

BIENES Y OBRAS PÚBLICAS

INFORME ANUAL - 2013 - ESPAÑA

(Junio 2014)

Prof. Dr. Francisco LÓPEZ MENUDO

Carlos MINGORANCE MARTÍN*

ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**
 - 2. LEGISLACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL**
 - 2.1. En materia de bienes*
 - 2.2 En materia de obras públicas*
 - 3. LEGISLACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
 - 3.1 En materia de bienes*
 - 3.2 En materia de obras públicas*
 - 4. JURISPRUDENCIA**
 - 5. BIBLIOGRAFÍA**
-

* Francisco López Menudo es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla y Presidente de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). Carlos Mingorance Martín es profesor asociado de la Universidad de Sevilla y abogado.

1. INTRODUCCIÓN

En el número anterior de estas crónicas poníamos de relieve el escaso número de disposiciones recaídas en materia de bienes que fueran verdaderamente relevantes en relación con la intensa actividad normativa desplegada en todo el territorio del Estado, de la que dan buena cuenta cada año los sumarios de los distintos diarios oficiales. En el periodo ahora analizado, referido a la anualidad de 2013, siendo más bien parco en cuanto a las novedades en materia patrimonial, sin embargo está dominado por dos acontecimientos que sobresalen claramente por su importancia cualitativa: el primero de ellos en el ámbito legislativo, representado por la modificación operada sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que ha supuesto una reconsideración en profundidad de sus más variados aspectos; el segundo, en el plano de la gestión patrimonial, concretado en la aprobación de un ambicioso plan de enajenación de bienes inmuebles recogido en el *Programa para la Puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado*.

Por lo demás, para el ámbito del Estado y en materia de bienes, el resto de las novedades más significativas vienen referidas a diversas modificaciones puntuales y juicios de constitucionalidad tanto de la Ley General vertebradora del sistema de los bienes públicos -Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas- como de las leyes de cabecera de algunos de los subsistemas que lo integran, concretamente en materia de aguas, minas, montes y puertos. En cuanto a la normativa autonómica, damos cuenta igualmente de la aprobación de Leyes generales de patrimonio o sus modificaciones, así como de otras novedades en la normativa sectorial. Por su parte, en lo que hace a las obras públicas e infraestructuras tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, cabe señalar que aunque en el período considerado pueden contabilizarse un buen número de disposiciones sobre la materia, la mayoría vienen referidas a aspectos meramente organizativos, siendo excepcional encontrar alguna norma sobre la planificación de grandes infraestructuras, que es la técnica que ciertamente revela la capacidad de inversión pública a medio y largo plazo.

2. LEGISLACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

2.1 En materia de bienes

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas

La simple constatación de la gran cantidad de preceptos modificados de la Ley de Costas de 1988 da una idea de la envergadura de la reforma: la Ley 2/2013 afecta nada menos que a 38 de sus artículos, las Disposiciones Transitorias Primera y Cuarta, agregándole asimismo tres Disposiciones Adicionales. Además de ello, la Ley 2/2013 contiene *un conjunto heterogéneo de disposiciones que complementan a la modificación de la Ley de Costas*, pero que formalmente no se integran en su texto, sin que se haya previsto habilitación competencial alguna que permita integrarlas en un futuro texto refundido.

Según se desprende directamente del Preámbulo, la profunda reconsideración del dominio público marítimo-terrestre que se lleva a cabo se asienta en dos pilares principales: por una parte, en la necesidad de proporcionar *seguridad jurídica estableciendo un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo*; y por otra en el reforzamiento de los valores ambientales del dominio público marítimo terrestre, preservando su integridad *a través de reglas claras que puedan ser aplicadas*. En todo caso, lo que parece indiscutible es que la reforma está muy orientada a reglamentar la explotación económica del litoral, lo que tampoco oculta la norma, que afirma de antemano *la crucial importancia de la actividad turística y los cultivos marinos*.

Entrando en el análisis de la reforma, la primera gran novedad sobre la que cabe llamar la atención viene referida a la **delimitación del dominio público** en sus diversas manifestaciones. Así, en lo que hace a la ribera del mar, se mantiene el límite interior “hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos”, si bien queda diferido ahora al desarrollo reglamentario la concreción de los criterios técnicos conforme a los que se realizará el deslinde. En cuanto a las playas, pertenecen al dominio público las dunas *hasta donde sea necesario para garantizar la integridad de la costa y la estabilidad de las playas*, de manera que suprime la limitación reglamentaria que se refería únicamente a las

