de cuanto parece, ya que hay muchos supuestos que se ubican en las transiciones entre las tres categorías (común-especial-privativo), o que se cruzan con otras (normal-anormal) (24). Por otra parte, recurriendo a categorías económicas, es posible calificar los usos como rivales y no rivales, excluyentes y no excluyentes, lo que determina la naturaleza real, si no jurídica, de los bienes: en estos términos, el uso común sería un uso no rival, mientras

(22) Vid. GARCÍA ASENSIO, J.M.: *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales*, Atelier, Barcelona, 2017, p. 110 ss.

(23) Subrayan la importancia de la distinción entre uso normal y anormal PARADA VÁZQUEZ, J.R.; LORA-TAMAYO VALLÉ, M.: *Derecho Administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*, OPEN ediciones universitarias, 2016, p. 81.

(24) El art. 77.1 RBEL alude al «uso común especial normal» de los bienes de dominio público para sujetarlos a licencia, mientras que el art. 78 equipara el uso privativo y el anormal de cara a sujetarlos a concesión administrativa.

que el especial y el privativo serían, además de usos rivales, usos excluyentes con distinto grado (menor en el especial). En definitiva, ha de ser la apreciación en cada caso concreto de todas estas categorías, su proyección sobre los supuestos específicos, la determinante del tipo de uso y de la aplicación de técnicas regulatorias más adecuadas (25).

Además, la compatibilidad entre los usos común y especial es relativa, pudiéndose dar únicamente respecto a algunos de los usos que se integran como posibles del uso común general: un aprovechamiento especial puntual es compatible con el uso simultáneo realizado por otros interesados solo en abstracto, pero no en el lugar y en el momento en que se realiza (por ejemplo, una concentración de motoristas en una vía pecuaria, frente a ciclistas o senderistas individuales) (26). A la postre, lo que diferencia formalmente un uso común de uno especial es la necesidad de un título habilitante —autorización, declaración responsable— para realizar el segundo. La normativa establece las condiciones exigibles para obtener dicha autorización, condiciones que, *sensu contrario*, determinan el concepto de uso o aprovechamiento especial: así pues, la calificación de los tipos de uso depende del título exigido en la normativa para su habilitación, autorización para el uso especial común por no excluir el uso de los demás, pero singularizado por concurrir circunstancias especiales (27).

Con respecto a la peligrosidad para la seguridad de los usuarios, ésta debe ser apreciada tanto en función de las características del bien en sí mismo considerado como en función del uso pretendido. Por ejemplo, en el ámbito de las aguas se califican como usos especiales la navegación y flotación y cualquier otro uso no rival distinto del común, sin distinguirse entre la navegación de particulares o la practicada en el marco de clubes deportivos, la espontánea o la auspiciada por empresas dedicadas a actividades recreativas en ríos, lagos o embalses, con una o varias embarcaciones (remo, vela, motor), las actividades de ocio realizadas en aguas superficiales o la celebración de

---

(25) *Vid.*, por ejemplo, la calificación como aprovechamiento especial del tránsito por caminos municipales para el transporte de áridos: «el transporte de áridos por caminos públicos municipales supone un uso de los mismos que excede del uso general y determina a la par que una restricción de éste último, la obtención de una utilidad o ventaja que justifica la imposición de una tasa» (STS de 15 de septiembre de 2011).

(26) GONZALEZ RÍOS, I.: *El dominio público municipal, régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios*, Comares, Granada, 2001, p. 20, ofrece un ejemplo: el derecho de acceso a los colindantes de vías públicas mediante derecho de vado se suele calificar como uso común especial y, si bien solo limita en parte el tránsito peatonal por la acera, excluye de forma total otro uso común, que puede ser general o especial cuando está sometido a regulación horaria (el aparcamiento de vehículos).

(27) *Vid.* FERNÁNDEZ ACEVEDO, R.: *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2012, p. 128.

pruebas deportivas u otras actividades de navegación de carácter lúdico y esporádico (art 51.1 TRLA).

En cuanto a la intensidad del uso, ésta se manifiesta en un plano sustancial, que alude a la integridad o calidad del bien y suele corresponderse con la realización de obras e instalaciones que implican la transformación del bien (28). Pero este plano se superpone con el temporal, que difiere según la normativa aplicable: el art. 92 LPAP establece el plazo máximo de cuatro años para diferenciar el aprovechamiento especial del privativo, que son cinco años en el TRLA, treinta en la LCo, diez en la LVP.

En tercer lugar, el uso de un bien de dominio público deja de ser general para pasar a especial cuando a través de su práctica continuada se obtiene una rentabilidad «singular», cuando el bien se convierte en un medio productivo, en fuente de ingresos, de forma profesional o empresarial. La determinación del momento a partir del cual la rentabilidad es «singular» exige un cálculo y una previa valoración tanto del bien demanial como del resultado de la explotación.

