

Patrimonio del Estado

Antonio J. ALONSO TIMÓN
Real Centro Universitario
«Escorial-María Cristina»
San Lorenzo del Escorial

I. Introducción.

II. Las propiedades administrativas. Teoría general y clasificación.

III. Distribución de competencias en materia de Bienes Públicos.

IV. Dominio Público.

- 4.1. *Concepto.*
- 4.2. *Naturaleza jurídica.*
- 4.3. *Elementos del Dominio Público.*
 - 4.3.1. Subjetivo.
 - 4.3.2. Objetivo.
 - 4.3.3. Teleológico.
- 4.4. *Clases de afectación. Competencias del Ministerio de Hacienda en relación con el Dominio Público.*
 - 4.4.1. Afectación.
 - 4.4.2. Desafectación.
 - 4.4.3. Mutaciones demaniales.
- 4.5. *Régimen jurídico de los bienes de dominio público.*
 - 4.5.1. Incomerciability o indisponibilidad.
 - 4.5.1.1. Inalienabilidad.
 - 4.5.1.2. Inembargabilidad.
 - 4.5.1.3. Imprescriptibilidad.
 - 4.5.2. Deslinde.
 - 4.5.3. Recuperación de oficio.
 - 4.5.4. Desahucio administrativo.
 - 4.5.5. Potestad sancionadora.

- 4.5.6. Publicidad posesoria.
- 4.5.7. Potestad de investigación.
- 4.5.8. Exenciones fiscales.

4.6. *Utilización del dominio público.*

V. Patrimonio.

5.1. *Concepto.*

- 5.1.1. Organización.
- 5.1.2. Régimen jurídico del Patrimonio.
 - 5.1.2.1. Prerrogativas de la Administración para la protección del Patrimonio.
 - 5.1.2.2. Recuperación de oficio.
 - 5.1.2.3. Investigación.
 - 5.1.2.4. Deslinde.
 - 5.1.2.5. Inscripción en el Registro de la Propiedad.
 - 5.1.2.6. ¿Inembargabilidad?

5.1.3. Adquisición.

- 5.1.3.1. Reglas generales
 - 5.1.3.1.1. Por atribución de la Ley.
 - 5.1.3.1.2. A título oneroso.
 - 5.1.3.1.3. A título gratuito.
 - 5.1.3.1.4. Usucapión y ocupación.
- 5.1.3.2. Reglas especiales para determinados bienes y derechos.
 - 5.1.3.2.1. Bienes inmuebles.
 - 5.1.3.2.2. Bienes muebles.
 - 5.1.3.2.3. Propiedades incorporales.
 - 5.1.3.2.4. Títulos representativos de capital.

5.1.4. Enajenación.

5.2. *Utilización del Patrimonio.*

- 5.2.1. Explotación.
- 5.2.2. Adscripción.
- 5.2.3. Cesión.

VI. Actividad industrial y comercial del sector público.

I. INTRODUCCIÓN¹

Las diferentes administraciones públicas existentes en nuestro país tras la promulgación de la Constitución española de 1978, **necesitan de unos medios materiales para la consecución de los objetivos que la Sociedad demanda de ellas** y para el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga como supremas representantes del interés general. Por consiguiente, como cualquier otro actor jurídico que se desenvuelve en el escenario del ordenamiento, las administraciones públicas están dotadas de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Esa capacidad de obrar alcanza a la adquisición, utilización, protección y enajenación de los medios materiales necesarios para el desarrollo de su actividad como elemento esencial que favorece y facilita su actuación.

La actividad que llevan a cabo las administraciones públicas para la adquisición, gestión, utilización y protección de sus medios materiales tiene un **régimen jurídico especial** como consecuencia de que especiales son los sujetos propietarios de esos bienes y especiales

1. El presente trabajo es el resultado de la Unidad Didáctica que para el proceso de formación continua de los funcionarios al servicio de la Administración General del Estado me encargó confeccionar el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Perdónese, por consiguiente, el marcado carácter dogmático y el excesivo celo por la sistemática que el lector puede encontrar en el mismo. La oportunidad de publicar en este momento esta lección se hace más relevante si se tiene en cuenta que circula actualmente por las diferentes dependencias de los distintos departamentos ministeriales un Anteproyecto de Ley de Patrimonio del Estado que tiene como objetivo sustituir, con pretensiones de globalidad, la actual regulación que de los bienes públicos se contiene en nuestro ordenamiento. En mi calidad de Técnico de la Secretaría General del ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) he tenido el honor de informar dicho Anteproyecto, del cual, por motivos profesionales obvios que guardan relación con el deber de sigilo que pesa sobre todos los empleados públicos, no puedo ahora dar más cuenta, remitiendo a un futuro no muy lejano la publicación de dicho informe y el análisis de la nueva regulación que finalmente se adopte.

son también las finalidades que esos bienes vienen llamados a cumplir. Precisamente por este motivo, en este terreno de los bienes públicos podemos encontrar claramente algunas de las características que mejor definen al Derecho administrativo: límites de fondo (respeto al principio de legalidad) y de forma (respeto al procedimiento legalmente establecido) en el ejercicio de potestades administrativas, pero, sobre todo, el equilibrio entre las prerrogativas que se le otorgan a la Administración en defensa del interés general y las correlativas garantías que los ciudadanos poseen como modo de reacción ante un posible ejercicio arbitrario de esos poderes exorbitantes por parte de los entes públicos. De este modo, como veremos a lo largo de esta UD, siempre que se concede algún privilegio a la Administración en cuanto a la utilización o protección de sus bienes, se reconoce paralelamente a los ciudadanos unos medios de defensa cuando la Administración hace uso de esos privilegios.

En cuanto a los límites de fondo, éstos vienen determinados, en primera instancia, por la **reserva de Ley** que establece en esta materia **el artículo 132 de la Constitución**. Efectivamente, el texto constitucional impone una reserva material de Ley para la regulación de toda clase de propiedades administrativas (Bienes de Dominio Público, Bienes Patrimoniales, Patrimonio Nacional y Bienes Comunales).

En este sentido, aunque la Constitución alude expresamente a cuatro categorías de bienes diferentes, la doctrina reconduce todas ellas a tan sólo dos: Bienes de Dominio Público y Bienes Patrimoniales.

En cumplimiento de esa reserva constitucional, cada categoría de bienes públicos enunciada está regulada por diferentes normas con rango de Ley (Ley del Patrimonio Nacional, Ley de Bases de Régimen Local y Texto Refundido de Régimen Local para la regulación de los bienes comunales, diferentes leyes sectoriales que regulan bienes incluidos dentro de la categoría de bienes de Dominio Público, como la Ley de Costas, Ley de Minas, Ley de Carreteras, etc.).

Sin duda, la más importante de todas ellas es la Ley de Patrimonio del Estado (LPE, en adelante), contenida en el Decreto 1022/1964, de 5 de abril, que aprueba su texto articulado. Posteriormente, es complementada y desarrollada por su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre.

Esta Ley, aparte de regular los bienes pertenecientes al Estado que tienen la categoría de Patrimoniales, es de aplicación subsidiaria para el resto de propiedades administrativas, regulando en su seno incluso algunas de las prerrogativas y procedimientos (afectación, desafectación y mutación demanial) que la Administración estatal ejerce con respecto a otras categorías de bienes, como los de dominio público.

Por ello, se puede afirmar que, actualmente, y en tanto no sea abordada la reconstrucción de la teoría del dominio público y consiguiente sustitución de su normativa reguladora, como parte de la doctrina administrativista reclama, ésta es la norma en la que se contiene el régimen general de gestión y utilización de los bienes patrimoniales y el de los bienes de dominio público, ya que, si bien es cierto que este último tipo de bienes están regulados en Leyes sectoriales que recogen la normativa específica aplicable a cada uno de ellos, es posible deducir de la lectura de los preceptos de la LPE un régimen general de aplicación común.

El objetivo básico de esta UD es presentar las dos categorías en las que la doctrina engloba a los bienes públicos y analizar, separadamente y con sustantividad propia, los dos regímenes jurídicos aplicables a esos bienes, dependiendo de la categoría en la que se encuadren. Ese régimen jurídico está diseñado, en su mayor parte, en la LPE y por ello será ésta la norma a la que tengamos que acudir. Sin embargo, la materia referente a bienes públicos presenta algunas complejidades y consideraciones que no pueden ser dejadas de lado si se quiere comprender bien el régimen jurídico previsto en la LPE.

Así, es necesario acudir inicialmente a la teoría general de los bienes públicos y al análisis de las competencias que ostentan en la materia los diferentes entes públicos existentes en nuestro país en la actualidad, como forma de facilitar la comprensión posterior del régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales que se contiene en la LPE.

Parece adecuado enfatizar en este momento introductorio que, como se acaba de comentar, para parte de la doctrina administrativista de nuestro tiempo la situación en la que se encuentra la teoría de los derechos reales en Derecho administrativo es más que deficiente. Así lo afirma, por ejemplo, Luciano Parejo en su artículo «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», donde se ponen de manifiesto las deficiencias en las que se incurre cuando se

aplican, como en tantos supuestos de Derecho administrativo, conceptos heredados del Derecho civil a instituciones administrativas como el demanio.

II. LAS PROPIEDADES ADMINISTRATIVAS: TEORÍA GENERAL Y CLASIFICACIÓN

Bajo la rúbrica de propiedades administrativas, la doctrina española suele englobar dos tipos o categorías fundamentales de bienes, que están sometidos a una **regulación diferente** y sobre los que la Administración posee también facultades distintas.

Como decíamos en la introducción a esta UD, para poder cumplir y realizar los intereses generales es indudable que la Administración pública ha de disponer de medios materiales o bienes con los que hacer frente a sus competencias, aunque no todos ellos se hallan sujetos a un mismo régimen jurídico.

Nos encontraríamos, por una parte, con los bienes que el Estado posee en un régimen análogo al de los particulares, sobre los que ejerce un dominio similar al de éstos, estando sometidos, en general, al régimen jurídico-privado. Son los denominados **bienes patrimoniales**. Por otra parte, tendríamos aquellos bienes que más directamente están vinculados a la satisfacción de las necesidades públicas, esto es, al uso público o al cumplimiento de servicios o utilidades públicas, estando, por ello, sometidos a un régimen jurídico especial, diferente del privado. Son los denominados **bienes de dominio público** o bienes demaniales, en terminología utilizada por la doctrina italiana.

Esta bipolaridad en la clasificación de las propiedades administrativas existente en España es tradicional desde la aprobación del Código civil en el siglo pasado.

Ambas categorías tienen como rasgo común que su titularidad corresponde a la Administración pública, pero mientras que el Patrimonio o bienes patrimoniales se consideran suficientemente protegidos con el régimen jurídico establecido por el derecho privado, los bienes demaniales, en los que el interés público es mucho más patente, necesitan un régimen especial de utilización y protección exorbitante del Derecho civil. Por consiguiente, **Dominio y Patrimonio**

son propiedades administrativas, en cuanto que su titularidad es administrativa, pero con régimen distinto.

Sin embargo, hoy en día es comúnmente aceptado que dicho planteamiento no responde con exactitud a la realidad. Y ello es así por diferentes motivos:

1. Porque si bien es cierto que las exorbitancias y modulaciones con respecto al Derecho común son más intensas en lo que a los bienes de dominio público se refiere, no lo es menos que también en el terreno de los bienes patrimoniales se reconocen a la Administración ciertos privilegios que exceden las facultades que a los propietarios privados respecto de sus bienes les reconoce el Código Civil.
2. Porque existen unas reglas jurídicas comunes aplicables a todos los bienes públicos, independientemente de cuál sea su clase y tipo.
3. Porque las diferencias de régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas no pueden explicarse sólo por la clasificación polar entre demanio/patrimonio, sino que hay que ir a normas que rigen cada bien concreto, más que a dos pretendidos regímenes generales omnicomprendivos. Como pusieron de manifiesto Hauriou y Duguit, existe una escala de la demanialidad, ya que no es posible aplicar acríticamente uno u otro régimen jurídico por completo a todo tipo de bienes.

