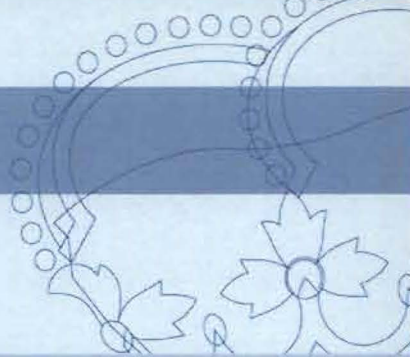


Colección

**MONOGRAFÍAS**



# El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI



# INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## ÍNDICE

<b>Presentación</b> . . . . .	21
<b>Capítulo I. La valorización de los bienes demaniales en el marco de la teoría general del dominio público</b> . . . . .	27
1. La teoría general del dominio público . . . . .	27
1.1. El concepto de dominio público y su necesaria reformulación . . . . .	27
1.1.2. El dominio público en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas . . . . .	31
1.1.3. Los bienes públicos en el Código civil . . . . .	33
1.1.4. Elementos que conforman el concepto de dominio público . . . . .	34
1.1.5. Consecuencias de la extensión del concepto de bienes demaniales a los «derechos» . . . . .	39
1.1.6. Las diferentes propuestas de reformulación de los conceptos de bienes demaniales y patrimoniales . . . . .	41
1.2. La relevancia del dominio público en el Derecho público de bienes . . . . .	50
1.3. La controvertida cuestión de la naturaleza jurídica del dominio público . . . . .	51
1.4. Los dogmas configuradores del régimen jurídico demanial . . . . .	55
1.4.1. Notas básicas . . . . .	55
1.4.2. La inalienabilidad . . . . .	56
1.4.3. La imprescriptibilidad . . . . .	57
1.4.4. La inembargabilidad . . . . .	58
1.4.5. Consecuencias en el tráfico jurídico de la aplicación de los principios tradicionales del régimen demanial . . . . .	58
2. La necesidad de matizar los principios tradicionales del régimen jurídico demanial y los obstáculos de esta orientación . . . . .	60
3. Expansión y privatizaciones: dos tendencias contrapuestas que afectan a los bienes demaniales . . . . .	64

4. El sistema singular de protección de los bienes demaniales . . . . .	67
4.1. Régimen jurídico de las facultades y prerrogativas para la protección y defensa de los patrimonios públicos . . . . .	67
4.1.1. Existencia de un «núcleo duro» aplicable por igual a los bienes demaniales y patrimoniales . . . . .	67
4.1.2. Aspectos comunes al ejercicio de las prerrogativas de defensa y protección de los bienes públicos . . . . .	70
4.2. La potestad de investigación . . . . .	70
4.3. La potestad de deslinde . . . . .	72
4.3.1. Regulación jurídica . . . . .	72
4.3.2. Antecedentes históricos . . . . .	73
4.3.3. Los efectos del deslinde . . . . .	75
4.4. Recuperación posesoria . . . . .	76
4.5. La recuperación de oficio . . . . .	78
4.6. El desahucio administrativo . . . . .	79
4.7. Régimen de inventario . . . . .	80
4.7.1. Introducción . . . . .	80
4.7.2. La regulación efectuada por la LPAP y su Reglamento . . . . .	80
4.7.3. Efectos jurídicos de los inventarios . . . . .	81
4.8. La inmatriculación registral . . . . .	82
4.8.1. Evolución legislativa de la inmatriculación registral . . . . .	82
4.8.2. Características destacadas del régimen jurídico de la inscripción registral. Especial atención a los títulos inscribibles . . . . .	85
<b>Capítulo II. La búsqueda de la «valorización» del dominio público . . . . .</b>	<b>89</b>
1. La nueva pretensión de valorización de los bienes públicos . . . . .	89
1.1. Consideraciones generales . . . . .	89
1.1.1. La obligatoria estabilidad presupuestaria como punto de partida y causa general de la corriente de valorización . . . . .	89
1.1.2. La actividad financiera como necesidad de la acción administrativa . . . . .	94
1.2. El término «valorización»: su significado . . . . .	95
1.3. Especial referencia a la valorización en el Derecho francés . . . . .	99
1.4. La importancia económica de los bienes públicos . . . . .	106
2. Las causas específicas del fenómeno de la valorización . . . . .	108
2.1. El gasto público y la crisis económica . . . . .	108
2.2. La reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad . . . . .	110
3. Los objetivos que se deben alcanzar mediante las operaciones de valorización . . . . .	111