Mientras la calificación de un uso como común o privativo puede llegar a establecerse con cierta claridad (solo casuísticamente, y no sin dificultades) gracias a la polaridad de ambos conceptos, la determinación de los usos especiales exige mayores esfuerzos. Los criterios normativos determinantes de la especialidad de los usos (peligrosidad-intensidad-rentabilidad singular) son conceptos jurídicos indeterminados que requieren de una motivación concreta y puntual, la cual puede ser tan evolutiva y cambiante como lo son las capacidades técnicas y las demandas sociales. Solo la ausencia de obras e instalaciones es un elemento reglado suficiente para distinguir entre los tipos de uso común y los restantes, y solo el carácter desmontable de las obras e instalaciones permite distinguir —cuando se cruza con la variable temporal— el uso privativo de los otros dos. El régimen jurídico de los títulos habilitantes administrativos es tan ambiguo como lo son los mismos criterios que sirven para distinguir el uso especial y el privativo de cada bien demanial según su legislación sectorial aplicable. Es precisa, por lo tanto, una concreción de nivel inferior al legal pero superior al meramente decisorio en estas cuestiones, en aras de la seguridad jurídica.

En definitiva, y sin perjuicio de la preeminencia de los principios de igualdad, generalidad y libertad que caracterizan a la gestión y el uso de los bienes públicos, y de la preferencia legal del uso común en situaciones de escasez del recurso, resulta aconsejable un tanto de regulación y/o intervención

---

(28) Así, conforme al art. 86.2 LPAP, el aprovechamiento de los bienes de dominio público se califica como especial y se sujeta a autorización cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles y la duración del aprovechamiento o uso no excede de cuatro años, pero el mismo uso se califica como privativo y se sujeta a concesión cuando la duración supere ese plazo. El art. 51.2 LCo concreta y ejemplifica el concepto de instalaciones desmontables.

administrativa, necesaria para garantizar la utilización racional de los recursos naturales y la protección y sostenibilidad de los mismos (29).

## V. EL USO COMÚN, ¿LIBRE Y GRATUITO?

Como se ha visto, existe cierta movilidad entre las categorías de los usos demaniales, del general al especial y del especial al privativo. Ello implica, en lo que ahora interesa, que el uso general puede convertirse en especial de manera puntual (espacial y temporalmente), en virtud de circunstancias tales como la masificación de un enclave natural, la aparición de riesgos de deterioro físico o químico o la dedicación a usos difícilmente compatibles con el uso primario o principal, esencial o natural, o simplemente, con el uso tradicional o habitual hasta un momento dado.

La protección de los recursos y/o de los usuarios exige, entonces, un cierto grado de intervención administrativa, ya sea de la Administración titular o gestora del demanio o de la que ostente competencias en materia territorial, ambiental o de protección civil. Ante el aumento de la peligrosidad, intensidad o rentabilidad de ciertos usos y de ciertos bienes, surge la necesidad de lograr un equilibrio entre la libertad y gratuidad propias del uso común general del demanio natural y la restricción y, en su caso gravamen económico, del uso puntualmente especial o hasta privativo.

Esta intervención puede ser llevada a cabo, fundamentalmente, por medio de tres técnicas policiales de tipo preventivo cuya adopción y articulación debe estar presidida por los principios de legalidad (las medidas deben figurar en instrumentos normativos, elaborados y aprobados con todas las garantías legales), proporcionalidad (se deben priorizar en escala las medidas menos restrictivas o gravosas para la libertad personal) y no discriminación (potenciando la igualdad efectiva de ciertos colectivos de los usuarios, por ejemplo, personas mayores o discapacitadas) (30).

---

(29) «Cuando no exista ninguna razón para privar a la colectividad del disfrute del dominio público sin recibir contraprestación alguna, la Administración no debe optar por los usos especiales ni privativos, sino mantener el destino común de dichas dependencias. Lo que debe de buscar la Administración no es tanto la necesidad de otorgar una titularidad común a través de sus normas jurídicas sino asegurar el uso ordenado de los bienes demaniales y, con más motivo si se trata de recursos naturales limitados. Aunque la calificación como uso común implique el disfrute igualitario de todos los ciudadanos en función de sus propias necesidades, no impide que el Estado establezca una regulación para que no se pueda perturbar el uso que realicen otros»: *vid.* FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A.: *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis: ¿nuevas tendencias coyunturales o definitivas?*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 197.

(30) Sin que la *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) ofrezca un claro amparo normativo a este tipo de medidas, existen numerosas

Cabe ordenar las tres técnicas de menor a mayor grado de afectación a la libertad personal: en primer lugar, la imposición de condiciones para la realización de los usos libres (modalización) (31). En segundo lugar, el establecimiento de limitaciones al acceso en cuanto al número de usuarios (aforos o cupos máximos fijados en función de la «capacidad de carga» del espacio) y/o el tiempo de permanencia. En tercer lugar, la exigencia de títulos habilitantes para la realización de estos usos puntualmente especiales (32). Existen supuestos en los que se combinan estas técnicas o se implantan de manera progresiva, y huelga decir que su efectividad exige la vigencia del oportuno régimen sancionador (basado en multas y prohibiciones de acceso ulterior) y garantizador de la integridad del recurso natural afectado (33).

