

M. A. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis: ¿nuevas tendencias coyunturales o definitivas?*, prólogo de E. Montoya Martín, Tecnos / Instituto García Oviedo, Madrid, 2015, 342 páginas.

Esta obra, junto con el libro *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización* (INAP, 2015) recoge la Tesis Doctoral de M. A. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, elaborada bajo la dirección de E. Montoya Martín y J. A. Carrillo Donaire y defendida en la Universidad de Sevilla en el año 2014. El nivel académico de la memoria doctoral, y por lo tanto de este libro, viene avalado por el hecho de haber sido galardonado con el Premio INAP a Tesis Doctorales del año 2014.

Tal y como se deriva de su título, *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis* se centra en las modificaciones a que el Derecho de los bienes demaniales se está viendo sometido a raíz de la aguda crisis económica cuyo inicio suele situarse convencionalmente en el año 2008. La obra gira en torno a las tensiones que tradicionalmente han caracterizado la configuración y evolución de este sector del Derecho administrativo como consecuencia de la vigencia simultánea de exigencias constitucionales contrapuestas: eficacia en la satisfacción de los intereses generales *versus* eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, esta contraposición, bien conocida entre nosotros y en otros ordenamientos de nuestro entorno, se ha visto profundamente transformada por las restricciones derivadas del Derecho de la Unión en cuanto a la capacidad de endeudamiento y déficit de los Estados miembros, traducidas al máximo nivel normativo en el ordenamiento español a través de la reforma del artículo 135 CE. Los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y de limitación del déficit estructural y de la capacidad de endeudamiento de las Administraciones públicas han supuesto, en efecto, una profundización de la máxima relevancia en la mencionada tensión estructural, por cuanto modifican materialmente las exigencias que la conforman.

El libro que aquí se recensiona parte del escenario descrito para mantener la existencia, en el Derecho positivo y más allá de él, de un mandato de conciliar las exigencias de Estado y mercado en el ámbito de las propiedades públicas, a través de su *rentabilización* o *valorización*. Con tales expresiones se alude en la obra a un tipo de gestión de los bienes públicos que, lejos de centrarse exclusivamente en su conservación y en su uso para la satisfacción de los intereses generales, incorpore además, y sin menoscabo de ello, una concepción dinámica de tales bienes como activos susceptibles de producir un rendimiento económico para la Hacienda pública.

El núcleo del trabajo radica, así, en identificar qué mecanismos normativos existen en el régimen de los bienes públicos, así cómo cuáles podrían incorporarse a él, con la finalidad de maximizar la rentabilidad de tales bienes sin perjudicar su vocación de servicio al interés general. Esta operación se realiza, en síntesis, a través del análisis de varios bloques de cuestiones a lo largo del texto de la obra, todas ellas apoyadas en referentes de Derecho comparado, principalmente francés e italiano.

La primera de tales ideas, que constituye a la vez la tesis central del trabajo, consiste en la necesidad de reformular el propio concepto de dominio público a través de la recuperación del sentido funcional de la noción de afectación. Como es conocido, la dogmática clásica del dominio público hace pivotar su régimen exorbitante (caracterizado por las notas de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad) sobre la noción de la afectación de los bienes de la Administración al uso o servicio público. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI sostiene que este régimen exorbitante ha sido extendido de forma monolítica, debido a inercias históricas y en ocasiones de manera injustificada, a la práctica totalidad de los bienes públicos. Plantea, por ello, la necesidad de reconstruir el régimen de los bienes públicos atendiendo a aquella idea primigenia, según la cual la afectación es la justificación —y la medida— del régimen demanial, con independencia incluso del dato de la titularidad, pública o privada, de los bienes afectos al interés general.

Según la autora, en tanto que la inalienabilidad supone una traba para la rentabilización económico-financiera del dominio público, bien jurídico de rango constitucional a fin de cuentas, su vigencia debería limitarse a aquellos supuestos en que sea estrictamente indispensable, y su intensidad habría de matizarse en función del grado de protección demandada por cada tipo de bienes públicos —recuperando, así, la imagen de la escala de la demanialidad que empleara ya en su día DUGUIT—. La remisión que al legislador efectúa el artículo 132.1 CE para que regule el régimen de los bienes de dominio público de acuerdo con las notas de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, ofrecería, según FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, margen suficiente para ello.

En segundo lugar, y como derivación de la idea anterior, la obra aborda las posibilidades de rentabilización del dominio público a través de varios mecanismos. Uno de ellos es el de la redefinición física de los bienes demaniales. Toma para ello en consideración, haciendo uso instrumental de experiencias de Derecho comparado, los mecanismos de división de volúmenes o estratificación de los inmuebles de dominio público, y aporta en este contexto relevantes ejemplos normativos y jurisprudenciales que ponen de manifiesto cómo la propiedad pública puede verse rentabilizada a través de su segregación vertical y de la correspondiente asignación de regímenes de protección de distinta intensidad, que van desde la vigencia absoluta del principio de

BIBLIOGRAFÍA

inalienabilidad hasta su vigencia matizada o, incluso, su desaparición cuando la porción de propiedad pública segregada no se encuentra afectada a la satisfacción de un interés general.

Pero el grueso del análisis en torno a los mecanismos de rentabilización del dominio público se centra, más allá de la técnica recién referida, en las posibilidades de potenciación de las fórmulas de colaboración público-privada, esto es, en la atracción de capital privado para la gestión, explotación y mejora de la propiedad pública. Bajo este paraguas analiza Fernandez Scagliusi de manera minuciosa el régimen de los ingresos públicos derivados de las tasas y cánones por uso privativo del dominio público, el régimen de las cesiones parciales de este tipo de bienes y, sobre todo, los mecanismos de construcción, explotación y mantenimiento de obras públicas por parte de particulares a través de la ruptura del binomio entre dominio público y obra pública.

La obra desgrena de manera detallada cómo cada uno de estos instrumentos de rentabilización requeriría, para su mayor eficiencia, de una flexibilización del régimen de protección de los bienes públicos, siempre con el límite de la afectación, para disminuir con ello la precariedad de los títulos de ocupación y de las garantías ofrecidas al inversor privado. Configurar normativamente esta aspiración para cada categoría de bienes públicos es una tarea que corresponde, de manera cada vez más imperiosa, al legislador sectorial, como etapa preliminar en el camino hacia la reforma del Derecho administrativo general de los bienes públicos.

DOLORES UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO