

# LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTORIZACIÓN Y LA CONCESIÓN, A PROPÓSITO DE LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

Marta García Pérez

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Revisión de la teoría tradicional de la concesión y la autorización: 1. La tesis clásica. 2. La autorización para utilizar privativamente el dominio público. 3. Rasgos propios del derecho a la utilización privativa del dominio público. 4. El carácter discrecional del otorgamiento del título. 5. La revocación del título.
- III. La injustificada utilización de la técnica contractual en las concesiones demaniales: 1. La causa inmediata de la concesión demanial. 2. El derecho positivo: a) La modificación de la concesión. b) El concurso de la oferta y la aceptación. c) Conclusión.
- IV. Recapitulación.

## I. INTRODUCCIÓN

En muchas ocasiones la jurisprudencia intuye una polémica, que luego pasa a ser debate doctrinal, y ante el caso concreto elucubra naturalezas, regímenes jurídicos, normas aplicables ... intentando dar explicaciones lógicas a planteamientos a veces tan pragmáticos que difícilmente admiten una mera categorización. Por eso, en otras muchas ocasiones, las polémicas resultan infinitas, los debates inacabados y las explicaciones insuficientes. A veces, tan sólo haría falta evitar algunos dogmatismos arraigados y ciertos planteamientos preconcebidos. Se evitaría así la sensación de que algo no encaja en la forzada composición creada y, sobre todo, se daría fin, de una vez por todas, a una serie de afirmaciones, por repetidas ya clásicas, que chocan frontalmente con la realidad.

Esta es la sensación que produce la lectura de una serie de sentencias del Tribunal Supremo sobre la utilización privativa del dominio público<sup>1</sup>, al hilo de las que se exponen los diversos temas que aparecen a continuación. En ellas se retoma uno de tantos debates inacabados del derecho público. La solución al caso concreto, una vez más, decide la peculiar naturaleza jurídica de la concesión y de la autorización

---

<sup>1</sup> Vid. por ejemplo las sentencias de 20 de diciembre de 1993, sala 3ª, sección 4ª, ponente: Sr. Escusol Barra (La Ley, de 12 de abril de 1994, pág.12 y ss.) y de 10 de diciembre de 1996, az. 9625, sala 3ª, sección 4ª, ponente: Sr. Martí García.

administrativas, manteniéndose la expectación ante un próximo pronunciamiento sobre la cuestión. Se evita, eso sí, rehuir el problema o negar su existencia, en un intento de dar por superada la polémica, como ya hiciera el Tribunal de forma casi sistemática ante casos similares<sup>2</sup>.

Tomando como parámetro la utilización del dominio público marítimo-terrestre para la instalación de un establecimiento de cultivos marinos, las figuras de la concesión y la autorización son protagonistas nuevamente del dogmatismo excesivo que aspira a encajar a ultranza cada institución en los tipos conocidos, forzando la ratio de la distinción, que no es otra, en estos casos, que la de diferenciar distintos grados de intervención sobre un mismo espacio físico, amparados respectivamente en sendos títulos de potestad.

## II. REVISIÓN DE LA TEORÍA TRADICIONAL DE LA CONCESIÓN Y LA AUTORIZACIÓN

1. La jurisprudencia sigue aferrada a la asimilación del binomio “concesión-autorización” al clásico dualismo de Ranelletti “derechos ex novo-derechos preexistentes”<sup>3</sup>.

La autorización administrativa se considera un presupuesto de eficacia para el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente en el sujeto autorizado. Con ella se actúa una remoción de límites (ut removeatur prohibitionem) al ejercicio de un derecho que se encuentra con un obstáculo previo a su realización, sólo superado una vez constatado que resulta compatible con el orden y seguridad públicas<sup>4</sup>. Desde esta perspectiva, la autorización es una técnica propia de la policía administrativa al servicio del mantenimiento del orden (conservación del bien u orden público general) y da solución a un hipotético conflicto de intereses entre el derecho del particular -que tiende a ser ejercitado- y la autoridad de la Administración Pública -que tiende a tutelar un interés público amenazado y presumiblemente lesionado con un incontrolado ejercicio de aquel derecho. Como acto típicamente reglado, el otorgamiento de la autorización se limita a la confrontación de la solicitud con la norma aplicable, con estricta vinculación de la Administración a su resultado.

Frente a esta concepción de la autorización, la concesión administrativa se concibe como un acto creador de derechos *ex novo*, típicamente administrativos, cuyo otorgamiento se basa en un elenco de poderes de decisión más amplios en manos de la Administración, que podrá conceder o denegar lo solicitado, e incluso condicionar o cargar su ejercicio, según las exigencias de los intereses generales.

---

<sup>2</sup> Vid. la sentencia de 11 de junio de 1979, az. 2704: “Lo mejor será superar las elucubraciones hechas sobre la naturaleza jurídica de la concesión, en cuyo tema todo se cuestiona, desde si es posible una construcción unitaria de la misma o, por el contrario, sólo pueden darse notas comunes de sus distintas especies (demaniales, de servicios, industrial) hasta si se trata de un acto unilateral de la Administración, acto de Poder, o de Soberanía, o Privilegio policial, o de Autoridad; o bien, de un acto bilateral ..., de un pacto contractual ..., de un vínculo contractual del que deriven derechos y obligaciones recíprocas ..., de un concierto de obligatoria observancia ..., de un contrato bilateral ..., o simplemente, de un contrato sin más calificativos ...”.

<sup>3</sup> Vid. RANELLETTI, O., *Concetto e natura delle autorizzazione e concessioni amministrative*, en “Giurisprudenza italiana”, 1894, III.

<sup>4</sup> Vid. VILLAR PALASI, J.L. Y VILLAR EZCURRA, J.L., *Principios de Derecho Administrativo*, 1987, II, 2ª ed., pág. 87.