Podemos, por lo tanto, afirmar que la delimitación entre las dos citadas categorías no puede realizarse con trazos fuertes y definidos, sino que es necesario apreciar ciertos **matices** a la hora de englobar a un determinado bien público en la categoría de bien demanial o bien patrimonial y, por ende, aplicarle uno u otro régimen jurídico.

El método más utilizado para llevar a cabo esa operación de encuadramiento de bienes en una u otra categoría ha sido acudir al **criterio de la afectación**, o no, a un uso o servicio público. Ése ha sido, en términos generales, el elemento de distinción que se ha admitido tradicionalmente para aplicar un régimen jurídico demanial o patrimonial a los bienes públicos.

Sin embargo, es necesario poner de manifiesto que **la utilización del criterio de la afectación no presenta la misma simplicidad en relación con todos los bienes** del Estado. Así, no puede dudarse del carácter demanial de los bienes que constituyen el denominado «dominio público por naturaleza» (camino, puentes, minas, ríos,

etc.). En cambio, hay una zona intermedia discutible representada por los bienes respecto de los que la idea de afectación a un servicio o destino público puede predicarse con más o menos intensidad y que, por lo tanto, el régimen jurídico que se les ha de aplicar puede desplazarse hacia el dominio o hacia el patrimonio, según que el criterio que se maneje de uno u otro sea más o menos estricto (por ejemplo, Montes Públicos, Patrimonio Nacional, Patrimonio Histórico-Artístico, Bienes Comunales).

Por otro lado, la prestación de numerosos servicios públicos mediante fórmulas jurídico-privadas (empresas) hace que cada vez se haga más dificultoso aceptar el axioma matemático representado por la fórmula de cumplimiento inexorable: Afectación a un servicio público = Régimen jurídico de dominio público.

La afectación a un servicio público de determinados bienes no basta ya para que se les aplique un régimen especial. Cada vez se gestionan más servicios públicos por la Administración sometiéndose en bloque al Derecho privado, y los bienes mediante los que se realizan dichos servicios, y que constituyen el «dominio industrial» de la Administración, se someten a fórmulas jurídico-privadas, con lo que adoptan definitivamente un carácter patrimonial.

Como resultado de todo lo que se acaba de comentar, hay que pensar que lo fundamental para conceptuar un bien como demanial o patrimonial es su sometimiento a una clase u otra de régimen jurídico (público o privado), es decir, su inclusión por la Ley en el campo de aplicación de las normas reguladoras de los bienes de dominio público o del patrimonio privado de la Administración. Si bien es cierto que este distinto sometimiento jurídico vendrá normalmente marcado por su afectación, o no, al uso o al servicio público, existen cada vez más casos en que dicha afectación no será decisiva para marcar la clase de régimen jurídico a la que están sometidos.

Por lo que se refiere a los bienes de titularidad pública que se hallan en una zona intermedia poco clara respecto a su afectación a una utilidad pública (Montes, Patrimonio Nacional, Patrimonio Histórico-Artístico, Bienes Comunales), en general su específica legislación reguladora los atribuye un régimen mixto, pero más cercano al de los bienes de dominio público, con lo que se les ha llegado a considerar por parte de la doctrina como bienes cuasi-demaniales.

III. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE BIENES PÚBLICOS

Si de cuestiones competenciales en materia de bienes públicos hablamos, debemos partir, en primer lugar, de lo previsto en el **artículo 132** y en el Título VIII de la CE, **artículos 148 y 149**.

A pesar de que nada se dice de manera explícita, parece claro que la interpretación del texto constitucional, junto con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la legislación vigente, permiten concluir que al **Estado** corresponde dictar la **legislación básica** de desarrollo del artículo 132 de la Constitución.

Por lo que al Estado se refiere, encontramos dos apartados dentro del artículo 149,1 en los que se puede apoyar la competencia estatal para el dictado de normas jurídicas que regulen el Patrimonio, si bien es cierto que ninguna referencia directa a esta materia se contiene en ninguno de los párrafos que componen dicho artículo. Concretamente, son los apartados 8.º (legislación civil) y 18.º (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) en los que se puede fundamentar la competencia estatal en la materia. También es igualmente relevante este apartado 18.º del 149,1 por lo que a la regulación de la legislación básica sobre los bienes de dominio público y patrimoniales se refiere, cuando reserva con tal carácter al Estado el régimen de los contratos y de las concesiones administrativas.

Respecto a las Comunidades Autónomas, el artículo 148 no atribuye expresamente en ninguno de sus apartados un título de intervención en la materia a favor de las mismas. Sin embargo, se pueden encontrar «perchas» dentro del mismo precepto sobre las que se puede fundamentar una competencia implícita para regular el Patrimonio propio de cada Comunidad Autónoma. Así, nos encontramos con los apartados 3.º (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), 16.º (patrimonio monumental de interés para la Comunidad), 22.º (vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones). Por lo demás, también encontramos numerosos apartados en los que se atribuyen expresamente competencias a las Comunidades para la intervención y regulación de diferentes bienes que tienen la consideración de bienes de dominio público, con lo que se deduce que las Comunidades Autónomas tienen competencia para incidir en la materia.

De lo anteriormente comentado se desprende que **tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias en materia de bienes públicos**. De facto, nos encontramos en el ordenamiento jurídico con normas estatales y autonómicas generales que regulan el Patrimonio propio de cada Ente público y con leyes sectoriales que regulan específicamente algunos bienes de dominio público, ya que la totalidad de las Comunidades Autónomas asumieron competencias en sus respectivos Estatutos, por lo que resultaba obligado establecer cuáles habían de ser las relaciones entre ambas legislaciones, estatal y autonómica.

Sobre esta cuestión tuvo ocasión de pronunciarse tempranamente nuestro **Tribunal Constitucional**, quien en la **Sentencia de 27 de julio de 1982** deja resueltas las dudas al respecto. Afirma el Alto Tribunal en dicho pronunciamiento que los preceptos estatutarios deben ser entendidos como creadores de una reserva legal en el ámbito autonómico, pero no de privación de la competencia del Estado, el cual, por ostentar competencia exclusiva sobre la legislación civil, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre los contratos y concesiones administrativas, conforme al artículo 149 de la Constitución, la tiene para dictar la legislación básica a la que han de acomodarse las leyes de patrimonio de las Comunidades Autónomas.

Tras ese pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, quedan despejadas varias cuestiones:

- 1.^a Que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias para la regulación, gestión y utilización de su respectivo Patrimonio.
- 2.^a Que las Comunidades Autónomas deben respetar la reserva material de Ley que se contiene en el artículo 132 de la Constitución para la regulación de la materia.
- 3.^a Que esa reserva de Ley que la Constitución exige queda salva por parte de las Comunidades Autónomas por las previsiones que en tal sentido se recogen en sus respectivos Estatutos, los cuales deben remitir a una Ley posterior la regulación del régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad.
- 4.^a Que esas previsiones estatutarias y la posterior regulación del Patrimonio de la Comunidad que efectúe la correspondiente Ley deben respetar las bases establecidas por el Estado, conforme al artículo 149,1,8.º y 18.º de la Constitución.

- 5.^a Que una vez respetadas las bases contenidas en la legislación estatal, a las Comunidades Autónomas les cabe un margen de desarrollo para la regulación, gestión y utilización de sus bienes patrimoniales.

Un buen ejemplo de todo ello puede venir representado por la regulación que de su propio Patrimonio efectúa la Comunidad de Madrid. Dicha Comunidad aprobó la Ley 7/1986, de 23 de julio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, dando así cumplimiento a lo previsto en el entonces artículo 52,2 del Estatuto de Autonomía de Madrid, en el que se decía que «una Ley de la Asamblea regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como su administración, conservación y defensa».

En dicha Ley 7/1986 se señala que el régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad de Madrid viene determinado por la legislación básica del Estado, por la Ley 7/1986, por la ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, por los reglamentos que la desarrollen y, subsidiariamente, por las normas de derecho público autonómico o estatal y por las normas del derecho privado civil o mercantil (art. 1,3). Nótese cómo se alude, en primer lugar, a la legislación básica estatal, situándola en un lugar preferente, por delante de cualquier norma autonómica. Ésta es, por consiguiente, la correcta forma de proceder a regular la materia por parte de las Comunidades Autónomas.

El mismo tipo de consideraciones que se acaban de hacer en cuanto a las relaciones entre la legislación estatal y la autonómica en materia de bienes públicos es aplicable a las relaciones entre la legislación estatal y la legislación local. Tanto la Ley de Bases de Régimen Local como el Texto Refundido en materia de Régimen Local reconocen **competencias de las Entidades Locales** para la gestión y administración de sus bienes, aunque en el ejercicio de estas competencias, y sin perjuicio de lo establecido para el régimen de explotación de los bienes comunales, deben respetar la legislación básica del Estado.

IV. EL DOMINIO PÚBLICO

Es difícil comenzar a analizar el concepto, naturaleza y régimen jurídico del patrimonio del Estado que se acoge en su Ley reguladora sin antes hacer una referencia al dominio público. Es más, la pro-

La Ley del Patrimonio del Estado define en su artículo 1 al patrimonio en sentido negativo por referencia al dominio público o demanio.

Es precisamente en el régimen jurídico del dominio público donde se dan con más intensidad las especialidades o prerrogativas que la Administración posee para utilizar, gestionar y proteger estos bienes integrantes del mismo, participando los bienes patrimoniales de algunos de estos privilegios, por lo que se puede afirmar que el régimen jurídico de unos y otros bienes no está tan alejado y que convergen en aspectos concretos.

4.1. *Concepto*

Podemos definir los **bienes** de dominio público como aquellos **destinados al uso común o público, o destinados a la prestación de un servicio público**, y sometidos, por ende, a un régimen jurídico especial exorbitante del Derecho privado.

4.2. *Naturaleza jurídica*

Dos han sido las teorías que más han destacado a la hora de explicar la naturaleza de los bienes de dominio público: la teoría del dominio público por naturaleza y la teoría del dominio público por afectación.

La primera, la del **dominio público por naturaleza**, parte de la vieja distinción romana entre «res fisci y res publicae», y sostiene que la «res publicae», o dominio público, eran las cosas que por su naturaleza estaban destinadas al uso común o público, no siendo susceptibles de apropiación o enajenación y no pudiendo ejercerse sobre ellas por parte del Estado titularidades dominicales.

Formaban parte de este grupo, básicamente, las partes del territorio, tales como las vías, las plazas públicas, los ríos... Estas partes del territorio eran consideradas como «res nullius», y las funciones del Estado con respecto a las mismas se agotaban en una función de guarda y vigilancia, sin que pudiera hablarse de una propiedad estatal sobre las mismas.

El máximo representante de esta teoría es Proudhon, para quien el dominio público está compuesto por cosas cuya naturaleza

exige que su uso sea de todos y su propiedad de nadie, correspondiendo al Estado, únicamente, las funciones de guarda y superintendencia precisas para salvaguardar el uso común.

Actualmente la tesis del dominio público por naturaleza es rechazada mayoritariamente, siendo la **teoría del dominio público por afectación** la aceptada, no sin matices, como vimos, por la doctrina a la hora de explicar la naturaleza jurídica de los bienes integrantes del dominio público.

Esta teoría sostiene que los bienes que no son propiedad de los particulares son propiedad del Estado (no existen las *res nullius*), y que de éstos, los que son por el Estado afectados o destinados al uso público, o a la prestación de un servicio público, constituyen el dominio público, que se caracteriza por su peculiar régimen jurídico motivado precisamente por ese destino o afectación al uso o al servicio público.