Estas técnicas, inicialmente concebidas para su aplicación en espacios naturales protegidos, están siendo ensayadas en enclaves de naturaleza demanial afectados por una protección «blanda» derivada de valores no estrictamente ecológicos sino más bien estéticos, culturales o simplemente turísticos (34).

---

experiencias en este sentido, y hasta un «Manual de Buenas Prácticas sobre Accesibilidad en Espacios Naturales de Andalucía» (2016) que recoge los criterios mínimos necesarios para que una instalación sea considerada accesible, así como soluciones prácticas y sencillas para su adaptación y mejora.

(31) *Vid.*, por ejemplo, el proyecto de Orden por el que se regula la fotografía y filmación de especies protegidas de flora y fauna silvestre en Extremadura, que además de someter a la oportuna autorización el desarrollo de estas actividades, establecer las condiciones y requisitos a las que habrá de ajustarse la práctica de las mismas en todo el territorio autonómico.

(32) Por ejemplo, una declaración responsable, frente a las autorizaciones y concesiones demaniales propias de los usos especiales y privativos respectivamente; si bien las limitaciones al acceso pueden equivaler a una autorización «velada» o informal. En cuanto a las técnicas concreta de «administración de la escasez», UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D.: «La adjudicación de derechos de uso de bienes demaniales», *op. cit.*, pp. 180-184 identifica cuatro posibles sistemas: licitación, sorteo, reparto proporcional y adjudicación directa.

(33) Tal es el caso de las navieras recientemente sancionadas con una multa de 930.000 euros por el transporte de turistas a las Islas Cíes por encima de los umbrales máximos de visitantes fijados en el Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia (entre 1.600 y 2.000 personas al día). En los últimos años las Islas Cíes han recibido aproximadamente unos 145.000 visitantes anuales, traídos por un servicio regular de transporte de pasajeros que funciona en períodos vacacionales.

(34) Así sucede en la Playa de las Catedrales (Ribadeo, Lugo), donde los desprendimientos de rocas han llegado a provocar la muerte de un visitante en 2017: la masificación de turistas conlleva un aumento de la probabilidad de accidentes en un lugar ya de por sí peligroso. Los permisos suelen ser gratuitos, pero se exige su obtención previa reserva previa hasta agotar el cupo máximo establecido. Importa destacar que tanto la regulación de los accesos como su control competen a la Administración autonómica y no a la estatal titular del recurso, en virtud de la calificación de la playa como espacio protegido, aun de baja intensidad: *vid.* el Decreto 80/2015, de 11 de junio, *por el que se aprueba el Plan de conservación del monumento natural de la Playa de las Catedrales*. Otro ejemplo de elemento del demanio litoral de acceso limitado es el promontorio de San Juan de Gaztelugatxe (Vizcaya),

Hasta la fecha, la práctica totalidad de las experiencias de una intervención administrativa sobre el uso común general tenían por objeto las playas litorales, por protagonista a los Ayuntamientos (titulares de potestades pero no del dominio) y, como fundamento, la habilitación del Título XI de la LRBRL para la protección de la convivencia mediante la adopción de «ordenanzas cívicas» (para otros, «ordenanzas mordaza») (35). Recientemente, la regulación ha alcanzado a las masas de aguas continentales y a bosques (36).

Las limitaciones al acceso (de personas y/o de vehículos) suelen regir solo durante ciertos períodos vacacionales y se justifican por la necesaria descongestión de los lugares, en garantía de la calidad de la visita y de la prevención de los riesgos para la seguridad de los visitantes. Sin embargo, las técnicas policiales vienen mostrando hace tiempo sus dificultades y carencias en el campo de la tutela ambiental, dejando aparte la cuestión de que la limitación y represión de usos y actividades sobre un demanio que es natural

---

que ha experimentado un aumentado exponencial de visitas a raíz de la filmación de la mundialmente popular serie «Juego de tronos». En el ámbito fluvial, un ejemplo ilustrativo puede ser la prohibición del baño en las pozas naturales de La Pedriza (Manzanares El Real) y la limitación del acceso a un máximo de 270 coches diarios, adoptadas por la autoridad del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama al objeto de mitigar el impacto de una cifra de visitantes veraniegos que triplican el censo del citado municipio.

(35) Hay una treintena de ordenanzas municipales en España que regulan de manera dispar la utilización de las playas, proscribiendo conductas tales como la evacuación fisiológica en el mar (deposición, micción), dormir sobre la arena, llevar animales domésticos, usar jabón en las duchas públicas o utilizar aparatos de música o radio sin auriculares, vender y consumir alcohol, portar recipientes de vidrio, abandonar residuos, desatender el color de las banderas, cocinar y usar bombonas de gas, plantar la sombrilla antes de las 8 de la mañana para reservar emplazamiento, jugar a las palas, etc. Más problemática resulta la prohibición del nudismo en las playas establecida en ordenanzas municipales, a pesar de haber sido avalada por la jurisprudencia (SsTS de 11 de mayo de 2016 —ordenanza de Cádiz de 2009—), ya que el juez europeo de los derechos fundamentales vincula dicha práctica a la libertad de expresión (STEDH de 28 de octubre de 2014, *Gough vs. Reino Unido*): vid. BADULES IGLESIAS, D.: «Deje que vaya desnudo. Regulación de las prácticas nudistas por los entes locales españoles», en *Cuadernos de Derecho Local*, n° 45, octubre 2017, pp. 196-238. La regulación de las playas se ha visto acompañada.