2. En la actualidad, la contraposición autorización-concesión está sometida a un obligado proceso de revisión<sup>5</sup>. La propia realidad impide oponer drásticamente uno y otro título únicamente con fundamento en la preexistencia o no de un derecho subjetivo y menos aún atendiendo al carácter reglado o discrecional de su otorgamiento. Eso se debe a que la autorización administrativa ha dejado de ser un mero acto de carácter policial para servir como técnica al servicio de la Administración Pública, tutelar del interés general que orienta la actividad económica o social por los derroteros convenientes a las necesidades públicas. Así se explica el hecho de que se haya ido cargando de notas ajenas a su naturaleza inicial (cláusulas accesorias, por ejemplo, sujetando a condición o término el ejercicio supuestamente preexistente, o limitando el número de permisos a otorgar) que suponen la pérdida del carácter absolutamente reglado de su otorgamiento en favor de su naturaleza “negocial”<sup>6</sup>.

Esta modalidad autorizatoria conforma junto a la clásica concesión administrativas uno de los principales instrumentos de gestión del dominio público (encaminados) a garantizar su uso óptimo. Así vista la institución es posible elaborar una teoría general aplicable a todos estos instrumentos que son, en definitiva, modalidades de intervención administrativa con un especial significado por la posición que desempeña la Administración, que pasó en corto tiempo de ser un mero guardián interesado en la integridad física del dominio público (aquí encaja la autorización como técnica de policía) a ser un activo administrador, que asienta en él sus servicios y decide sobre las modalidades de su utilización por los particulares<sup>7</sup>. De ahí el carácter discrecional del otorgamiento de estos títulos que proclama expresamente el artículo 35.2 de la Ley de Costas<sup>8</sup>, que podría erigirse en nota diferenciadora de los instrumentos de gestión productiva del dominio público frente a las licencias, permisos y -por qué no- autorizaciones como técnicas policiales, cuyo otorgamiento es reglado en el sentido de que la Administración (no necesariamente titular del demanio) se limita a constatar que el autorizado o su actividad reúnen los requisitos o condiciones predeterminados por la norma.

Según sea el uso de exclusivo, permanente, intenso y rentable, el título habilitante adoptará el *nomen iuris* de autorización o concesión. Pero sin que la calificación jurídica implique más que el diferente grado de utilización y no una alteración de su régimen jurídico básico. De hecho, la norma distingue muchas veces los regímenes jurídicos de lo que constituye esencialmente una única institución -la utilización privativa del dominio público-, quizás arrastrada por la tradicional distinción entre usos comunes especiales -autorización- y usos privativos -concesión- a que hace referencia el Reglamento de Bienes<sup>9</sup>. Sin embargo, lo cierto es que, con frecuencia, lo

<sup>5</sup> Vid. la postura de FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., en *Inscripciones y autorizaciones industriales*, RAP nº 52, 1967, pág. 422 ss., FERNANDEZ GARCIA, J.J., *Definición de servicio público: una aplicación al problema del suministro de gas*, ed. Aranzadi, 1984, pág. 100 ss., y VILLAR PALASI, J.L., *La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero*, RAP nº 5, 1951, pág. 150.

<sup>6</sup> Vid. MEILAN GIL, J.L., *Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión*, RAP nº 71, 1973, pág. 85, MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., *Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias*, RAP nº 24, 1957, pág. 117 ss. y GALLEGU ANABITARTE, A., *Derecho Administrativo. Materiales*, Madrid, 1989, I, pág. 340 ss.

<sup>7</sup> Vid. LOPEZ PELLICER, J.A., “Uso y aprovechamiento del dominio público local”, en *Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, 1989, pág. 641 ss.

<sup>8</sup> “La Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, pudiendo ser denegadas por razones de oportunidad u otras debidamente motivadas”.

<sup>9</sup> Vid. la crítica a la clasificación del Reglamento de Bienes en mi obra *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, 1995.

que se califica de uso especial es realmente un uso privativo, y la autorización de que habla el ordenamiento jurídico no es más que una concesión, podría decirse expresivamente “menor”, porque habilita un uso menos intenso y permanente que la concesión propiamente dicha<sup>10</sup>. En el primer caso, se tratará de aprovechamientos consuntivos o del estacionamiento de materiales o instalaciones de carácter desmontable o accesorio en el dominio público; en el segundo caso, estaremos ante una ocupación permanente e intensa, mediante obras e instalaciones fijas, del demanio<sup>11</sup>.

3. En ambos supuestos, surge en favor del beneficiario un derecho *ex novo* para la utilización privativa de una parcela demanial, de eficacia *erga omnes*, frente a terceros y frente a la Administración. Se descarta así la presencia de la cláusula precarial referida a estas autorizaciones, al menos con carácter absoluto, sin perjuicio de las modulaciones en el ejercicio del derecho impuestas por la presencia o inmanencia en esta peculiar relación jurídica “beneficiario-Administración” del interés general. Podría tener cabida la llamada “precariedad de primer grado”, definida por el Tribunal Supremo respecto a situaciones jurídicas que por sus propias características son de carácter permanente y duradero, permitiendo a la Administración revocar o modificar el acto originario pero sin exonerarla de indemnizar los perjuicios económicos que su intervención unilateral determina para el afectado<sup>12</sup>. La precariedad se fundamenta en tales casos en la protección de la afectación demanial, impidiendo, en palabras del Consejo de Estado, la consolidación de derechos particulares frente al interés general y permitiendo a la Administración, en caso necesario y en cualquier momento, resolver por vía rápida las ocupaciones demaniales concedidas que perturben otras obras o proyectos de mayor alcance<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Vid. la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de octubre de 1990 (ponente: Sr. Arrojo Martínez): “Así, es claro que bajo el término autorización se agrupan distintas figuras, habiendo declarado el Tribunal Supremo, en sentencia de 25 de enero de 1982, que modernamente el concepto de autorización administrativa ha pasado a tener más de un significado y contenido, dejando de poseer una naturaleza radicalmente opuesta a la de la concesión”. O la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1980 (az. 2159, ponente: Sr. Roldán Martínez), que afirma que tanto la autorización como la concesión conceden al particular el uso privado y excluyente sobre un determinado terreno de dominio público.