dunas fijadas por vegetación. Por su parte, los terrenos inundados de forma artificial, sea cual fuere su cota, quedan excluidos del dominio público si antes de la inundación no lo fueran, eliminándose la limitación reglamentaria que consideraba demaniales los que estaban por debajo de la cota de la pleamar; consecuencia adicional de lo anterior es que la demanialidad deja de venir impuesta por la invasión del mar “por cualquier causa”, pues ahora están expresamente excluidos los terrenos inundados artificialmente, salvo que se trate de canales navegables, que sí tendrán la consideración de demaniales. Cabe también destacar la nueva regla a tener en cuenta en los casos de existencia de paseos marítimos, cuya línea exterior delimita precisamente la línea interior de la ribera del mar, de manera que los terrenos fuera de las líneas interiores de los paseos marítimos podrán ser desafectados. Por su parte, cabe llamar la atención sobre la peculiaridad que presentan dos previsiones singulares: la primera es la que hace referencia a la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de terrenos correspondientes a determinados núcleos de población enumerados en el Anexo de la Ley, retornado a su condición de privativos, con lo que se prevé su trasmisión por cualquiera de los negocios jurídicos permitidos por la legislación de patrimonio; la segunda, la excepción al régimen general de delimitación del dominio público para la Isla de Formentera, para la que se establecen criterios especiales en atención a *la especial configuración geomorfológica de la isla*. Como lógica consecuencia de los nuevos criterios de delimitación del dominio público, la Disposición Adicional Segunda obliga a la revisión de los deslindes ya ejecutados, pues es previsible la pérdida de la condición demanial de muchos terrenos, así como la posible integración en el demanio de otros. En cualquier caso, queda obligada la Administración a la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes demaniales en un plazo de dos años según la Disposición Transitoria Cuarta.

Por otra parte, la Ley 2/2013 modifica determinados aspectos del **régimen concesional** que la norma justifica en el principio de seguridad jurídica -en este caso entendido como derecho estable- con lo que se pretende dar amparo a los negocios jurídicos en el dominio público marítimo-terrestre. Así, se amplían los plazos concesionales -antes establecidos en treinta años- hasta los setenta y cinco años, previsión que no sólo es aplicable a las nuevas concesiones, sino también a las existentes acogiendo a las sucesivas prórrogas permitidas. Ahora bien, como en el caso de la Ley de Costas de 1988 y

dentro del nuevo plazo máximo permitido, queda relegado al ulterior desarrollo reglamentario la duración de las concesiones en atención al distinto uso a que se destine el dominio público. Por su parte, se reconoce ahora la posibilidad de transmisión de terrenos sujetos a régimen concesional *inter vivos*, posibilidad vetada anteriormente, a lo que se añade también en las transmisiones *mortis causa* una ampliación del plazo de uno a cuatro años para que los causahabientes manifiesten la voluntad de subrogarse en la concesión. Cabe reseñar además, el reconocimiento de la concesión a los titulares de derechos de ocupación y aprovechamientos sobre los que la Administración no hubiera podido practicar el deslinde por estar amparados por el art. 34 de la Ley Hipotecaria a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, que *pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión*, titulares que conforme a la normativa anterior sólo tenían reconocido el derecho a la *legalización de los usos* y un derecho de preferencia para la ocupación y aprovechamiento por diez años, según el apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas de 1988.

En cuanto al **régimen de uso y ocupación de las playas** resulta sumamente interesante la categorización que la Ley impone para el desarrollo reglamentario en atención a su naturaleza como playas urbanas o playas naturales, siendo éstas últimas las contiguas a espacios protegidos o suelo rural, lo que determina respecto de ellas que se imponga un nivel de protección alto y se restrinjan las ocupaciones. En cuanto a las *playas urbanas*, la Ley prevé expresamente la posibilidad de autorizar la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, garantizándose en todo caso el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación.

Finalmente, es necesario hacer mención de otras novedades que incorpora la Ley 2/2013, algunas de ellas necesarias en orden a la correcta articulación de la reconsideración del modelo. En primer lugar, se reconocen las urbanizaciones marítimo-terrestres, consideradas como *núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados*, que deberán

contar necesariamente con el soporte de un instrumento de planeamiento urbanístico. Para ellas, como excepción a la regla general de la Ley 2/2013 de excluir de la demanialidad los terrenos inundados artificialmente, se establece la condición demanial de los canales navegables, conservando el carácter privado *los terrenos colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado*. En segundo lugar, se eleva a rango legal la anterior previsión reglamentaria sobre la posibilidad a los titulares de terrenos amenazados por la invasión del mar o las arenas de las playas de realizar obras de defensa. También se permite ahora -a diferencia del estricto régimen anterior que únicamente permitía las obras de *higiene, ornato y conservación*- la realización de obras de mejora, reparación, consolidación y modernización, tanto a los titulares de concesiones, como a las ubicadas en la servidumbre de protección. En tercer lugar, se amplían los supuestos de reducción de la zona de servidumbre de protección de 100 a 20 metros en los casos de núcleos que aunque formalmente no estén calificados como *de facto* cuenten con una consideración similar por contar con los servicios básicos y estar consolidada en parte la edificación. Por último, se reconoce al Estado la posibilidad de suspender los actos y acuerdos de las entidades locales contrarios *que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección* o que supongan una infracción manifiesta de las obras, instalaciones y actividades prohibidas en esta servidumbre.

Programa para la Puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado.

En el seno de las medidas de racionalización de la Administración que se contemplan el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) aprobado por el Gobierno el 21 de junio de 2013, se recoge como una de las estrategias específicas encaminada a incrementar los ingresos públicos la enajenación ordenada de patrimonio inmobiliario bajo la denominación *Programa para la Puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado*, que ya había sido decidido con anterioridad en el Pleno de la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales en su reunión de 8 de abril de 2013. El citado Informe CORA propone como objetivos en esta materia (i) identificar las operaciones significativas de enajenación o explotación; (ii) movilizar y poner en valor las fincas rústicas del Estado, mediante su

enajenación o cesión para explotación de terrenos a agricultores, Ayuntamientos y Comunidades Autónomas; (iii) agilizar el proceso de enajenaciones y (iv) estudiar fórmulas para incorporar asistencia técnica especializada.

El Programa integra en un único documento las estrategias de movilización inmobiliaria para los ejercicios 2013, 2014 y 2015, identificando un total de 15.135 inmuebles enajenables, estructurados en planes que corresponden cada uno de los siguientes centros gestores: Dirección General del Patrimonio del Estado, Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Tesorería General de la Seguridad Social y Sociedades del Grupo SEPI (Correos y SEPIDES).

El plan de enajenaciones de cada Centro gestor se estructura en torno a una memoria introductoria en la que se describe la composición general de su patrimonio y se exponen los condicionantes legales para su gestión y se exponen las grandes líneas que informan las estrategias de puesta en valor de los bienes innecesarios. La memoria se completa con unos anexos en los que se recogen, singularmente identificados y agrupados por tipologías homogéneas, los bienes que se prevé enajenar.

Previsiones relativas al régimen general de los bienes públicos.

En el período considerado, varias disposiciones han venido a modificar puntualmente la **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)**. La primera de ellas, la **Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas** en su Disposición Final Sexta Disposición Final Sexta ha eliminado la referencia a la *fianza* que el artículo 137.6 LPAP establecía como única manera de prestar la garantía para para participar en los procedimientos de enajenación, generalizándose ahora con la nueva redacción la prestación de la garantía por cualquier modalidad prevista en la normativa de contratación. Además, se rebaja su cuantía a un 5 por ciento pudiéndose establecer excepcionalmente en un 10 por ciento, siendo así que antes estaba establecida en un 25 por ciento de manera general. También la Ley 8/2013 modifica la Disposición Adicional Décima de la LPAP, referida al

régimen jurídico de la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio (SEGIPSA), con una doble finalidad: por un lado, se le concede habilitación para que actúe como medio propio de todos los poderes adjudicadores vinculados a la Administración General del Estado y como instrumento especializado en la gestión patrimonial de la Administración General del Estado y las entidades que, teniendo la condición de poder adjudicador pertenezcan al Sector Público Estatal; de otro lado, se facilita el acceso de los interesados a los procedimientos de enajenación, flexibilizando las condiciones existentes. Por su parte, la **Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014** añadió la Disposición Adicional Novena a la LPAP, como complemento para facilitar el cumplimiento del programa de movilización de los activos inmobiliarios citados en el apartado anterior. Se trata de una previsión encaminada a permitir la retribución a los terceros que se encarguen de la venta, administración o puesta en explotación de bienes patrimoniales, por referencia a un porcentaje o comisión, pudiendo practicarse la liquidación que deba practicarse para su ingreso en el Tesoro Público por el importe neto que corresponda, una vez deducida la comisión.

Es necesario reseñar igualmente las modificaciones con incidencia en el régimen general pero que se encuentran *extramuros* de la LPAP, contenidas tanto en la **Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico** (LSE 2013) y **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado** (LGUM). En cuanto a la LSE 2013, el art. 56.2 extiende los clásicos efectos de la declaración de utilidad pública de las infraestructuras energéticas más allá de la necesidad de ocupación de los terrenos, especificando que además, supondrá *el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública*. Por su parte, el art. 58 LSE 2013 prohíbe el paso de las instalaciones de alta tensión sobre propiedades particulares si fuera posible su trazado *sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, Comunidades Autónomas, de las provincias o los municipios*. La Disposición Adicional Segunda LSE 2013 viene referido a la posibilidad de autorización por el Consejo de

Ministros podrá autorizar *el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión en el dominio público marítimo-terrestre, siempre que no se localicen en tramos de costa que constituyan playa u otros ámbitos de especial protección.*