En definitiva, es el Estado el que declara los bienes destinados al uso o servicio público y los que no son destinados a dicho uso público y son considerados como patrimoniales.

Esta teoría cuenta con una ventaja importante sobre la teoría del dominio público por naturaleza, ya que prescinde de disquisiciones metajurídicas acerca de la naturaleza de las cosas y las sustituye por la practicidad de considerar bienes integrantes del dominio público aquellos que señala la norma positiva emanada de la voluntad popular.

El máximo representante de esta teoría es Hauriou.

Por otra parte, teniendo en cuenta el especial régimen jurídico que caracteriza los bienes de dominio público, parte de la doctrina ha señalado que **la propiedad del Estado sobre dichos bienes** mientras conservan el carácter de demaniales **es muy discutible**; la propiedad implica la idea de dominio de libre disposición y el régimen jurídico de los bienes demaniales hace que las posibilidades de disposición del Estado sobre ellos estén muy sensiblemente reducidas. A este respecto, el Derecho positivo español parece reconocer la propiedad del Estado sobre estos bienes en los artículos 338, 339 y 340 del Código Civil. Sin embargo, el artículo 341 señala que los bienes de dominio público, cuando fuesen desafectados, pasan a ser propiedad del Estado, por lo que, a sensu contrario, puede interpretarse que mientras conserven el carácter de demaniales no le pertenecerán.

Hoy es casi unánime la configuración del dominio público como una relación de propiedad, un derecho de dominio del Estado, siquiera tenga un régimen especial por la afectación al uso público. Sin embargo, dentro de esta tesis de la relación de propiedad, las explicaciones son diversas. Se habla por algunos de propiedad colectiva o comunal, de propiedad privada referida a cosas públicas por otros, de propiedad pública o de Derecho público o de propiedad administrativa por los más. Pero también existen autores que niegan la teoría de la relación de propiedad. Por ejemplo, Villar Palasí, para quien no existe una auténtica relación de propiedad, sino que más bien debe hablarse de un haz de competencias administrativas sobre dichos bienes. O Gallego Anabitarte, para quien el dominio público es señorío, jurisdicción, potestad, pero propiedad no.

A pesar de ser comúnmente aceptada, la **teoría del dominio público** por afectación no ha dejado de plantear **problemas prácticos**. Entre otros, podemos destacar los siguientes:

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley de Patrimonio del Estado, interpretado a sensu contrario, no será necesario que los bienes de dominio público estén siempre afectos al uso o al servicio público, ya que también tendrán dicho carácter demanial cuando estén destinados a dichos fines públicos porque así se lo atribuya una Ley. Por consiguiente, la Ley se convierte en parámetro suficiente de la demanialidad, con idéntica incidencia que la afectación al uso o al servicio público.

2. La doctrina francesa ha puesto de manifiesto cómo, siguiendo la tesis de la afectación a un servicio público, los elementos más insignificantes, tales como los bolígrafos o lápices de las oficinas públicas, serían teóricamente de dominio público. Como modo de superar ese obstáculo, Waline ha propuesto el criterio de irreemplazabilidad del bien. Si un bien, por sus especiales características o por haber sido expresamente construido o adaptado para un servicio público, resulta de imposible o difícil sustitución, se entenderá afectado. En cambio, los demás bienes que se utilicen para la prestación de ese servicio público serán bienes instrumentales de propiedad patrimonial.

3. Como resaltó Hauriou y constata en nuestro país Clavero Arévalo, todos los bienes destinados al uso público o al servicio público no están sometidos al mismo régimen, existiendo bienes (como los

Montes públicos, por ejemplo) que se aproximan mucho en su régimen a los patrimoniales.

Así, Hauriou habla, en frase que ha tenido gran predicamento, de una «escala de la demanialidad», que va de los bienes de dominio público típicos o naturales, hasta la frontera con los bienes patrimoniales.

4. Como pone de manifiesto Garrido Falla, en nuestro Derecho positivo la afectación al uso o al servicio público no es requisito suficiente para que un bien sea considerado de dominio público, ya que, a la vista de la legislación vigente, es indudable que existen bienes que, pese a ser afectados al uso o al servicio público, conservan su carácter jurídico de patrimoniales. Para este autor, la afectación debe jugar como condición necesaria, aunque no suficiente. Esto quiere decir que habrá que admitir la existencia de bienes patrimoniales del Estado afectos a un servicio público que, no obstante, no forman parte del dominio público, lo cual se corresponde con las modernas concepciones acerca del patrimonio privado del Estado.

4.3. *Elementos del dominio público*

4.3.1. Elemento subjetivo

En lo que se refiere al elemento subjetivo (quién es el titular del dominio público), se requiere que la propiedad de los bienes que lo componen pertenezca a una Entidad o Administración pública.

No ofrece duda la titularidad de bienes de dominio público **que ostentan las Entidades públicas territoriales**. Sin embargo, existen **dudas** y la doctrina se divide a la hora de reconocer la posibilidad de que los denominados **entes públicos institucionales** puedan ser sujetos titulares de bienes de dominio público, ya que en nuestro ordenamiento positivo los bienes que se adscriben a los organismos autónomos no sólo mantienen su calificación jurídica originaria, sino que, además, tradicionalmente se ha considerado que sobre los mismos los entes institucionales no adquieren su propiedad (art. 80 de la LPE), sino un derecho de uso. No obstante, del artículo 84 de la LPE parece desprenderse que los organismos autónomos puedan ser propietarios de bienes inmuebles que sean necesarios para el cumplimiento directo de sus fines, debiendo deducir en ese caso la demanialidad de los mismos, e incorporándose al patrimonio cuando dejan de ser neces-

rios. Esta tesis es confirmada por la LOFAGE, que en su artículo 48 afirma que **los Organismos autónomos podrán tener un patrimonio propio, además del que ostenten por adscripción**, y que dichos bienes propios pasarán a formar parte del Patrimonio del Estado cuando sean innecesarios para el cumplimiento de sus fines y pierdan, por consiguiente, la condición de demaniales.