Sobre la calificación jurídica de la autorización y la concesión, dice MARIENHOFF que “la existencia de un permiso o de una concesión no dependen de la arbitraria denominación que se le dé: depende de la estructura jurídica del acto creador del respectivo derecho; de modo que por más que la ley, el reglamento o el acto administrativo particular hablen de “permiso”, el acto respectivo será una “concesión” si reúne los caracteres de ésta, y viceversa. Es la naturaleza y la esencia del acto, y no su denominación errónea, lo que debe considerarse para calificarlo jurídicamente”. Cfr. *Tratado de dominio público*, Buenos Aires, 1960, pág. 345. Vid. en idéntico sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1985 (az. 890, ponente: Sr. Martín del Burgo y Marchán): “Los actos tendrán la naturaleza que corresponda por su contenido e intención de los emitentes ... con abstracción del nombre que se les haya dado, ya que la inadecuación de éste no debe trascender a la sustantividad de lo que es objeto de designación”.

<sup>11</sup> Piénsese, por ejemplo, en la ubicación de un kiosco en la vía pública. La exigencia de autorización no impide su calificación como uso privativo del dominio público. Pero la falta de claridad del *nomen iuris* provoca una debilidad innata de su naturaleza jurídica. Y esto arrastra ineludiblemente importantes trabas en la configuración de su régimen jurídico. Es frecuente que la jurisprudencia se refiera, respecto a supuestos idénticos, a autorizaciones, de naturaleza contractual, para el uso privativo y constituidas a precario. Términos todos ellos casi incompatibles, como se intentará demostrar en las páginas que siguen.

<sup>12</sup> Esta reflexión debe tenerse presente en la aplicación del artículo 55.1. LC, a cuyo tenor: “Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando resulten compatibles con la normativa aprobada con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso público”. Vid. mi monografía *La utilización ...*, cit.

<sup>13</sup> Vid. Dictamen del Consejo de Estado de 9 de julio de 1981, n° expediente 43.404.

Resulta innecesario referirse a un pretendido carácter “relativo” del derecho surgido del otorgamiento de la concesión, como hizo el Tribunal Supremo en una sentencia de 30 de diciembre de 1993, cuyo fundamento jurídico tercero, apartado 5, dispone:

“Siendo el derecho subjetivo una situación de poder, es necesario distinguir entre aquellas situaciones de poder que atribuyen al titular un derecho absoluto de eficacia erga omnes (no nos referimos ahora al derecho real administrativo generado por la concesión, sino el derecho a ejercer una actividad lícita), y aquellas situaciones de poder en que se encuentra el interesado (quien aspire a que se le otorgue una concesión) y que son expresión de un derecho subjetivo relativo, y que por lo tanto, tienen valor frente a la Administración. El derecho subjetivo absoluto, se nos presenta como un derecho de protección intensa, mientras que las situaciones jurídicas que son expresión de un derecho subjetivo relativo, tienen una protección menos intensa, puesto que el interés protegido del particular ha de quedar subordinado al interés público que siempre es prevalente.

Desde otra perspectiva ... el derecho subjetivo absoluto, por su esencia, obliga a la Administración, porque ésta queda vinculada a actuar sin discrecionalidad alguna; pero el derecho subjetivo relativo, es un derecho debilitado porque la Administración no queda vinculada: la potestad discrecional se ejercita siempre teniendo presente el interés público. Ello explica que el artículo 35.2 de la Ley de Costas permita a la Administración denegar la utilización del dominio público marítimo-terrestre por razones de interés público”.

Si la relatividad supone, como afirma el Tribunal Supremo, que la eficacia del título se restringe a la relación beneficiario-Administración, no creo que aquélla deba predicarse de la concesión. En la doctrina española se concibe la utilización privativa como un derecho real conferido a través de diferentes títulos, especialmente por la situación *erga omnes* en que se encuentra su beneficiario, que tiene la posibilidad de perseguir su derecho frente a terceros y frente a la propia Administración<sup>14</sup>. Ahora bien, la naturaleza real del derecho al uso privativo del dominio público no debe llevar a una forzada asimilación del titular del dominio público marítimo-terrestre, que cede facultades de uso y aprovechamiento, con el propietario de una cosa en sentido civil. El carácter real del derecho se predica desde un punto de vista procesal, a efectos de afirmar el carácter *erga omnes* del derecho cuestionado.

---

<sup>14</sup> Vid. GONZALEZ PEREZ, J., *Los derechos reales administrativos*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, nº 346-347, 1957. Para este autor, el derecho del concesionario puede hacerse valer frente a la Administración salvo que el interés público a que esté afectado el dominio lo impida, en cuyo caso el derecho real de concesión puede extinguirse, incluso antes del vencimiento del plazo señalado. Cfr. op. cit., pág. 169. Vid. también la STS. de 11 de febrero de 1986, az. 1428, c-a, sala 4ª, ponente: Sr. González Navarro.

4. Tampoco es necesario trascender al carácter absoluto o relativo del derecho surgido de la concesión demanial para explicar el carácter discrecional de su otorgamiento. Es la afectación la que justifica el conjunto de potestades que el titular demanial conserva respecto al bien o bienes concedidos, y entre ellas la posibilidad de decidir sobre la conveniencia de la utilización privativa, una vez valorados los intereses particulares y generales confluyentes en el aprovechamiento. Más acertadas son las palabras del Tribunal Supremo vertidas en la sentencia antes reseñada, que inciden en lo que constituye el fundamento último de toda la utilización del demanio:

“Mediante la concesión administrativa se otorga *ex novo* al concesionario un derecho real *erga omnes* del que antes carecía. Pero este derecho real que nace de una concesión requiere el cumplimiento de una serie de presupuestos indispensables previos al acto de otorgamiento por parte de la Administración: ello es así porque las concesiones dominicales están siempre relacionadas con el interés público prevalente frente al interés particular ...”  
(fundamento jurídico tercero, apartado 4).

5. Finalmente, la rigidez dogmática que caracteriza la distinción entre autorización y concesión ha derivado en una generalización de la ausencia de indemnización por revocación de las autorizaciones que es inadmisibles. Una de dos: o se admite que existen títulos privativos amparados en simples autorizaciones administrativas, o se incluyen bajo el término “concesión” muchos de los supuestos definidos como “autorizaciones”. A poco que se examine el derecho positivo, podrá verificarse que existen usos del dominio público que no requieren instalaciones fijas, ni tampoco un plazo de explotación largo y que, sin embargo, no pueden considerarse situaciones administrativas de carácter precarial, carentes de entidad jurídica propia y revocables sin indemnización. Sólo así tendrían sentido las siguientes palabras del Tribunal Supremo:

“... el uso especial debe ser concedido mediante licencia o autorización, además revocable por razones de interés público y en general sin derecho a indemnización, pues en sentido estricto no es más que un acto unilateral de tolerancia por parte de la Administración, mientras que el uso privativo debe ser objeto de concesión administrativa de la que nacen verdaderos derechos subjetivos para el concesionario, que en caso de revocación hará surgir el correspondiente derecho de resarcimiento de daños y perjuicios ...” (sentencia de 6 de abril de 1987<sup>15</sup>).