4. El dominio público, entre la valorización y la protección: necesario equilibrio entre ambas tendencias . . . . .	115
4.1. La conciliación entre la valorización y la protección del dominio público. . . . .	115
4.2. El dominio público en el Estado social . . . . .	116
5. Dificultades a las que la tendencia de valorización debe hacer frente. .	120
6. Algunas soluciones adoptadas para potenciar el desarrollo económico . . . . .	122
6.1. Diferentes modalidades adoptadas por la corriente de valorización según su campo de aplicación . . . . .	122
6.1.1. Valorización en la gestión . . . . .	122
6.1.2. Valorización financiera a través de las ocupaciones demaniales . . . . .	123
6.1.3. Valorización por inversión y fomento de la financiación privada . . . . .	124
6.2. Instrumentos utilizados para conseguir una mayor rentabilización . . . . .	125
6.2.1. Introducción . . . . .	125
6.2.2. Las tasas devengadas por la utilización del dominio público. . . . .	127
6.2.3. Las cesiones gratuitas . . . . .	128
6.2.4. La división en volúmenes del dominio público . . . . .	128
6.2.5. La constitución de derechos reales . . . . .	128
6.2.6. Los contratos . . . . .	129
<b>Capítulo III. La compatibilidad entre la voluntad de valorizar el dominio público y el respeto a la afectación . . . . .</b>	<b>131</b>
1. La regla de la afectación como clave de la demanialidad pública . .	131
1.1. El inicio de la demanialidad: la afectación . . . . .	131
1.1.1. El concepto de afectación y su relación con la corriente de valorización . . . . .	131
1.1.2. Los modos de afectar bienes y derechos . . . . .	134
1.1.3. La competencia y el procedimiento para afectar . . . . .	147
1.2. Las mutaciones demaniales . . . . .	148
1.3. Las afectaciones concurrentes . . . . .	151
1.4 El cese de la demanialidad: la desafectación . . . . .	153
1.4.1. Concepto y características . . . . .	153
1.4.2. Clases de desafectación . . . . .	155

2. La afectación y su relación con los principios configuradores del régimen jurídico demanial . . . . .	158
3. La construcción de la noción de «cosa pública» en torno a la afectación. . . . .	164
4. La distinta intensidad de la afectación en función del concreto bien al que se aplica. . . . .	166
5. Afectación demanial y reservas al sector público . . . . .	167
5.1. Afectación y reserva de recursos esenciales . . . . .	167
5.2. Reservas demaniales . . . . .	169
6. Adscripción y desadscripción de bienes y derechos . . . . .	170
6.1. Adscripción . . . . .	170
6.1.1. Concepto. . . . .	170
6.1.2. Características. . . . .	171
6.2. Desadscripción . . . . .	175
<b>Capítulo IV. Las posibilidades tradicionales otorgadas por el ordenamiento jurídico para la valorización . . . . .</b>	<b>177</b>
1. Consideraciones previas . . . . .	177
2. Régimen de usos del dominio público singulares y privativos: valorización precaria . . . . .	178
2.1. Usos del dominio público estatal. . . . .	178
2.2.1. Usos permitidos por la lpap . . . . .	178
2.1.2. Títulos habilitantes: licencias y concesiones demaniales . . . . .	190
2.1.3. Negocios jurídicos sobre la concesión o con objeto de la misma . . . . .	195
2.1.4. Exigencia de tasas . . . . .	200
2.1.5. Cesiones gratuitas: renuncia a la valorización . . . . .	203
2.2. Usos del dominio público en las leyes de patrimonio de las comunidades autónomas . . . . .	214
2.3. Usos del dominio público en el ámbito local . . . . .	230
2.3.1. Clases de uso . . . . .	230
2.3.2. Las tasas en el ámbito local . . . . .	231
2.3.3. Cesiones gratuitas. . . . .	235
<b>Capítulo V. La división en volúmenes del dominio público. . . . .</b>	<b>237</b>
1. División vertical en volúmenes de la propiedad pública demanial . . . . .	237
1.1. Razones que dieron lugar a la práctica de división en volúmenes . . . . .	237
1.2. Evolución histórica de la práctica de la división en volúmenes. . . . .	239
1.2.1. La regla contenida en el art. 350 del Código civil . . . . .	239