Por consiguiente, conforme a lo establecido en la LPE, hay que distinguir, de un lado, los bienes demaniales propios del ente territorial matriz, cuya titularidad mantiene el propio ente matriz, que sólo transfiere su uso; y de otro lado, los bienes que son propiedad del ente instrumental, que los ha adquirido por ser necesarios para el cumplimiento de sus fines específicos, los cuales no hay inconveniente en calificar de demaniales, puesto que su titular es, en definitiva, un ente público y se hallan vinculados o destinados de modo directo a una finalidad pública.

A diferente conclusión hay que llegar respecto de los bienes de las **Corporaciones no territoriales representativas de intereses profesionales o económicos**, cuyos bienes son de dominio privado, por no ser necesarios para la realización de los fines propios o privativos de este tipo de entes.

4.3.2. Elemento objetivo

En sus inicios, la doctrina de la demanialidad sólo se extendió a porciones del territorio. Esta postura encontraba su apoyo legal en el artículo 538 del Código de Napoleón. Sin embargo, al triunfar las tesis del dominio público por afectación e ir abandonándose, poco a poco, la teoría del dominio público por naturaleza, desapareció aquella concepción reduccionista.

El Código Civil español, tras dividir en su artículo 333 los bienes en inmuebles y muebles, clasifica los bienes, según la persona a la que pertenezcan, en bienes de dominio público o de propiedad privada, sin restringir expresamente ninguna de estas categorías a alguna de las clases de bienes muebles o inmuebles.

Por su parte, **la Constitución española** refrenda esta **concepción amplia** del objeto del demanio y no limita la clase de bienes que pueden ser objeto del mismo, permitiendo, como recuerda Fernando Sáinz Moreno, que siga siendo válida la conclusión de M. Ballbé,

quien afirmaba que «la noción de dominio público es independiente de la cualidad material de las cosas y, por ende, pueden integrarlo así las nudas porciones del suelo, los edificios, los bienes muebles y los incorporales o inmateriales». En cambio, Garrido Falla no cree necesario incluir los bienes incorporales porque no se advierten razones definitivas de tipo práctico que hagan indispensable en estos casos la utilización del régimen del dominio público. La protección del interés público en estos casos puede lograrse mediante otras conocidas técnicas administrativas, como por ejemplo la policial.

4.3.3. Elemento teleológico

Está constituido por la **afectación**. Podemos definir a ésta como el acto (expreso, tácito o presunto) de derecho público en virtud del cual una cosa queda destinada a un fin de interés público (uso o servicio público) y adquiere la condición jurídica peculiar de bien de dominio público.

La afectación, pues, tiene el doble sentido de imponer un destino y de producir una alteración en el régimen jurídico general de una cosa.

Este elemento finalista es considerado por la doctrina como el **elemento clave y fundamental del régimen del dominio público**. La Constitución incluye, dentro de la reserva de ley, la regulación de la desafectación de bienes de dominio público. Aunque el texto del artículo 132 de la CE se refiere literalmente a la desafectación, no cabe duda que la reserva de ley cubre también a la afectación. Así lo exige la necesaria coherencia normativa de la regulación de la materia.

4.4. *Clases de afectación. Competencias del Ministerio de Hacienda en relación con el Dominio Público*

4.4.1. Afectación

A la hora de estudiar las formas de afectación demanial conviene no perder de vista la clásica división del **dominio público** en **natural y artificial**, que determina la distinción entre afectación genérica y afectación específica.

La **afectación genérica** es aquella que tiene lugar mediante ley y tiene por objeto cierto tipo de bienes en su globalidad, es decir, categorías completas de bienes en bloque, de manera que la calificación demanial se extiende por la ley a todos los bienes de la misma naturaleza, reconocibles por sus características propias o intrínsecas. Esto es lo que ocurre con el llamado dominio público natural o necesario. El ejemplo más paradigmático de este tipo de afectación lo encontramos en el artículo 132 de la Constitución, que no sólo prevé que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley, sino que, además, atribuye directamente (afectación *ex Constitutio-ne*) tal calificación a la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

La **afectación específica** es aquella que se produce, de modo singular o concreto (*ad casum*), por acto administrativo, que puede ser, a su vez, expreso, tácito o presunto. En todo caso, este tipo de afectación está referido a bienes determinados, pero que carecen de cualidades propias que, en sí mismos, los diferencien de los de propiedad privada (dominio público artificial).

La **afectación expresa** por acto administrativo formal es el supuesto ordinario o normal. En la Administración del Estado, la competencia para dictar dicho acto está atribuida al Ministerio de Hacienda (art. 113 de la LPE). Su forma es la Orden expresa (art. 116 de la LPE), que se dicta a través de un procedimiento regulado en los artículos 114 y 115 del mismo texto normativo.

El procedimiento consiste en que los órganos de la Administración del Estado que precisen bienes del Patrimonio del Estado para el cumplimiento de sus fines han de dirigirse al propio Departamento, expresando cuáles sean los bienes necesarios y la finalidad prevista. El Ministerio de Hacienda, atendiendo a la situación de los bienes y a las razones alegadas para su afectación, adoptará la resolución procedente. Si hubiere discrepancia o conflicto interdepartamental, la resolución última compete al Consejo de Ministros.

La **afectación tácita** es aquella que resulta de un acto administrativo que no tiene por objeto producir directamente dicha afectación, pero la cual se halla implícita en el propio acto. Es el supuesto de la expropiación forzosa de un bien para un determinado fin de utilidad pública. El artículo 119 de la LPE establece que cuando las adquisiciones de bienes se realicen por expropiación forzosa, la afectación

se entenderá implícita en la misma. También se produce la afectación implícita por la proyección y ejecución de obras públicas, como por ejemplo las carreteras (art. 2,1 de la Ley de 29 de julio de 1988, de Carreteras).