---

<sup>15</sup> Vid. az. 4236, c-a, sala 4ª, ponente: Sr. Delgado Barrio, y las sentencias de 6 de julio y 25 de septiembre de 1981 (az. 3156 y 3821). También MARTIN MATEO, R., *La cláusula de precario en las concesiones de dominio público*, RAP nº 56, 1968, pág. 93 ss., para quien los intentos de introducir el precario en la concesión son una manifestación más de la extensión de las extensiones o inmunidades del poder.

### III.LA INJUSTIFICADA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA CONTRACTUAL EN LAS CONCESIONES DEMANIALES

1. En la sentencia de 20 de diciembre de 1993 citada, el Tribunal Supremo alude, a modo de inciso, al otorgamiento del título concesional “utilizando la técnica contractual”. Referencia a la naturaleza jurídica de la concesión que, pese a su breve exposición, es asumida plenamente por el Tribunal en una operación de asimilación de la concesión demanial a la de servicio cuando afirma que con ella “se verifica la transferencia de poderes jurídicos que originariamente pertenecen a la Administración”:

“Cuando por no dañarse el interés público -ni se perjudiquen otros aprovechamientos lícitos- se otorga por la Administración el título concesional, utilizando la técnica contractual, se verifica la transferencia de poderes jurídicos que originariamente pertenecen a la Administración ...”  
(fundamento jurídico tercero, apartado 4).

Con esta afirmación el TS incurre en una gran imprecisión. La transferencia de poderes públicos al concesionario es propia de la concesión de servicios, o al menos lo era antes de la entrada en vigor de la LRJAAPP y del PAC<sup>16</sup>, asumiendo el beneficiario el ejercicio de una actividad de innegable interés público (indispensable para la vida colectiva, según la doctrina mayoritaria) y predicada en su integridad del Estado (titularidad pública de la actividad). Precisamente por este carácter público de la actividad, el interés general se concibe como la causa inmediata de la concesión, suponiendo la transferencia al concesionario no sólo de la gestión de la actividad -no su titularidad, que sigue siendo pública- sino del conjunto de funciones necesarias para asegurar la adecuada prestación del servicio, en condiciones de regularidad y continuidad.

La concesión de dominio público, sin embargo, tiene como causa inmediata la explotación rentable de un determinado sector de titularidad administrativa, mediante la incorporación de determinadas instalaciones, de mayor o menor fijeza, dirigidas a una actividad económica que requiere como sede física el demanio. Sin duda, el otorgamiento de la concesión persigue además el interés general, pero en este caso se concreta en el fin público o finalidad objetivamente determinada por la norma creadora de la potestad y que, como tal, actúa de límite al otorgamiento. Se trata del “uso óptimo” del dominio público, y significa el poder de intervención de la Administración titular en el proceso de habilitación de usos o actividades sobre este espacio físico: de una parte, dicho poder de intervención se manifiesta en la potestad discrecional de la Administración en el otorgamiento de los títulos habilitantes, tradicionalmente admitida en nuestro ordenamiento jurídico; de otra, la intervención administrativa estará presente a lo largo de toda la explotación, a través de diversas potestades que confiere el ordenamiento jurídico al titular demanial: poder de vigilancia, de modificación del título concesional, de rescatar los bienes de dominio público, etc.

Pero en ninguno de estos supuestos se produce una transferencia de poderes jurídicos que originariamente pertenecen a la Administración en favor del concesionario, ni mucho menos se derivan estas intervenciones de dicha transferencia.

---

<sup>16</sup> Vid. el artículos 15 de la LRJAAPP y del PAC, y en el ámbito local, el artículo 85 de la LBRL, que establece: “En ningún caso se podrán prestar por gestión indirecta los servicios públicos que impliquen el ejercicio de autoridad”. Vid. a este respecto, por ejemplo, la STS de 26 de enero de 1990, az. 561, sala 3ª, sección 5ª, ponente: Sr. Jiménez Hernández.

La intervención administrativa proviene de la presencia innegable de un interés público subyacente en toda explotación privativa del dominio público. Si la *publicatio* pretendió desde sus orígenes sustraer ciertos bienes del tráfico jurídico privado, es esa misma constatación de la demanialidad la que habilita a la Administración para controlar y planificar su explotación productiva, siendo el límite de la misma la integridad de los bienes concedidos.

Por tanto, como en toda actuación administrativa, el otorgamiento de la concesión persigue el interés general, que se concibe como el fin público o finalidad objetivamente determinada por la norma creadora de la potestad. Toda la intervención del titular demanial deberá justificarse en la “determinación, protección, utilización y policía” del dominio público, como señala el artículo 1 de la Ley de Costas. Fuera de este ámbito, la intervención deberá ampararse en otros títulos, porque ya no será el demanial suficiente para justificarla.

Partiendo de este razonamiento, es indiferente a priori utilizar la técnica contractual o la técnica unilateral para articular la relación entre el titular del dominio público y el usuario beneficiario de una concesión. En ambos casos la relación jurídica resultante tendrá como objetivo la explotación rentable del demanio dentro de los límites que impone la *publicatio* de los bienes objeto de utilización. El análisis histórico de ambas técnicas demuestra que ha sido coyuntural la aplicación de la técnica contractual para regular diversas relaciones entre la Administración y los particulares, cuando imperaba la creencia de que la Administración tenía una posición más fuerte frente al particular cuando acudía al acto que al contrato, y que la vinculación era mayor aplicando la técnica contractual. A modo de ejemplo: históricamente el acto ha ofrecido un campo apropiado para el juego de la revocabilidad; por eso, tratándose de relaciones que conllevan una inversión por parte del administrado, con objetivos claramente económicos y la idea de la rentabilidad de esta parte implicada, la técnica contractual ha resultado idónea. Pero esto no debe sacarse de su propio contexto, que es el de una Administración con mayor esfera de discrecionalidad y menor sujeción al principio de legalidad<sup>17</sup>.