(36) Vid. la reciente Ordenanza municipal reguladora de las zonas de baño del término municipal de San Martín de Valdeiglesias de 29 de enero de 2018, centrada en dos áreas recreativas (Virgen de la Nueva y El Muro) del embalse de San Juan, donde se había hecho necesario armonizar el baño con la práctica de deportes acuáticos de motor para un público puntual de tres mil personas. La norma establece el balizado de las zonas, las distancias de seguridad, las velocidades máximas de navegación y la dotación de servicios de limpieza y saneamiento, vigilancia y socorrismo, además de una ordenación de las zonas de aparcamiento de vehículos. En cuanto a los espacios forestales, el ejemplo se toma del cierre del acceso de vehículos al monte catalogado de utilidad pública «Pinar de la Barranca» —de titularidad del Ayuntamiento de Navacerrada— en época estival, o el cobro de cinco euros diarios por el uso del aparcamiento en el paraje las Presillas de Rascafría, ambos ubicados en el ámbito del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

por esencia pero social por destino, puede provocar un rechazo generalizado entre la población (37).

Por ello, como complemento a estas técnicas propias de la burocracia formal, con las mismas finalidades de control y disuasión pero ampliadas a otras retributivas y compensatorias, cabe adoptar técnicas de mercado, fundamentalmente, el llamado «pago por uso». Aunque la fiscalidad ambiental indirecta está bastante extendida entre nosotros, las exacciones directas por el uso especialmente intensivo o singularmente rentable realizado sobre determinados enclaves del demanio natural son un fenómeno poco frecuente, a pesar de la existencia de referentes tales como el canon por la ocupación de una porción de bien demanial o la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público (38).

El «pago por uso» puede consistir en la aplicación de tarifas por unidades de uso, o en la imposición de cantidades fijas a tanto alzado, necesariamente referenciadas al valor hipotético de mercado del aprovechamiento realizado si éste fuese provisto por el mercado, y potestativamente atendiendo a criterios genéricos de capacidad económica de los usuarios. La tasa debe completarse con el reintegro del coste total de los gastos de reconstrucción o reparación cuando la utilización conlleve la destrucción o deterioro del dominio público local (39). Así pues, cabe imaginar un sistema recaudatorio diseñado y operado a la medida del lugar y/o del momento en el que se realice el uso que

---

(37) DE KLEMM, C.; SHINE, C.: *Biological diversity conservation and the law. Legal mechanisms for conserving species and ecosystems*, Gland, IUCN, XIX, 1993 (citado por LÓPEZ RAMÓN, F.: *Política ecológica y pluralismo territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 269): «los métodos coercitivos serán en general insuficientes para preservar los medios naturales».

(38) El principio de legalidad tributaria exige que su implantación sea fruto de la oportuna regulación, y que el importe fijado de acuerdo con las reglas del art. 19 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de *Tasas y Precios públicos* (reglas que están, por cierto, mejor perfiladas en el ámbito local, donde el art. 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales* somete a tasa varios supuestos entre los que destaca, a nuestros efectos, el disfrute de aguas que no consistan en el uso común de las públicas, la ocupación de terrenos de uso público con ciertas instalaciones y elementos con finalidad lucrativa para la venta, el recreo o el rodaje cinematográfico, entre otras actividades).

(39) Distinta y muy discutible es la cuestión de su adecuada tarificación: *vid.*, por ejemplo, la vieja Orden de 30 de octubre de 1992 por la que se determina la cuantía del canon de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, conforme a la cual la ocupación de terrenos integrantes del demanio litoral se sujeta a un pago anual del 8% del valor del terreno ocupado (el mayor de tres: catastral, fiscal y de adquisición de los terrenos contiguos con aprovechamiento similar, incrementado con el importe medio estimado de los beneficios netos anuales previsibles por el uso, nunca inferior al 20% del importe de la inversión a realizar por el ocupante), y la del mar territorial por obras e instalaciones destinadas a la investigación o explotación de recursos mineros y energéticos, a una cuota de 0'01 euro/m<sup>2</sup> de superficie marina ocupada).

habitualmente es libre pero que puntualmente puede ser tenido por especial (normalmente, la adquisición de tiques). La cuantificación de las exacciones debe responder a criterios contables, integrando los costes de conservación (recogida de residuos y dotación de equipamientos sanitarios) pero también los que entraña la maximización del valor social de los recursos naturales afectados (señalización y acondicionamiento de accesos, disposición y gestión de zonas de aparcamiento, definición de vías de evacuación y puntos de encuentro, promoción turística).