En lo que hace a la citada LGUM, reconociendo por adelantado y de manera general que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, sin embargo declara expresamente el sometimiento a intervención administrativa previa (técnica autorizatoria o concesional) cuando sea necesario para garantizar la concurrencia competitiva, como son los casos de: a) existencia de limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales; b) el uso del dominio público; c) la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas cuya prestación necesita la utilización del dominio público; (iv) concesiones demaniales. También es importante resaltar la importante excepción que contiene la del *principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa* -conforme al cual se declara de manera general la validez para todo el territorio del Estado cualquier acto, disposición y medios de intervención de cualquier autoridad competente relacionadas con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica-, estableciendo el art. 20.4 LGUM como excepción al citado principio determinadas actuaciones relacionadas con la ocupación del dominio público, con las concesiones demaniales, o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

Previsiones relativas al régimen jurídico a distintas categorías de bienes públicos.

En materia de **Aguas**, cabe comenzar señalando las dos modificaciones operadas en otros tantos preceptos del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA). La primera de ellas vino de la mano de la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**, que en su Disposición Final Cuarta da una nueva redacción al artículo 72 TRLA, para atribuir a la Dirección General del Agua la competencia para resolver sobre la cesión de derechos al uso privativo de las aguas que implique el uso de infraestructuras que interconectan territorios de distintos

Planes Hidrológicos de cuenca -competencia antes conferida al Ministerio de Medio Ambiente en general- eliminándose la imposición relativa a que tal posibilidad estuviera expresamente recogida en Plan Hidrológico Nacional o las leyes singulares reguladoras de cada trasvase. La segunda, de menor importancia, se establece en la **Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014** que revisó, de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo 113.3 TRLA, la cuantía por control de canon de vertidos. Por su parte, el **RDL 7/2013 de 28 de junio de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación**, derogó expresamente el artículo 121 bis TRLA, que regulaba la imputación de responsabilidad de las demarcaciones hidrográficas por incumplimiento de la normativa Europea. Tal derogación se hacía necesaria para eliminar los procedimientos específicos sectoriales de exigencia de este tipo de procedimientos de responsabilidad, toda vez que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ya lo regulaba con carácter general en su disposición adicional, estableciendo que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento. Asimismo, dispone que corresponde al Consejo de Ministros declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación o retención que corresponda.

También en el plano normativo y en materia de Aguas, cabe resaltar la importante aprobación del **RD 670/2013**, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el RD 849/1986, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico. Conforme con su denominación, el RD acomete en primer lugar una importante reforma en las normas de organización y funcionamiento del Registro de Aguas, incorporando los avances tecnológicos basados en la administración electrónica, la simplificación administrativa y la disminución de cargas a los ciudadanos para garantizar un mejor servicio y cumplimiento de los fines de interés general que se atribuyen a las Administraciones públicas. A tal efecto, se establecen unas normas de funcionamiento del registro comunes a las distintas

demarcaciones hidrográficas con la creación de la nueva Oficina del Registro de Aguas, a quien corresponde su custodia y gestión, y se desarrolla la Base central de datos, ahora denominada Base Central del Agua, como instrumento que se nutre de la información contenida en los mencionados registros, ofrece una visión del conjunto de la utilización de las aguas en todo el territorio español. En segundo lugar, el RD 670/2013, regula los criterios que determinan la gravedad de las infracciones en materia de dominio público hidráulico, estableciendo una primera categorización en función de si se ha visto o no afectada la calidad del agua, y aportando reglas que permiten un mayor grado de objetivación de la sanción.

En lo que hace a los aspectos meramente organizativos y otros que afectan a la planificación, como en ocasiones anteriores dejamos reseñadas las novedades por vía de simple enumeración: RD 296/2013, de 26 de abril, establece la composición, estructura y funcionamiento del **Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica de Melilla**; RD 295/2013, de 26 de abril, establece la composición, estructura y funcionamiento del **Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta**; RD 255/2013, de 12 de abril, establece la composición, estructura y funcionamiento del **Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Júcar** y modifica diversas normas relativas al ámbito y constitución de dicha demarcación hidrográfica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar; RD 285/2013, de 19 de abril, aprueba el **Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrológica del Miño-Sil**; RD 355/2013, de 17 de mayo, aprueba el **Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir**; RD 354/2013, de 17 de mayo Aprueba el **Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana**; RD 478/2013, de 21 de junio, aprueba el **Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero**; RD 400/2013, de 7 de junio, aprueba el **Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental**; RD 399/2013, de 7 de junio, aprueba el **Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental**; RD 740/2013, de 30 de septiembre, aprueba el **Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Melilla**, RD 739/2013, de 30 de septiembre, aprueba el **Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta**.