Hoy en día, sin embargo, ya no es necesario forzar la institución contractual con figuras cuyo perfeccionamiento depende de la voluntad unilateral de la Administración, sobre todo si se asume que en un Estado de Derecho carece de sentido suponer que las relaciones contractuales vinculan con mayor fuerza a la Administración que las unilaterales, porque la Constitución somete a la ley y al Derecho a toda la actuación administrativa sin excepción.

2. La constatación de la naturaleza unilateral de la concesión demanial se halla en la propia norma reguladora. Efectivamente, el análisis del derecho positivo es el campo idóneo para confrontar esta afirmación. Especialmente si a la figura de la concesión de dominio público oponemos la de servicio, cuyo carácter contractual es aceptado sin recelo.

a) Para dar este paso puede usarse de banco de pruebas alguna de las principales manifestaciones patológicas de la concesión de dominio público marítimo-terrestre, como por ejemplo, su modificación en caso de fuerza mayor, originada a causa de un maremoto o golpe de mar. Desde una perspectiva contractualista, la fuerza de la bilateralidad de prestaciones y el mantenimiento del equilibrio financiero del contrato han determinado la elaboración del principio de riesgo imprevisible para templar las relaciones entre el equilibrio contractual y el principio de riesgo y ventura aplicable a los contratos administrativos: cuando en un contrato oneroso conmutativo con

---

<sup>17</sup> Vid. MEILAN GIL, J.L., *La actuación contractual de la Administración Pública española. Una perspectiva histórica*, RAP nº 99, 1982, pág. 7 ss.

prestaciones sucesivas, un acontecimiento absolutamente independiente de las partes, que excede y es ajeno a la acción u omisión de ambas, no hace imposible la ejecución del contrato pero torna sumamente oneroso el cumplimiento de una de las prestaciones, alterando profundamente la economía del contrato, por encima de lo que las partes han podido razonablemente prever, entonces la Administración debe acudir en ayuda del contratista soportando una parte de las consecuencias onerosas de la situación que se ha originado, mediante la concesión a éste de una indemnización o subvención extraordinaria.

Esta doctrina difícilmente encaja con la regulación de las concesiones demaniales para la utilización privativa del dominio público. Volviendo a la Ley de Costas de 1988, se contempla la posibilidad de que la Administración otorgante modifique las características de la concesión, concretamente “en casos de fuerza mayor” a petición del titular (artículo 77), entendiéndose por ésta “la regresión no prevista de la costa que no esté originada por las obras objeto de la concesión, los movimientos sísmicos o maremotos, los temporales imprevisibles superiores a los de cálculo, los incendios no provocados y cualquier otra causa excepcional similar” (artículo 156.2 RLC). Pero en todos estos casos el concesionario carecerá de derecho a indemnización, lo cual difícilmente permite encajar este supuesto como el de “riesgo imprevisible” típico de las relaciones contractuales de la Administración.

Mayor concordancia existe entre esta regulación y la contenida en el artículo 139 LRJAAPP y PAC respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración “por toda lesión que sufran [los particulares] en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. La ausencia de indemnización se reconduce, pues, fácilmente, a la excepción general de responsabilidad administrativa por lo que no tiene sentido hacer matizaciones que justifiquen la excepcionalidad del régimen contractual general.

Ante esta regulación sólo cabe hacer una interpretación: pese a las relaciones bilaterales que surgen del otorgamiento de la concesión demanial, su carácter unilateral hace aplicables con toda su fuerza las potestades administrativas, con el único límite genérico de la legalidad. El juego de la *potestas variandi* de la Administración no encuentra el correlativo empleo de la técnica del equivalente económico porque no existe en realidad reciprocidad de prestaciones.

Por el contrario, en el ámbito de la concesión de servicio público, de marcado carácter contractual, la doctrina clásica de la inalterabilidad del contrato (derivada del principio “*pacta sunt servanda, contractus lex inter partes*”) ha sido sustituida por la de flexibilidad, sobre todo para garantizar la continuidad del servicio<sup>18</sup>. Lejos de concebirse como un principio ajeno a la relación contractual, la *potestas variandi* sólo alcanza su verdadero significado si se considera como elemento natural de los contratos administrativos. Así entendida la institución, la Administración Pública viene obligada a modificar el contrato en la medida en que su mantenimiento suponga la interrupción o la prestación irregular del servicio<sup>19</sup> (recuérdese que los principios de continuidad y regularidad se perfilan como fundamento de la institución contractual) y esta idea de

<sup>18</sup> Dinamicidad del servicio público versus estaticidad del contrato privado. Como dijo VILLAR PALASI, J.L., *Concesiones*, voz en “Nueva Enciclopedia Jurídica”, Seix, Barcelona, 1952, IV, pág. 684 ss., la inmutabilidad que se exige en el contrato administrativo es una estabilidad dinámica y nunca estática. Vid. DESOLAS RAFECAS, J.M., *Contratos administrativos y contratos privados de la Administración*, Tecnos, 1990, pág. 40 ss. Vid. artículo 1256 Cc: “La validez y el cumplimiento de los contratos no se pueden dejar al arbitrio de uno de los contratantes”.

<sup>19</sup> Vid. artículos 102 y 164 de la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

mantenimiento opera con toda su fuerza en la teoría del “equivalente económico”, que se configura como un “deber contractual” o contrapartida obligacional al ejercicio de la *potestas variandi*, cuyo fin último es evitar la extinción de la relación contractual por incumplimiento de una de las partes<sup>20</sup>.