Estas medidas de valorización del demanio natural exigen la previa valoración de sus elementos integrantes. Un cálculo lo más ajustado posible del valor económico de los recursos naturales es el presupuesto imprescindible para un diseño inteligente de las medidas de conservación y de las acciones de restauración. A tal efecto, desde la disciplina de la economía ambiental se han diseñado métodos para el análisis del coste de la conservación de espacios naturales protegidos (40). Paulatinamente, estos métodos han ido integrando en la matriz de costes elementos adicionales a los de mera policía administrativa (restauración o mejora de hábitats y especies, cooperación con propietarios locales y compra de tierras y derechos, desarrollo de programas de investigación, divulgación, educación y promoción, sistemas de gestión de visitantes...) (41). Asimismo, el propósito de los métodos ha ido ampliándose a la consideración no solo del coste, sino también de un hipotético «precio de mercado» basado en el valor de uso recreativo de los espacios naturales protegidos (42).

---

(40) Sin dejar de mencionar al principal exponente de esta corriente científica en España (AZQUETA, D.: *Valoración económica de la calidad ambiental*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1994), la primera aplicación de estos métodos fue obra de PÉREZ-PÉREZ, L., MOLIN, J.R., FERNÁNDEZ DE TEJADA, A., ABAD, T.: «Una estimación de los costes directos de la conservación de espacios protegidos en España», en *Actas del IV Congreso Nacional de Medio Ambiente*, Madrid, 1998, pp. 25-40. A partir de entonces, la valoración de estos espacios es un *leitmotiv* en las políticas conservacionistas (VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M.X., PRADA BLANCO, A., SOLIÑO MILLÁN, M.: «El papel de la valoración económica en la gestión pública de las áreas naturales protegidas», en *Revista Administración e Ciudadanía*, nº 1, 2006, p. 71-96).

(41) Vid. el ilustrativo estudio de MORENO, V.; PICAZO, I.; VÁZQUEZ-DODERO, I.; HIDALGO, R. (coords.): *Valoración de los costes de conservación de la Red Natura 2000 en España*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2013, que revela cómo la gestión de los espacios de la Red Natura 2000 ascendió en 2007 a ca. 69 euros por hectárea (p. 165), curiosamente, la misma cifra estimada del lucro cesante derivado de la imposición de limitaciones a los usos o aprovechamientos de terrenos enclavados (p. 338), en tanto que el valor conjunto de la Red significó un incremento en el PIB nacional de entre 1.000 y 2.700 millones de euros anuales (entre el 0,1 y el 0,26% del PIB nacional, según los factores considerados, p. 393).

(42) Vid., por ejemplo, GARCÍA DE LA FUENTE, L.; COLINA VUELTA, A.: «Métodos directo e indirectos en la valoración económica de bienes ambientales. Aplicación al valor de uso recreativo del Parque Natural de Somiedo», en *Revista Estudios de Economía Aplicada*, nº 22-3, 2004, pp. 811-838.

Los métodos de valoración económica de los espacios naturales pueden ser directos (por ejemplo, el método «contingente», en el que se inquiriere a personas concretas acerca de su disposición al pago por acceder a dichos lugares) e indirectos (por ejemplo, el método del «coste del viaje», en virtud del cual se valora el sitio en función de lo abonado por sus usuarios en concepto de desplazamiento y alojamiento para acceder al mismo; o el de los «precios hedónicos», que indaga sobre el peso de la variable ambiental como factor incluido en el precio que los usuarios están dispuestos a pagar por acceder a un determinado espacio). Se trata de métodos basados en la consideración subjetiva de los usuarios o visitantes, de modo que son especialmente adecuados al propósito de la determinación de las eventuales exacciones por uso.

A este valor subjetivo, que monetiza sobre todo las utilidades turísticas o recreativas de los recursos naturales, cabe añadir otros valores objetivos de reciente formulación. En efecto, la penetración de la lógica del mercado en el campo de las políticas ambientales está abriendo nuevas vías para la generación de valor económico a partir de bienes como los estudiados aquí, cuyo destino y características los hacen insusceptibles de explotación industrial o comercial, en la medida en que ésta implica su transformación y acaso destrucción (43).

La titulación del valor ambiental de ciertos recursos naturales (en principio simplemente «terrenos», según la configuración de los «bancos de conservación de la naturaleza» en la disposición adicional octava de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, *de evaluación ambiental*) para su puesta en una especie de mercado de créditos compensatorios de los daños al medio ambiente apunta en este sentido. El demanio natural podría ser contemplado como un capital en la medida en que sus usos sean compatibles con los valores naturales que lo caracterizan. En otras palabras, mientras el demanio natural cumpla su función legalmente prescrita, podría servir de respaldo de los créditos de conservación regulados en la ley de evaluación ambiental (44). El demanio natural

---

(43) La posibilidad de desmaterializar y segregar el valor financiero (titular) de los bienes demaniales no es un fenómeno nuevo: las concesiones administrativas que afecten o recaigan sobre bienes inmuebles constituyen el apalancamiento necesario para el acceso del concesionario al crédito; igualmente, las autorizaciones y concesiones son objeto del tráfico entre operadores «en los términos previstos en el acuerdo de otorgamiento de la concesión y, en todo caso, con autorización administrativa» (art. 92.7.i) LPAP, con notables excepciones (art. 70.2 LCo) pero con una aplicación sectorial bastante intensa: *vid.* la figura de la «cesión de derechos al uso privativo de las aguas» (arts. 67-72 TRLA) o, con un mayor grado de protagonismo de la Administración, la previsión de constitución de «bancos públicos de agua» (art. 46 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, *de Aguas de Andalucía*).

(44) La implantación de estos mercados de títulos-valores ambientales se halla pendiente del necesario desarrollo reglamentario, existiendo un borrador de reglamento y algunos programas piloto. La doctrina ha mostrado sus suspicacias sobre estos mecanismos: *vid.* GARCÍA

pasaría a contar con un valor financiero objetivo que, una vez evidenciado y contabilizado, debería ser considerado en la gestión de los concretos recursos.

En la misma línea se mueve la figura del «Pago por Servicios Ambientales» (PSA), basada en la apreciación de las utilidades que prestan determinados recursos naturales y la contractualización de las mismas entre sus titulares o gestores y sus beneficiarios. La idea central del PSA es que los recursos naturales generan servicios ambientales y sus beneficiarios externos pagan de manera voluntaria, directa, contractual y condicionada, a propietarios y trabajadores locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación y restauración de dichos recursos y ecosistemas (45). Aunque este sistema está pensado para articular relaciones entre particulares o, como mucho, entre una Administración «compradora» y un particular «proveedor» (así, por ejemplo, en los «contratos territoriales» previstos en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, *para el desarrollo sostenible del medio rural* y regulados en el RD 1336/2011, de 3 de octubre), no es descartable la posibilidad de que una Administración titular de bienes demaniales pueda constituirse en «proveedora» de externalidades ambientales positivas o ser contemplada como tal.

En cualquier caso, lo interesante a nuestros efectos es revelar la preocupación institucional por descubrir las fórmulas que permitan detectar, cuantificar y maximizar las utilidades y valores, en definitiva económicos, que presta el medio natural (46). Aunque de manera trabajosa, hoy es posible obtener de

---

URETA, A.M.: «Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación», en *Revista de Administración Pública*, n° 198, 2015, pp. 323-324; y DE GUERRERO MANSO, C.: «Claves para una adecuada implantación de los bancos de conservación de la biodiversidad en España», en Monografías de esta REVISTA 16, 2016 (*Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad*), pp. 85-114, que propone que la compra de créditos ambientales sea una fórmula subsidiaria, proporcional, voluntaria y complementaria de otras medidas compensatorias.

(45) WUNDER, D.: «Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales», *CIFOR Occasional Paper* n° 42 (s), 2005; y, entre nosotros, RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Pago por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* n° 24, 2013, pp. 81-128. En la experiencia española, el PSA está expresamente previsto en los arts. 4 y 65 LMO, conforme al cual los servicios ambientales de los montes (las «externalidades ambientales positivas de los montes ordenados» serían la conservación, restauración y mejora de la biodiversidad y del paisaje, la fijación de CO<sub>2</sub> y consecuente mitigación del cambio climático, la conservación de los suelos y del régimen hidrológico y consecuente lucha contra la desertificación, la mejora de la calidad del aire y la disminución de ruidos. De manera menos evidente, también se contempla en los arts. 3.17 y 77 LPNB, relativos a la creación de externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos.

(46) Llevando esta idea a un extremo, y como ejemplo de la viabilidad de calcular el valor de un recurso natural (por cierto, de carácter «muebles» y no precisamente de naturaleza demanial), cabe citar la indemnización de 42.920 euros impuesta a Iberdrola por la electrocución de un ejemplar de águila imperial ibérica (especie en peligro de extinción) y su

manera empírica una estimación del valor ecológico, sociocultural y hasta industrial y comercial de cualesquiera enclaves como los elementos del demanio natural aquí estudiados (tramos de cauces públicos, playas, caminos...), con el fin de repercutir sobre sus usuarios los costes de mantenimiento y gestión del mismo y, en definitiva, favorecer su valorización.

## VI. CONCLUSIONES

Tanto si consideramos el medio natural como objeto de derechos de propiedad pública (aunque solo lo es parcialmente, en términos cuantitativos) como si lo contemplamos como ámbito material para el ejercicio de potestades, el ordenamiento jurídico legitima la intervención administrativa sobre sus usos con un nutrido elenco de instrumentos y en una amplia escala de intensidades. De hecho, la protección ambiental se despliega con mayor eficacia, incluso sobre los bienes del llamado demanio natural, a través del recurso a técnicas distintas de las que asisten a los titulares del dominio en el marco del Derecho de la propiedad.