En materia de **Puertos**, son meramente reseñables las modificaciones introducidas por La **Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público**, en su Disposición final segunda modificó los artículos 166, 177, 178, 181, 190 y 214 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado por RDL Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (TRLPEMM), relativos (i) a la estructura de costes de las Autoridades Portuarias para garantizar el principio de autosuficiencia económico-financiera; (ii) los valores de los terrenos y las aguas del puerto; (iii) y diversas previsiones relativas al cálculo de la tasas por aprovechamientos del dominio público y servicios portuarios.

2.2 En materia de obras públicas

En noviembre de 2013 el Ministerio de Fomento hizo público el documento para la presentación institucional y participación pública del *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda PITVI (2012-2024)*. Ya en el número correspondiente a 2012 de las presentes crónicas, dábamos cuenta de la intención del Gobierno de acometer la elaboración de un plan de infraestructuras que sustituyese al actual Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020 (PEITT), adaptándolo a las nuevas circunstancias y tendencias del deteriorado escenario económico. Realmente es difícil extraer conclusiones precisas del documento hecho público ahora, dada su generalidad y escasa concreción de las actuaciones, no obstante lo cual, damos cuenta de los datos que resultan del mismo.

En cuanto a los propósitos del PITVI, se declaran los siguientes cinco objetivos: (i) mejorar la eficiencia del sistema global de transporte; (ii) contribuir al desarrollo equilibrado de la economía; (iii) promover una movilidad sostenible; (iv) reforzar la cohesión territorial y social de todo el Estado; y (v) favorecer la intermodalidad para mejorar la integración funcional del sistema de transporte. Para ello, se proponen tres grandes programas de actuación: Programa de regulación, control y supervisión; Programa de gestión y prestación de servicios; y Programa de actuación inversora. Cada uno de estos programas se desarrolla en varios subprogramas y líneas de actuación estratégica.

En lo que hace a los parámetros financieros, el documento reconoce la importancia de la inversión pública en infraestructuras como elemento dinamizador de la economía y el aumento de la productividad, lo que no obstante no impide reconocer que las restricciones presupuestarias como consecuencia de las obligaciones de cumplimiento de objetivos de déficit público imponen una revisión, priorización y selección de las inversiones. Ello unido al alto grado de incertidumbre económica, determina que el Plan contemple tres escenarios de inversión futuros, que en definitiva suponen una horquilla de inversión de entre 119.720 millones de euros en el escenario desfavorable y 144.826 millones de euros en el escenario optimista. Con pocas diferencias entre escenarios, a las políticas de transporte se destina algo más del 90% de estos recursos, repartiéndose el resto entre las de vivienda, y otras actuaciones, de carácter transversal o no imputables directamente a estos sectores. En lo que hace a las fuentes de financiación, vagamente señala el documento que se apuesta por la diversificación de las fuentes de inversión *que impulse proyectos eficientes y rentables por sí mismos*. Si parece claro el mayor peso que ahora adquiere la aportación privada en la financiación, que supondrá en torno a un 16 por ciento del volumen, poniendo de manifiesto un cambio de paradigma que, según el propio documento, *se traduce en que las Administraciones Públicas evolucionan de ser un proveedor directo a ser un comprador y regulador de servicios, con el objetivo no de realizar una serie de obras o prestar una serie de servicios directamente, sino de garantizar que éstos sean ejecutados y prestados en las mejores condiciones posibles*.

Al margen de lo anterior, es preciso citar por su evidente incidencia sobre las infraestructuras públicas, determinadas medidas contempladas en el **RD 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016**. Entre los diversos programas que contempla la norma, resultan de interés las medidas encaminadas a subvencionar actuaciones de rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas, como las obras de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. Estas obras se realizarán con la finalidad de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales.

3. LEGISLACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.1 En materia de bienes

Previsiones relativas al régimen general de los bienes públicos.

Por **Decreto-Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón**, se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón. Es curioso que la refundición no venga impuesta en este caso por una lenta e inevitable obsolescencia de la norma, sino más bien por la importancia cualitativa de tres modificaciones llevadas a cabo en poco tiempo, pues la Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Patrimonio de Aragón contaba con apenas tres años de vigencia hasta que la refundición se ha hecho necesaria. Las sucesivas modificaciones de Ley de Patrimonio en gran medida estaban condicionadas por las necesidades de racionalización del gasto público y el sector público empresarial, de las que ya dimos cuenta en números anteriores, por lo que basta ahora su cita y remisión a lo allí expuesto: Decreto-Ley 1/2011, de 29 de noviembre y Ley 4/2012, de 26 de abril, ambas normas sobre medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial y Ley 2/2012, de 23 de febrero, relativa a la regulación del patrimonio empresarial.