La **afectación presunta** se da cuando el ordenamiento jurídico establece que se entiende producido en determinados supuestos (por el transcurso del tiempo) un acto de afectación. Ni la LPE ni su Reglamento de desarrollo regulan supuestos concretos de afectación presunta. Sin embargo, podemos encontrar dos casos en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales [art. 8,4 *b*) y *c*)]. El primero de los apartados se refiere a aquellos bienes patrimoniales de la entidad local que se hayan utilizado durante más de 25 años para un uso o servicio público y el segundo apartado, el *c*), se refiere a la adquisición por prescripción, conforme al Código Civil, de una cosa ya destinada a un uso o servicio público. En este último supuesto el Tribunal Supremo ha matizado que la competencia para declarar adquirido un bien por usucapión no es facultad de la Administración, sino de los Tribunales ordinarios.

4.4.2 Desafectación

La desafectación es un **acto de signo contrario o inverso al de la afectación** y que produce el efecto de la pérdida de la cualidad de dominio público del bien en cuestión, aunque no necesariamente implica un cambio de titularidad.

Desde un punto de vista material, supone la desaparición del destino o fin público determinante de la afectación y, consiguientemente, la calificación de demanialidad del bien. El bien pasa a tener carácter patrimonial o privado.

Desde un punto de vista formal, constituye un acto jurídico del mismo carácter o rango que el que hubiere establecido anteriormente la afectación del propio bien. Así, en virtud del criterio «*contrarius actus*», se requiere de una ley o un acto administrativo, según la forma en que se hubiere efectuado la afectación.

Por lo que a la afectación genérica se refiere, en los casos de dominio público natural el cese de la demanialidad puede producirse por ley, aunque también puede ser consecuencia de un cambio o transformación de la naturaleza o características físicas del bien, ya

sea de modo natural, ya sea de modo artificial (por ejemplo, la desecación de una marisma).

En el supuesto en que la afectación se hubiere producido de forma específica, mediante acto administrativo (expreso, tácito o presunto), la desafectación puede producirse, también, por un acto jurídico de esta clase.

- La **desafectación específica por acto administrativo expreso** constituye el supuesto normal y viene regulada por las mismas normas que regulan la afectación expresa (art. 120 y 121 de la LPE). El acto de desafectación compete dictarlo al Ministerio de Hacienda, salvo que exista discrepancia interdepartamental, en cuyo caso la resolución corresponde al Consejo de Ministros. El procedimiento concreto regulado en el artículo 121 establece que el Departamento que tuviera los bienes que ya no sean precisos al uso general o a los servicios públicos, dirigirá su comunicación a la Dirección General del Patrimonio del Estado, en que se harán constar todas las circunstancias que permitan la identificación del bien o bienes de que se trate y las causas que determinen sus desafectación. La Dirección General aludida tramitará el oportuno expediente y recabará del Departamento interesado la designación de un representante que, junto con el nombrado por dicho Centro directivo, formalice la correspondiente acta de entrega del bien o bienes al Patrimonio (los bienes desafectados mantienen carácter demanial hasta el momento de su recepción formal por el Ministerio de Hacienda).
- Respecto de la **desafectación tácita**, se trata de un supuesto simétrico al de la afectación tácita, aunque con la particularidad que plantea la dificultad de determinar y valorar el sentido negativo de un acto administrativo tácito. Para tratar de superar esa dificultad, se ha formulado la tesis de los «hechos concluyentes», que se refiere a aquellos hechos o circunstancias constituidas o creadas por la propia Administración que aparecen unidas o vinculadas al acto tácito y de las que cabe deducir el contenido desafectador.

La base legal de la desafectación tácita la encontramos en el artículo 341 del Código Civil, según el cual «los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bie-

nes de propiedad del Estado». También en la legislación administrativa encontramos preceptos de los que cabe deducir la existencia de este tipo de desafectación. Así, el artículo 72 de la LPE y el artículo 119 del mismo texto, en conexión con el artículo 72 de la Ley de Expropiación Forzosa, que regula el derecho de reversión del expropiado.

Por lo que se refiere a la **desafectación presunta**, dicha posibilidad ha sido suprimida por el vigente Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1986, por no haber sido prevista por la Ley de Bases de Régimen Local y carecer, por consiguiente, de la necesaria cobertura legal exigida por el artículo 132,1 de la Constitución. (Recuérdese que la legislación estatal no contempla la posibilidad de la afectación o desafectación presunta de los bienes de dominio público.)

4.4.3. Mutaciones demaniales

Una vez efectuada la afectación, el destino público del bien tiene un carácter definitivo y estable, lo cual no significa que no pueda variar o modificarse después en función de la posible variación del fin de interés público que constituye su fundamento. Dicho **cambio de finalidad o de destino** no altera, sin embargo, su carácter demanial. A este posible cambio de afectación se le denomina «mutación demanial», que es la decisión o acto administrativo por el que un bien de dominio público se destina o vincula a un fin público distinto de aquel al que estaba afectado, pero sin cambiar la Entidad o Administración titular.

El **procedimiento** ha seguir para llevar a cabo una mutación demanial se encuentra regulado en los artículos 124 y 125 de la LPE y requiere el cumplimiento de una serie de requisitos, que pueden resumirse en los siguientes:

1. Que el acto administrativo por el que se aprueba el cambio de destino del bien en cuestión proceda del órgano competente para dictarlo y que en la Administración General del Estado es el Ministerio de Hacienda.
2. Se requiere, en el ámbito estatal y autonómico, que el cambio de fin o de destino público tenga carácter interdepartamental o entre Consejerías. Si se produce discrepancia a causa del cam-

bio de destino en el nivel estatal, la resolución será competencia del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda.

No constituye mutación demanial los cambios de destino dentro de un mismo Ministerio, sino entre departamentos distintos dentro de una misma entidad administrativa.