El valor ecológico, económico y social de los bienes, por supuesto también de los ambientales, está directamente correlacionado con la escasez de los mismos. En nuestro marco constitucional, el uso y explotación de los recursos naturales debe ser racional y sostenible, de modo que se preserve la cantidad y calidad óptimas de unos recursos que son, por esencia, finitos y frágiles. Así pues, corresponde a la Administración pública, en su faceta dual de titular y responsable de la protección y valorización —puesta en valor— del medio natural, asegurar una cierta escasez de recursos naturales.

Los poderes públicos pueden y hasta deben proteger el medio natural abierto frente a la realización de actividades que aparentemente son inocuas y amparadas por el marbete de uso común general, pero que pueden constituir *de facto* usos especiales y anormales. La delimitación entre usos generales y especiales, normales y anormales, dista mucho de ser estática tanto en el espacio como en el tiempo. La misma actividad realizada en el mismo sitio pero en distintos momentos, o la misma actividad realizada por un número elevado de sujetos, puede ser calificada como uso común general —libre, por lo tanto, de intervención administrativa— o especial —sometido, entonces, a

---

consecuente discapacidad para volar, que no para reproducirse. La medida es adicional e independiente de la sanción de 100.001 euros por una infracción omisiva negligente conforme a las leyes 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, al no cumplir con el requerimiento de corregir todos los postes obsoletos por tener los cables al descubierto. Vid. la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso, Sección 2) n° 3064 de 15 de noviembre de 2017.

control policial—. De poco sirve el *nomen iuris* de los usos a estos efectos, siendo lo más importante adoptar las medidas más adecuadas y proporcionales para hacer compatible la protección con la utilización del medio ambiente.

Las medidas disponibles en nuestro ordenamiento jurídico para la protección y valorización de los bienes públicos ambientales son muchas y muy variadas, como lo demuestran los ejemplos examinados en este texto. Sintéticamente cabe distinguir dos clases de medidas por razón de su esencia: regulatorias, en las que la Administración ejerce su autoridad directa o indirectamente tanto sobre los usuarios como sobre los recursos usados, y económicas o de mercado, en las que se hace recaer sobre los usuarios los costes que entraña la preservación y restauración del recurso utilizado, acaso también con una finalidad disuasoria del abuso. El empleo de ambos tipos de medidas exige el respeto al principio de legalidad, de modo que cualquier medida que se adopte debe de contar con previa habilitación normativa; y de proporcionalidad, de modo que las medidas deben ser las más adecuadas al bien utilizado y al uso realizado, además de resultar lo menos lesivas posible de la libertad. Hay que destacar la importancia del vehículo normativo empleado para articular las medidas, y admitir con carácter general el recurso a normas de carácter reglamentario, cuidando de no afectar esencialmente a derechos fundamentales tales como la igualdad y no discriminación, la libertad de circulación y el derecho de reunión (espontánea) en lugares de tránsito público (arts. 14, 17, 19 y 21 de la Constitución). En particular, cuando las medidas se recogen en ordenanzas locales al amparo del Título XI de la LRBRL, se advierten riesgos para la seguridad jurídica derivados de la dispersión de criterios de intervención a escala municipal.

Las técnicas regulatorias pueden revestir la forma de ordenación y condicionamiento de los usos y la limitación del acceso o la presencia, con las diversas exigencias de control administrativo que ello entraña (cerramiento de zonas, exigencia de permisos, vigilancia y represión de conductas nocivas). Estas técnicas se amparan sin dificultades en las genéricas potestades policiales reconocidas tanto a las Administraciones titulares del demanio como a otras autoridades competentes para la protección ambiental (Administraciones autonómicas) o para la ordenación de las relaciones de convivencia (entidades locales). Por el contrario, las técnicas de matriz económica o mercantil (fundamentalmente, el llamado «pago por uso») solo son viables cuando la autoridad que las adopta ejerce sus poderes de disposición sobre los objetos usados en cuanto titular demanial. En este segundo caso, la disciplina de las tasas y cánones por ocupación del dominio público puede ser una fuente de inspiración tanto para la cuantificación de las exacciones como para la recaudación y destino de las mismas.

De todo lo dicho se desprende que la vieja paremia castellana que reza «no se pueden poner puertas al campo» es hoy difícil de defender, dada la