1.2.2. El criterio del interés .....	242
1.2.3. El subsuelo en la primera jurisprudencia contencioso-administrativa y en la jurisprudencia civil .....	243
1.2.4. Régimen urbanístico del subsuelo .....	245
1.3. La naturaleza jurídica del subsuelo .....	253
2. La división en volúmenes en el ámbito urbanístico. ....	255
2.1. La cesión del dominio útil y la cesión plena del derecho de propiedad .....	255
2.2. Aplicación práctica de la operación de «división en volúmenes» .....	258
2.2.1. La doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado .....	258
2.2.2. La doctrina del Tribunal Supremo .....	262
2.3. La exigencia de desafectación previa a la transmisión. ¿La división en volúmenes de la propiedad pública arrastra el régimen jurídico demanial? .....	267
3. La constitución de derechos reales en el ámbito demanial .....	272
3.1. Consideraciones generales. ....	272
3.2. El derecho de superficie. ....	274
3.2.1. Introducción .....	274
3.2.2. Notas esenciales del derecho de superficie .....	277
3.2.3. La parcelación urbanística .....	284
3.2.4. El derecho de vuelo y de subsuelo .....	287
Capítulo VI. La valorización a través de los contratos administrativos ..	293
1. La financiación de infraestructuras públicas: redefinición del papel de las administraciones públicas .....	293
1.1. Consideraciones previas .....	293
1.2. Las características de las infraestructuras públicas .....	298
1.3. Los dogmas demaniales como límite a la financiación de infraestructuras públicas .....	299
2. La limitación de la demanialidad en el ámbito de la obra pública para permitir la financiación privada de infraestructuras .....	300
3. Las obras públicas .....	303
3.1. Introducción. ....	303
3.2. Definición de obra pública .....	304
3.2.1. Elementos que integran la definición. ....	304
3.3. El contrato administrativo de obras .....	306
3.3.1. Consideraciones previas. ....	306
3.3.2. Concepto. ....	307

3.3.3. Sujetos, contenido y objeto . . . . .	307
3.3.4. La celebración del contrato de obras . . . . .	308
3.3.5. La ejecución del contrato de obras . . . . .	310
4. Contrato de concesión de obras públicas. . . . .	314
4.1. Introducción. . . . .	314
4.2. El concepto de concesión de obras públicas . . . . .	315
4.3. Evolución de la regulación de la concesión de obras en España. . . . .	317
4.4. Principios configuradores de la concesión de obras públicas: riesgo concesional y equilibrio económico-financiero de la concesión . . . . .	318
4.5. Tratamiento contable de los contratos de concesión de obras públicas . . . . .	320
4.6. Régimen económico-financiero de la concesión. . . . .	322
4.6.1. Consideraciones generales . . . . .	322
4.6.2. Financiación de la concesión . . . . .	323
5. Arrendamiento operativo como contrato atípico de CPP . . . . .	334
5.1. Introducción. . . . .	334
5.2. Concepto . . . . .	335
5.3. Regulación jurídica . . . . .	336
5.4. Elementos . . . . .	337
5.5. Diferencias entre el arrendamiento operativo y el arrendamiento financiero . . . . .	341
6. El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado . . . . .	342
6.1. Introducción. . . . .	342
6.2. Ubicación sistemática . . . . .	342
6.3. Definición y regulación jurídica . . . . .	343
6.4. Motivos que justifican la incorporación de estos contratos. . . . .	346
6.4.1. Causas generales. . . . .	346
6.4.2. La decisión de Eurostat, de 11 de febrero de 2004, sobre el tratamiento contable en las cuentas nacionales de los con- tratos firmados por entidades públicas, en el marco de operaciones de colaboración con entidades privadas . . . . .	347
6.5. Características . . . . .	349
6.6. Elementos subjetivos y objetivos. . . . .	351
6.6.1. Elementos subjetivos. . . . .	351
6.6.1. Elementos objetivos. . . . .	352
6.7. El contenido del contrato de colaboración . . . . .	354
6.7.1. Reparto de riesgos entre el contratista y la Administración . . . . .	354
6.7.2. Remuneración del contratista . . . . .	355

6.8. Procedimiento de contratación .....	356
6.9. La duración de los contratos de CPP .....	359
7. Contrato de gestión de servicios públicos .....	360
7.1. Consideraciones generales .....	360
7.2. Concepto .....	361
7.3. Ámbito material del contrato .....	362
7.4. Modalidades de contratación: la concesión de servicio público. . .	363
8. Recapitulaciones sobre las ventajas financieras a la luz del análisis de las nuevas figuras contractuales .....	364
<b>Bibliografía .....</b>	<b>367</b>