Por su parte, el **Decreto Ley 1/2013, de 1 de marzo**, modifica la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, que también en este caso está directamente relacionada con la necesidades de obtención de ingresos públicos en aras al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Las modificaciones que se llevan a cabo pueden resumirse del siguiente modo: a) se flexibiliza del procedimiento de adjudicación directa en los aprovechamientos y explotaciones de bienes, en los supuestos en los que por sus peculiaridades, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda acudir a esta figura jurídica; b) se amplía hasta 30 años el plazo máximo para la explotación directa de bienes; y c) se contempla la posibilidad de subastar al alza o a la baja en la enajenación de los bienes inmuebles que no se consideren necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones de servicio público propias de esta Administración.

Previsiones relativas al régimen jurídico a distintas categorías de bienes públicos.

En materia de **carreteras**, en la Comunidad Autónoma de Galicia se ha aprobado la Ley 8/2013, de 28 de junio, de Carreteras, derogando la anterior norma de 1994. Según se deduce directamente del preámbulo de la norma, la nueva regulación viene impuesta por los avances técnicos en el campo de la ingeniería de carreteras, la necesidad de recurrir a innovadores instrumentos para financiar la ejecución de las infraestructuras, los cambios en la estructura organizativa de la Comunidad, así por la necesidad de completar el régimen vigente, sin necesidad de recurrir supletoriamente al Reglamento Estatal en la materia y la adaptación a la normativa sectorial en contratación pública, ordenación del territorio, urbanismo y evaluación ambiental.

Por otra parte, diversas normas autonómicas han venido referidas al aprovechamiento del subsuelo, tanto en materias que se refieren propiamente a las **minas**, como en lo que se refiere a los **hidrocarburos**.

En primer lugar, **por Decreto-Ley 9/2013, de 17 de diciembre, de la Junta de Andalucía** se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la Mina de Aznalcóllar, que en sus cuatro artículos: (i) declara de utilidad pública e interés social los derechos e intereses patrimoniales derivados de determinados permisos de investigación; (ii) formula una reserva a favor de la Comunidad Autónoma de la actividad extractiva en el área que se determina; (iii) fija los efectos temporales de la reserva; y (iv) convoca un concurso público *internacional* para la explotación de la mina. Desde luego que esta parca regulación contrasta con el extenso preámbulo de la norma, muy volcado en justificar el título competencial autonómico, que llega a incluir una desabrida crítica a la pasividad del Estado fundada en que *la tardanza estatal en aprobar una norma legal básica en materia de minas hace que se mantenga vigente una legislación estatal inadaptada al régimen constitucional de distribución de competencias de la vigencia de la Ley de Minas de 1973*.

En segundo lugar, en lo que hace a las normas autonómicas en materia de **hidrocarburos**, dos normas del período han venido a prohibir en similares términos y en el

ámbito de sus respectivos territorios, la técnica conocida, *técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional*, conocida como “fracking”. Se trata de la **Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril**, y **Ley Foral de Navarra 30/2013**, de 15 de octubre, que con apoyo fundamental en los títulos competenciales sobre medio ambiente y ordenación del territorio y con justificación en el principio de precaución por los desconocidos efectos perjudiciales que contra la naturaleza y los recursos de la Comunidad Autónoma tendría la citada técnica, establecen la prohibición del “fracking” el ámbito de sus respectivos territorios.

En cuanto a los **montes**, cabe dar cuenta del **Decreto 58/2013, de 3 de mayo**, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana, así como del **Decreto 13/2013, de 26 de febrero**, por el que se regula el procedimiento administrativo para la realización de determinados aprovechamientos forestales y otras actividades en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3.2 En materia de obras públicas

En lo que hace al desarrollo de nuevas infraestructuras, cabe destacar la **Ley Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia**. La Ley tiene por objeto el impulso y la ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones en la Comunidad Autónoma, estableciendo el marco y las condiciones que permitan su despliegue y desarrollo de una manera ordenada, eficiente y respetuosa con el medio ambiente, el paisaje, el entorno y el patrimonio cultural. En cuanto a su estructura, se desarrolla a lo largo de seis títulos, bajo los siguientes rótulos: “Disposiciones generales”; “Principios rectores de la intervención de las Administraciones públicas de Galicia para el fomento y la ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones y las redes públicas de comunicaciones electrónicas”; “Instrumentos de ordenación y de planificación de las infraestructuras de telecomunicaciones”; “Normas de protección del entorno, el paisaje, el medio ambiente y el patrimonio cultural”; “Régimen jurídico de la inspección, infracciones y sanciones en materia de fomento y ordenación de las telecomunicaciones en Galicia”; y a “Consejo Asesor para las Telecomunicaciones y el Desarrollo Digital de Galicia”. Por su parte, también en materia de infraestructuras es

preciso dejar reseñada la aprobación en la Comunidad Aragonesa **del Decreto 190/2013**, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Plan especial de carreteras 2013-14, como instrumento de planificación de este sector del dominio público en el marco de la planificación económica y territorial de la Comunidad Autónoma.