Por tanto, el restablecimiento económico o el derecho a la equivalencia honesta se perfila como alternativa a la regla de derecho civil de *exceptio non adimpleti contractus*, según la cual el incumplimiento de una de las partes puede oponerse como causa resolutoria del contrato, que impediría a la Administración modificar lo pactado cuando así lo requiriesen las necesidades del servicio<sup>21</sup>. El interés público exige que el contratista deba prestar el servicio con la “continuidad debida”<sup>22</sup>, no obstante lo cual, y para respetar la esencia de lo convenido, el ejercicio del *ius variandi* tiene que ir acompañado de la puesta en funcionamiento de las técnicas de mantenimiento del equilibrio contractual<sup>23</sup>. En estos casos, la compensación económica (indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la modificación) se configura como un supuesto de reponsabilidad contractual de la Administración Pública, que surge del propio contenido del contrato, y no de una clase de potestades genéricas, ajenas al contrato, que influyen o limitan cualquier situación jurídica positiva<sup>24</sup>. El deber de restablecer el equilibrio económico es la contrapartida obligacional de la posibilidad de ejercicio de la *potestas variandi* de la Administración y es precisamente lo que permite considerar como contrato a la institución concesional<sup>25</sup>.

b) Como se ve, no es fácil reconocer el contrato en la concesión demanial. Ni siquiera partiendo del hecho de que concurren dos voluntades en el procedimiento de su otorgamiento, pese a que este dato ha llevado a gran parte de la doctrina a afirmar categóricamente su marcado talante contractual, manifestado en la participación del interesado a través de la solicitud del título concesional o de la aceptación de sus condiciones generales.

Los partidarios de la tesis contractualista, efectivamente, conciben la voluntad del administrado como elemento esencial del contrato de concesión o requisito de existencia del mismo. En las concesiones rogadas, la petición invita a la Administración a reflexionar sobre la oportunidad de adjudicar los bienes de dominio público para su

---

<sup>20</sup> Vid. GONZALEZ PEREZ, J., *Indemnización al contratista en los supuestos de resolución del contrato por suspensión temporal de las obras por plazo superior a un año*, RAP nº 103, 1984, pág. 229 ss.

<sup>21</sup> Vid. STS de 21 de octubre de 1980 (az. 4005), que afirma que el fin último de la técnica del restablecimiento del equilibrio financiero es, precisamente, “asegurar el mantenimiento del servicio público en circunstancias anormales”.

<sup>22</sup> Artículos 162 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 218 del Reglamento General de Contratación.

<sup>23</sup> Cfr. SAINZ MORENO, F., *La “exceptio non adimpleti contractus” en la contratación administrativa*, REDA nº 16, 1978, pág. 20.

<sup>24</sup> Me refiero al poder de modificación del contrato como manifestación de la potestad expropiatoria (concebida como genérico poder de sacrificio de situaciones patrimoniales) o incluso del poder reglamentario y su posibilidad de introducir alteraciones en las situaciones jurídicas existentes por vía normativa. Vid. GARCIA DE ENTERRIA, E. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 1991, 3ª ed., Tomo I, pág. 637; y MONEDERO GIL, J.I., *Doctrina del contrato del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, 1977, pág. 390.

<sup>25</sup> Apoya esta tesis DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, *El incumplimiento de la concesión de servicio público*, Montecorvo, Madrid, 1981, pág. 398 ss., y especialmente nota 607: “Es falaz mantener a todos los niveles que la concesión es un contrato, consagrar el principio del equivalente económico, denominar al concesionario colaborador, contratante, etc., y, posteriormente, negar de plano las consecuencias últimas del contenido contractual y mantener que determinadas obligaciones fundamentales de la Administración tienen únicamente la característica o imperatividad legal y no contractual”. Vid. VASQUEZ FRANCO, *La concesión administrativa de servicio público*, Ed. Temis, 1991, pág. 177 ss.

utilización privativa, a modo de estímulo o incitación para su tramitación, de modo que todo el conjunto de actividades anteriores al concurso de la oferta y la aceptación se consideran típicos tratos precontractuales encaminados a la perfección del contrato. Y la aceptación de las condiciones se concibe como manifestación de la autonomía de la voluntad del concesionario y, por tanto, elemento esencial del mismo, en el sentido del artículo 1261 Cc. La voluntad del administrado se hace necesaria para el nacimiento de la concesión, que requiere precisamente el concurso de la oferta y la aceptación sobre la causa del contrato. Hasta ese momento no se considera perfecto el negocio concesional y existe para el concesionario tan sólo un *status* general, impersonal y objetivo que regula las modalidades de uso<sup>26</sup>.

Desde mi punto de vista, el valor de la solicitud no es otro que el de un acto que inicia el procedimiento para la obtención de la concesión demanial, procedimiento administrativo que culminará con una decisión unilateral de la Administración de marcado carácter discrecional. La solicitud se enmarca por tanto dentro de una de las dos vías de iniciación de cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a solicitud de persona interesada (artículo 68 LRJAAPP).

La voluntad del particular sólo constituye requisito esencial en el momento de la aceptación de las condiciones ofertadas por la Administración. La concesión nace y es válida con la sola actuación administrativa. La contestación de la Administración es el acto generador del derecho concesional, si aquella es positiva. Si se deniega la solicitud, nunca habrá llegado a existir relación alguna<sup>27</sup>. Esto no quiere decir que sea indiferente la solicitud del particular porque en la mayoría de las concesiones estamos ante actos rogados, es decir, emitidos a instancia del particular.

Tratándose de una manifestación de voluntad unilateral de la Administración, la concesión existe y es válida en el momento del otorgamiento por aquella. La resolución administrativa llega tras una serie de trámites que se identifican perfectamente con el típico procedimiento administrativo para la producción de un acto administrativo. Con una particularidad: la exigencia legal de aceptación de las condiciones por el particular. Practicada la instrucción del procedimiento y antes de la resolución, se comunican al peticionario las condiciones en que podría serle otorgada aquella. La aceptación se produce inmediatamente antes de la resolución administrativa que pone fin al procedimiento<sup>28</sup> y por lo tanto, antes de nacer el vínculo concesional. De tal forma que la resolución sobre el otorgamiento de la concesión se producirá sólo “en caso de ser aceptadas las condiciones en el pliego estipulado” (artículo 146.12 RLC), luego, hasta ese momento la concesión no existe ni tampoco la condición de concesionario. Confirma esta teoría el hecho de que si el concesionario no acepta, “se declarará concluido el expediente por desistimiento del peticionario” (artículo 146 RLC), desistimiento que se configura en nuestro ordenamiento como una forma más de poner fin al procedimiento administrativo (art. 87.1 LRJAAPP). Esto quiere decir en ese momento todavía no ha nacido la concesión; estaremos ante un supuesto de renuncia o desistimiento durante la tramitación del expediente, y no ante un caso de resolución o anulación de un vínculo concesional por ineficacia sobrevenida<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Vid. LAFUENTE BENACHES, M.M., *La concesión de dominio público. Estudio especial de la declaración de su caducidad*, Montecorvo, Madrid, 1988, pág.43 ss.