actual tendencia de las políticas públicas en pos de la protección y valorización (*valorisation, mise en valeur, valorizzazione*) de los elementos integrantes del demanio natural, tradicionalmente identificados con espacios abiertos al uso indiscriminado de la población.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AZQUETA, D.: *Valoración económica de la calidad ambiental*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1994).
- BARCELONA LLOP, J.: «Consideraciones sobre el dominio público natural», en esta REVISTA, n° 13, 1998, pp. 99-128.
- BERMEJO LATRE, J.L.: «La necesaria homogeneización de la taxonomía de la propiedad pública», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 175, 2016, pp. 345-362.
- «Políticas ambientales de Italia (1978-2005)», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.): *Informe sobre políticas ambientales*, 2006.
- BLUMM, M.C.; GUTHRIE R.D.: «Internationalizing the Public Trust Doctrine: Natural Law and Constitutional and Statutory Approaches to Fulfilling the Saxion Vision», en *University of California Davis Law Review*, vol. 44, 2012, pp. 741-807.
- BUCHANAN, J.: «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, n° 32, 1965, pp. 1-14.
- CALVO CHARRO, M.: «El derecho a ver las estrellas. Análisis de la contaminación lumínica desde una perspectiva jurídica», en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* n° 187, 2001, pp. 131-181
- «El derecho a un cielo oscuro. Prevención y corrección de la contaminación lumínica», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n° 23, 2010, pp. 199-222.
- DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*, ed. Cedecs, Barcelona, 2000.
- DE GUERRERO MANSO, C.: «Claves para una adecuada implantación de los bancos de conservación de la biodiversidad en España», en Monografías de esta REVISTA, núm. XVI, 2016 (*Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad*), pp. 85-114.
- ESTEVE PARDO, J.: *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes: función ecológica y explotación racional*, Civitas, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R.: *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2012, p. 128.

- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A.: *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis: ¿nuevas tendencias coyunturales o definitivas?*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 197.
- GARCÍA ASENSIO, J.M.: *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales*, Atelier, Barcelona, 2017, en particular pp. 220-487.
- GARCÍA DE LA FUENTE, L.; COLINA VUELTA, A.: «Métodos directo e indirectos en la valoración económica de bienes ambientales. Aplicación al valor de uso recreativo del Parque Natural de Somiedo», en *Revista Estudios de Economía Aplicada*, nº 22-3, 2004, pp. 811-838.
- GARCÍA URETA, A.M.: «Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación», en *Revista de Administración Pública*, nº 198, 2015, pp. 323-324.
- GONZÁLEZ RÍOS, I.: *El dominio público municipal, régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios*, Comares, Granada, 2001.
- HERRÁIZ SERRANO, O.: *Régimen jurídico de las vías pecuarias: en defensa de la plurifuncionalidad ganadera, agrícola, ecológica, cultural y turística de estos bienes demaniales*, Comares, Granada, 2000.
- HUERTA DE SOTO, J.: *Estudios de economía política*, Unión Editorial, Madrid, 2004, pp. 223 y ss.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 25 y ss.
- «Crítica jurídica de la nueva Ley de Montes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 121, 2004, pp. 19-21.
- *Política ecológica y pluralismo territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- MORENO, V.; PICAZO, I.; VÁZQUEZ-DODERO, I.; HIDALGO, R. (coords.): *Valoración de los costes de conservación de la Red Natura 2000 en España*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2013.
- MOREU CARBONELL, E.: *Minas. Régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 44-53.
- MUSGRAVE, R.: «Provision for Social Goods», en MARGOLIS, J.; GUITTON, H. (eds.): *Public Economics: An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, Macmillan, Londres, 1969.
- OSTROM, V. y OSTROM, E.: «Public Goods and Public Choices: The Emergence of Public Economies and Industry Structures», *Alternatives for Delivering Public Services: Towards Improved Performance*, 1977.
- OSTROM, E.: *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990; HELLER, M. A.: «The

- Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets», *Harvard Law Review* vol 111, 1998, pp. 621-688
- PARADA VÁZQUEZ, J.R.; LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: *Derecho Administrativo III: Bienes públicos. Derecho Urbanístico*, OPEN ediciones universitarias, 2016, p. 81.
- PÉREZ-PÉREZ, L., MOLIN, J.R., FERNÁNDEZ DE TEJADA, A., ABAD, T.: «Una estimación de los costes directos de la conservación de espacios protegidos en España», en *Actas del IV Congreso Nacional de Medio Ambiente*, Madrid, 1998, pp. 25-40.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «Pago por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 24, 2013, pp. 81-128.
- SAMUELSON, P.: «The Pure Theory of Public Expenditure», en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, nº 4, 1954, pp. 387-389.
- SAX, J.L.: «The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention», en *Michigan Law Review* nº 68 (3), 1970, pp. 471-566; BLUMM, M.C.; WOOD, M.C.: *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law*, Carolina Academic Press, 2013
- UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D.: «La adjudicación de derechos de uso de bienes demaniales», en el libro colectivo dirigido por ella misma y ARROYO JIMÉNEZ, L. *La adjudicación administrativa de recursos escasos: ordenación sectorial y reconstrucción sistemática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, en especial pp. 157 y ss.
- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M.X., PRADA BLANCO, A., SOLIÑO MILLÁN, M.: «El papel de la valoración económica en la gestión pública de las áreas naturales protegidas», en *Revista Administración e Ciudadanía*, nº 1, 2006, p. 71-96.
- WOOD, M.C.: *Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological Age*, Cambridge University Press, Nueva York, 2014.
- WUNDER, D.: «Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales», *CIFOR Occasional Paper*, nº 42 (s), 2005.