4. JURISPRUDENCIA

Varios pronunciamientos constitucionales referidos a Leyes estructurales del sistema patrimonial público en el periodo considerado, todos ellos desestimatorios de las pretensiones de las CCAA recurrentes y sobre cuestiones sobre las que el TC tiene ya una asentada *ratio decidendi*.

En primer lugar, la **STC 94/2013**, de 23 de abril desestima el recurso interpuesto por Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con la constitucionalidad de los siguientes artículos de la **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)**: art. 139 (“Aportación a juntas de compensación”), art. 189 (“Comunicación de actuaciones urbanísticas”), art. 190 (“Ejecución del planeamiento”), art. 191 (“Régimen urbanístico de los inmuebles desafectados”) y la Disposición adicional decimonovena (“Gestión del Patrimonio de la Vivienda”). Lo que en definitiva viene a plantearse por la Comunidad Autónoma es la falta de encaje de las materias tratadas en tales artículos con el título competencial esgrimido por el Estado -bases del régimen jurídico de las administraciones Públicas- cuando realmente la materia urbanística corresponde en exclusiva a las CCAA. Al respecto, recuerda el TC que el art. 149.1.18 CE habilita al Estado para dictar la normativa básica común a todas las Administraciones públicas en materia de régimen patrimonial, por lo que, desde una perspectiva general, no cabe formular objeciones a la delimitación competencial de la disposición recurrida. En lo relativo a la posible incidencia de esa regulación básica en ámbitos materiales sectoriales de competencia autonómica, recuerda también su ya asentada doctrina en la que se afirma que la titularidad pública de un bien no habilita *per se* para el ejercicio de competencias sustantivas que resulten ajenas al ámbito de competencias constitucionalmente delimitado. Por tanto, la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias que lo tienen como soporte natural o físico: la titularidad

de un bien no otorga competencias, y las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legalmente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican su propiedad pública y respetando siempre el orden constitucional de competencias. Por ello, si bien es cierto que la regulación del régimen patrimonial de los bienes públicos es susceptible de afectar al ámbito material urbanístico, ello que no determina automáticamente la inconstitucionalidad de los preceptos correspondientes, siempre que no estemos ante normas urbanísticas en sentido propio o ante el ejercicio competencias urbanísticas de carácter sustantivo.

En materia de **aguas**, por STC 104/2013, de 25 de abril, se dirime el recurso interpuesto por Interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos del **RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA)**. El primero de ellos es la adición de un nuevo apartado 2 al artículo 127, en relación con el contenido del informe previo que las entidades locales han de emitir con ocasión de la construcción de obras hidráulicas, del que según su redacción, las entidades locales afectadas se limitaran a informar sobre aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico. La Generalidad de Cataluña cuestiona que el informe municipal al que el precepto hace referencia haya de limitarse exclusivamente a aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico, lo que resultaría excluyente del resto de competencias municipales y contrario al principio de autonomía local de los arts. 137 y 140 CE. En ese contexto, lo que se plantea es un problema relativo al carácter de la intervención municipal respecto a obras de infraestructura promovidas por otra Administración Pública, razón por la que el TC recuerda la doctrina que ya tiene declarada y que afirma que *del reconocimiento de la autonomía municipal no puede colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística, pues cuando existan razones que así lo justifiquen, es admisible que la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística*. La segunda cuestión sometida a debate por la Generalidad en su impugnación se refiere al nuevo apartado 5 del art. 16 bis TRLA según el cual: “El Gobierno, por real decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que

será coincidente con el de su plan hidrológico”. Al parecer de la Generalidad, la determinación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas en el caso de las aguas intracomunitarias ha de corresponder a las Comunidades Autónomas competentes. Planteada la controversia en tales términos ha de entenderse resuelta por la doctrina de la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 7, en el que ya se dejó sentado que el precepto se limita a habilitar al Gobierno para configurar demarcaciones hidrográficas que –conforme al criterio adoptado por el legislador de seguir considerando noción central la cuenca hidrográfica– son de competencia estatal, esto es, las demarcaciones hidrográficas de carácter intercomunitario.