<sup>27</sup> El artículo 43.2.b) de la LRJAAPP y del PAC recoge la regla del silencio negativo para las solicitudes que tengan por consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

<sup>28</sup> “Previamente a la resolución”, dice el artículo 67 de la Ley de Costos.

<sup>29</sup> ART. 92.1 LRJAAPP y del PAC. - “Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos ...”.

La aceptación, por tanto, es un trámite más del procedimiento que, al igual que otros, se configura como esencial<sup>30</sup>. Por eso se concibe la concesión como acto administrativo “necesitado de colaboración”, entendiéndose durante su tramitación. De esta forma se evita hacer uso de las ideas de acto-condición o acto-sumisión: la aceptación no es una condición suspensiva de la eficacia porque en el momento de emitirse todavía no ha nacido derecho concesional alguno; tampoco es una forma de “sumisión” del particular a las condiciones impuestas por la Administración por haber realizado mediante la solicitud una pre-aceptación de las mismas porque, como ya se ha dicho, no se puede atribuir tal carácter al simple modo de iniciar el procedimiento.

Sólo así se puede entender el sentido de los actos preparatorios o de trámite que se producen hasta la definitiva resolución administrativa que pone fin al expediente:

- Por parte del concesionario: si no acepta, se pone fin al procedimiento (desistimiento) y pierde la fianza constituida, que tenía como fundamento garantizar la seriedad de la solicitud y la prosperabilidad del procedimiento (no estamos, por tanto, ante una consecuencia derivada del incumplimiento del clausulado concesional, porque la concesión no llegó a perfeccionarse).

- Por parte de la Administración: decide discrecionalmente si otorga o no la concesión, aun habiendo aceptado el concesionario, sin quedar vinculada a su propuesta (lo cual es contrario a cualquier idea de vinculación contractual de la oferta).

Esta postura ha sido mantenida en diversas ocasiones por el Consejo de Estado, pero es especialmente ilustrativo el Dictamen de 22 de febrero de 1973:

“En la tramitación de un expediente de concesión, se parte de una solicitud inicial del particular interesado; las actuaciones subsiguientes a que esa solicitud da lugar tienen por objeto específico suministrar los datos y elementos de juicio sobre los que se ha de elaborar la decisión administrativa final, tanto en su pronunciamiento principal relativo al otorgamiento de la concesión, cuanto en lo que respecta a la fijación, en su caso, de las condiciones con arreglo a las cuales la concesión puede ser otorgada. Como quiera que la relación jurídica concesional a establecer requiere una formal concurrencia de ambas voluntades, la de la Administración concedente y la del concesionario, la práctica administrativa, y en algunos supuestos las propias normas reglamentarias, han introducido un trámite previo al acto administrativo, por el que se someten las condiciones concesionales al presunto concesionario para su aceptación o formulación de reparos que estime procedentes ... Que la Administración pida la conformidad del concesionario con anterioridad a su propio pronunciamiento no implica ni puede implicar una torcida y abusiva intención de forzar la aceptación, sino una cautela rigurosamente correcta que le permite enjuiciar preventivamente el fundamento de los reparos que pueda hacer el concesionario ... y, en su caso, la viabilidad misma de la concesión, si el concesionario no la acepta en los términos que la Administración, en uso de sus propias facultades, pueda otorgarla ...”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> “Sin cuya aceptación no será otorgada”, según el artículo 67 de la Ley de Costos.

<sup>31</sup> Expediente nº 38.323.

c) En la práctica, esta concepción unilateral de la concesión permite dotar de sentido a ciertos comportamientos de la Administración titular del demanio que, desde la perspectiva contractual, serían más que dudosos.

Una ilustrativa muestra de esta afirmación es la controversia resuelta por el Tribunal Supremo en su sentencia de 10 de diciembre de 1996<sup>32</sup>, respecto a un concurso convocado sobre “autorizaciones para la pesca del coral”, que la Administración declara desierto invocando la necesidad de “velar por la conservación del coral”, habida cuenta de la existencia de un informe del Instituto Español de Oceanografía obrante en las actuaciones que desaconsejaba la práctica de la pesca y recomendaba preservar el coral. El Abogado del Estado recondujo sus alegaciones a la Ley de Contratos del Estado, concretamente al artículo 36 que recogía la facultad de la Administración para declarar desierto el concurso, invocando por su parte el recurrente su disconformidad al no estar contemplado en los Pliegos de cláusulas administrativas tal posibilidad.

El debate sobre la prevalencia de los Pliegos contractuales tiene un enorme interés en su marco propio, es decir, en el seno de las relaciones contractuales, donde rige la regla *lex contractus*. Pero no en este caso, en que se debate la oportunidad del otorgamiento de una autorización para el uso del dominio público marítimo-terrestre. La Administración no está obligada al otorgamiento de títulos de utilización privativa, ni queda vinculada por la oferta. Todo lo más, existirán otros cauces para reparar las expectativas del ciudadano “confiado” en la obtención del título<sup>33</sup>, pero declarar desierto el concurso por los daños que habría de sufrir el dominio público y sus recursos es una de las facultades inherentes a la titularidad demanial<sup>34</sup>.

#### IV. RECAPITULACIÓN

El análisis de las formas de utilización del dominio público es una tarea laboriosa e ingeneralizable que exige, de un lado, liberarse de las ataduras de la clásica distinción del Reglamento de Bienes entre uso común, general y especial, y uso privativo y, de otro lado, desentrañar la ya recurrente confusión en torno a los títulos habilitantes para su ejercicio, principalmente el binomio “autorización-concesión”.

Respecto a la primera cuestión, la impresión que produce la vigencia de la clasificación del Reglamento de Bienes es decepcionante. Quizás ponga de manifiesto que la realidad es cambiante y que los conceptos de lo “común” o “especial”, por ejemplo, puedan variar considerablemente según las circunstancias de tiempo y lugar.

<sup>32</sup> Cit, nota 1.

<sup>33</sup> Por, ejemplo, la aplicación del principio de protección de la confianza legítima del ciudadano, muy aplicado en los últimos tiempos por la jurisprudencia. Como matización del de buena fe en materias que, como ésta, tiene importantes repercusiones económicas, ha sido consagrado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y es de aplicación cuando se produzca en el particular una “confianza” o “convicción” basada en signos externos producidos por la Administración de forma lo suficientemente concluyente, que induzcan racionalmente a aquél a confiar en la apariencia de legalidad de una actuación administrativa concreta, moviendo su voluntad a realizar determinados actos e inversiones de medios personales y económicos, que después no concuerden con las verdaderas consecuencias de los actos que realmente y en definitiva son producidos con posterioridad por la Administración (STS. 28 de febrero de 1989, az. 1458, 15 de junio y 5 de octubre de 1990, az. 5158 y 7960, y 19 de febrero de 1992, az. 2909).

<sup>34</sup> Existe ya una jurisprudencia constitucional consolidada sobre la significación del título de dominio público en el marco del Estado autonómico, y se afirma, precisamente, que este título confiere a su titular una serie de facultades dirigidas a proteger, conservar y garantizar la integridad y el uso público del dominio público. Entre estas facultades hay que incluir la posibilidad de “decidir” qué usos, en qué momento y con qué condiciones debe explotarse esta zona particularmente protegida por el ordenamiento jurídico.

Otto Mayer lo dijo de esta forma: “Piénsese en la vida privada de los habitantes de una pequeña comunidad local, aun no batida por lo vientos de la modernidad, que se pasan la mayor parte del día en las plazas y calles públicas. Allí se depositan cosas, brincan los niños, se ponen bancos y sillas por las noches para tomar el aire y, sobre todo, allí trabajan los propios artesanos a quienes la calle les sirve tantas veces de tienda u oficina. No debemos dudar que estamos ante un uso común. Y, sin embargo, no parece poder sustentarse que las utilidades en ese caso extraídas del dominio público sean cualitativamente diferentes de las que obtiene, por ejemplo, en una ciudad más moderna, el comerciante que explota una pequeña explanada en la vía pública. Pero, desde el primer momento, todos estarán dispuestos a decir que este último realiza un uso especial o privativo, obtenido por licencia municipal”.

La segunda cuestión, enraizada en la concepción de Ranelletti de la autorización administrativa como una “remoción de límites” a una facultad o derecho preexistente del sujeto autorizado, ligando su contenido y eficacia al concepto tradicional de policía, y de la concesión, al contrario, como un acto creador de derechos *ex novo* que amplían la esfera jurídica patrimonial del beneficiario, adolece sin duda del dogmatismo excesivo propio de las instituciones administrativas que tiende a encajar fenómenos nuevos en figuras ya conocidas, provocando, una vez más, que las instituciones sirvan al Derecho de forma artificial, en un afán por alcanzar y mantener dogmas inamovibles.

La realidad es otra, y sólo a través del examen analítico de las múltiples actividades sobre las que opera este binomio es posible revisar la teoría clásica de los títulos de utilización. Que se ha convertido ya en una exigencia, tras la progresiva patrimonialización del dominio público y el nuevo rol de la Administración Pública, que abandona su papel de “mero guardián” (donde puede integrarse la autorización como técnica policial) y pasa a ser un “activo administrador”, o podría decirse “activo planificador”, que asienta sobre el dominio público sus servicios y decide sobre las modalidades de su utilización en atención a su óptimo rendimiento productivo.

Nuestro entorno nos muestra que hay unos usos libres, públicos y gratuitos, y otros que no lo son. Hablar de “usos comunes” sólo en el primer caso, es decir, respecto a los plenamente libres, públicos y gratuitos, reduciría prácticamente al absurdo esta categoría, porque son pocas las utilizaciones del demanio que no se ven mediatizadas por circunstancias de policía económica, medioambiental u otras semejantes, que, a veces, nada tienen que ver con la utilización del demanio en sí misma. No se riñe con la calificación de uso común, por ejemplo, el hecho de exigir ciertas cualidades al usuario, o de abonar ciertas tasas, si bien respecto a esto último es necesario erradicar la tendencia a exigir contraprestaciones pecuniarias por cualquier uso de las dependencias demaniales. Tampoco están reñidos con dicha calificación determinados límites y limitaciones del derecho al uso como consecuencia, en unos casos, de la declaración del dominio público como espacio natural, que supone una importante limitación de las formas de utilización; en otras ocasiones, de la potestad de reserva de ciertos bienes, que supone sustraerlos del régimen general de utilización, derivada unas veces del título demanial -y por tanto para el cumplimiento de los fines establecidos en la norma habilitante- y otras del propio artículo 128 de la CE; y, finalmente, de medidas de policía demanial, que no afectan al contenido del derecho pero condicionan su ejercicio, sometiéndolo a previa autorización.

Fuera de estos supuestos, la utilización del dominio público reviste connotaciones privativas, al excluir o limitar el uso de los demás interesados: exclusividad, permanencia, intensidad y rentabilidad son las notas esenciales de esta forma de uso. Por eso su ejercicio requiere el previo otorgamiento de un título habilitante que no tiene que ser necesariamente la concesión administrativa. La autorización administrativa puede habilitar a ciertos usos privativos, cuando sean de

“menor permanencia” o “menor estabilidad”, como la simple actividad consuntiva del demanio o el estacionamiento de materiales.

Para concluir, una reflexión final. Habiendo constatado que las clasificaciones no siempre resultan útiles y mucho menos adaptables a la realidad, es preciso tener en cuenta el criterio establecido por el Tribunal Supremo de que los actos tendrán la naturaleza que corresponda por su contenido e intención de los emitentes, con abstracción del nombre que se les haya dado, ya que la inadecuación de éste no debe trascender a la sustantividad de lo que es objeto de designación. O lo que es lo mismo, que la contemplación de la realidad se revela como método idóneo de la necesaria revisión de la teoría tradicional del dominio público.