Finalmente, en materia de **montes**, las SSTC 84/2013, de 11 de abril y 97/2013, de 23 de abril desestiman los recursos interpuestos por el Consejo de Gobierno de La Rioja y el Consejo de Gobierno de Castilla y León respectivamente, en relación con los 50.1 y 54 bis, de la **Ley de Montes** en la redacción dada por la Ley 10/2006, de 28 de abril. La nueva redacción del art. 50.1 establece un régimen de prohibición para el cambio de uso forestal al menos durante 30 años de los terrenos incendiados, lo que al parecer de los recurrentes un exceso en la regulación de lo básico; mientras que el nuevo art. 54 bis limita la circulación de los vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras, con lo que el Estado estaría fijando aspectos propios de las materias de turismo y ocio que corresponden a las CCAA. Gira, por tanto el recurso en torno a dos cuestiones fundamentales: el mantenimiento y restauración de los terrenos incendiados y el denominado uso social del monte. Interesa destacar del razonamiento vertido por el TC cuando se trata de deslindar materias competenciales altamente imbricadas, como las que se concitan en el asunto, en relación con lo cual afirma que *en materias como la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y la ordenación de los recursos forestales existen profundas interacciones. Para determinar cuál es la materia y, por tanto, el título competencial de referencia es necesario atender tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad*”, de lo que concluye el TC que *resulta el título competencial más específico y, por ello, prevalente, el que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales*”. Con tal razonamiento, del

análisis concreto de la cuestión controvertida resulta finalmente la desestimación del recurso interpuesto por las CCAA.

5. BIBLIOGRAFÍA

En materia de bienes públicos.

ALONSO MAS, M.J.: “¿Son viables las acciones civiles frente al deslinde de las costas?”
Revista de Administración Pública, nº 192. Septiembre-diciembre 2013, CEPC, Madrid.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (et. al.): *La nueva regulación de las costas*.
Actas del IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.
Edit. INAP, Madrid, 2014.

EMBID IRUJO, A (dir.): *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2013.

ERICE BAEZA, V.: *La protección de las aguas subterráneas en el Derecho español*. Edit.
Aranzadi, Pamplona, 2013.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. (dir.): *Agua. Legislación y justicia: Regulación comunitaria y jurisprudencia en el derecho de aguas*. Edit. Fundación AGBAR. Barcelona, 2013.

LÓPEZ RAMÓN, F., ESCARTÍN ESCUDÉ V. (coords.): *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 2013

MANGAS NAVAS, J.M.: *La política de Montes Protectores en España (1908-1936)*. Edit. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2013.

NÚÑEZ LOZANO, M.C. (dir.): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*. Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

PAREJO ALFONSO, L., PALOMAR OLMEDA, A. (dirs.): *Derechos de los bienes públicos*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2013, 2ª edic.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F: (dir.): *Costas y urbanismo. El litoral tras la ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*. Edit. La Ley Actualidad, Madrid, 2013.

QUINTANA LÓPEZ, T.: *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

LOZANO CUTANDA, B.: “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas”. Diario La Ley, nº 8096, sección Documento on-line. 3 de junio de 2013.

RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, S.: *La protección jurídico-penal del agua*. Edit. Dykinson, S.L., Madrid, 2013

TRIAS PRATS, B: “Cánones, tasas y contribuciones especiales en la utilización del dominio público marítimo-terrestre. (Las novedades de la Ley 2/2013, de 29 de mayo)” Revista General de Derecho Administrativo, nº 34. 2013, Iustel, Madrid.

REGO BLANCO, M.D: “Derecho sancionador y patrimonio público: estudio comparado de los ámbitos estatal y andaluz (autonómico y local) Revista Andaluza de Administración Pública, nº86 mayo-agosto 2013. IAAP, Sevilla.

UTRERA CARO, S. (dir.): *Agua, trasvases y medio ambiente. Las cuencas fluviales y el Nuevo Plan Hidrológico Nacional*. Edit. Dykinson, 2013.

ZAMORANO WISNES, J.: *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*. Edit. La Ley Actualidad, Madrid, 2013.

- “Comentarios al Decreto-Ley 5/2012 de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía” Revista Andaluza de Administración Pública, nº85. Enero-abril 2013. IAAP, Sevilla.

En materia de obras públicas e infraestructuras.

BUSTILLO BOLADO, R.: *Nacimiento y evolución del ferrocarril y su régimen jurídico en España. De las primeras líneas (privadas) en el siglo XIX a la nacionalización en el XX y la liberación del sector en el XXI*. Edit. Dykinson, S.L., Madrid, 2013

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*. Edit. La Ley, Madrid, 2013.

DOMBRIZ, M.A.: *Transporte ferroviario de mercancías*. Edit. Marge Books, Barcelona, 2013.

EZQUERRA HUERVA, A.: *Régimen jurídico-administrativo de las estaciones de transporte*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2013.

GARCÍA CRUZADO, M.: *Aeropuertos. Planificación, diseño y medio ambiente*. Edit. Garceta, Madrid 2013.

LAGO MONTERO, J.M. (et al): *Tasas portuarias por usos y servicios*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2013.

PONCE SOLÉ, J: “Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho” *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 41-42, 2013, Instituto Aragonés de Administración Pública. Navarra.