4.5. Régimen jurídico de los bienes de dominio público

El régimen jurídico del dominio público se caracteriza por una serie de notas que le otorgan a los bienes que comprende una **protección exorbitante** respecto de las que ofrece el Derecho común, y que tiene por objeto mantener y proteger su integridad en razón de las finalidades públicas que fundamentan y justifican su existencia.

El régimen jurídico-administrativo del dominio público es, por tanto, consecuencia de la conexión o vinculación esencial al destino o finalidad de interés público a que los bienes demaniales sirven.

La regulación en nuestro derecho positivo del dominio público constituye materia objeto de **reserva legal**, conforme a lo previsto en el **artículo 132,1 de la Constitución de 1978**, y se haya contenido en una serie de leyes dispersas, entre las cuales unas son leyes de carácter sectorial (Ley de aguas, costas, minas, carreteras, etc.) y otras son leyes de carácter general, entre la que destaca la Ley de Patrimonio del Estado, con su Reglamento de desarrollo en el ámbito estatal, y la Ley de Bases de Régimen Local, con el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales en el terreno local.

Respecto a las Comunidades Autónomas, según se ha dicho con anterioridad, habrán de respetar, a la hora de dictar su normativa propia en materia de bienes de dominio público, la legislación básica dictada por el Estado conforme al título competencial que en su favor se recoge en el artículo 149,1,8 y 18 de la CE.

Como vemos, la **dispersión de normas que caracteriza este sector dificulta la construcción de un régimen jurídico unitario del dominio público**, lo cual no ha sido óbice para que la doctrina haya intentado reconducir a ciertos criterios y reglas básicas todo ese complejo de normas generales y sectoriales, aunque es necesario poner de manifiesto que tales notas no se predicen por igual de todos los bienes demaniales, debiendo resaltar de nuevo la famosa frase

acuñada por Hauriou y Duguit, de la «escala de la demanialidad», por la que se acepta que no a todos los bienes que tienen la consideración de bienes de dominio público se les aplica idéntico régimen de administración, utilización y protección.

Vamos, a continuación, a resaltar los principales aspectos del régimen jurídico especial del dominio público, el cual viene, en buena medida, condicionado por lo establecido en el artículo 132 de la Constitución.

4.5.1. Incomerciabilidad o indisponibilidad

Supone la exclusión de los bienes que lo integran o componen del tráfico jurídico privado. La técnica demanial surgió precisamente para excluir ciertas categorías de bienes del tráfico jurídico privado, sometiéndolas a ciertas formas peculiares de tráfico público. Por ello, **los bienes de dominio público son «extra commercium»**. Esta característica supone la inaplicación a los mismos de los modos civiles de adquirir la propiedad y demás derechos reales.

Esta nota de la indisponibilidad engloba tres elementos: la inalienabilidad, la inembargabilidad y la imprescriptibilidad.

4.5.1.1. Inalienabilidad

Antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 no se hallaba expresamente formulada en nuestro Derecho para la Administración del Estado, aunque sí para las Corporaciones Locales, en la Ley de bases de Régimen Local (art. 80).

El negocio jurídico de disposición de estos bienes es radicalmente nulo e insubsanable.

4.5.1.2. Inembargabilidad

Se trata de un privilegio consecuente con el anterior. Está recogido tanto en la Ley General Presupuestaria (art. 44,1) como en la propia Ley de Patrimonio (art. 18), y conforme al mismo, los bienes de las entidades públicas **no pueden ser objeto de gravámenes, hipotecas, embargos o apremios**. Este privilegio abarca a todos los bienes públicos, incluidos los bienes patrimoniales, aunque en los últimos tiempos, y como consecuencia de la línea jurisprudencial que en

este terreno está desarrollando el Tribunal Constitucional, fundamentalmente en la Sentencia 166/1998, de 15 de julio, es discutible que los bienes patrimoniales sean inembargables. Pero sobre este particular volveremos en el apartado correspondiente de la UD.

4.5.1.3. Imprescriptibilidad

El precepto clave para predicar esta característica de los bienes de dominio público es el **artículo 341 del Código Civil**, según el cual «los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de la propiedad del Estado». Cuando esta norma alude a «dejar...» parece referirse a un simple resultado de hecho, sin que deba jugar ninguna distinción entre las causas que deben producirlo, que pueden estar basadas en una determinación legal o en una simple circunstancia de hecho.

Admitida en nuestro Derecho hasta hace poco la tesis de la desafectación tácita, no se encuentra inconveniente en atribuir virtualidad a la posesión exclusiva de un particular sobre una dependencia del dominio público, como una primera etapa para el logro de la adquisición de la cosa por usucapión.

Sin embargo, esta tesis ha sido desvirtuada por lo establecido en los **artículos 120 y 123 de la Ley de Patrimonio del Estado**, que exigen que, en todo caso, la desafectación sea expresa y con arreglo a un procedimiento preestablecido, y definitivamente ha quedado superada por lo previsto en el artículo 132,1 de la CE, que consagra como nota caracterizadora del dominio público la imprescriptibilidad.

4.5.2. El deslinde

El derecho de deslinde y la *actio finium regundorum*, o acción de amojonamiento, se encuentran regulados, respectivamente, en el artículo 384 del Código Civil y en el artículo 2.061 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Estos preceptos consagran el **derecho de todo propietario a delimitar sus propiedades**, fijando, primero, sus límites y procediendo, después, a hacerlos visibles por medio de hitos o mojones.

Pero mientras el deslinde de bienes entre particulares es un procedimiento civil en el que intervienen todos los afectados y resuelve

el juez, los bienes públicos pueden ser deslindados y amojonados por la Administración directamente sin necesidad de intervención judicial. El procedimiento administrativo de deslinde está **regulado en los artículos 13 a 17 de la LPE y en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (RBCL en adelante, arts. 57 a 70)**. También está prevista esta posibilidad en diferentes normas sectoriales, como la legislación de montes públicos, zona marítimo-terrestre, vías pecuarias, etc.

El artículo 17 de la LPE extiende la aplicación del procedimiento de deslinde, que regula para los bienes patrimoniales en los artículos 13 a 16, a los bienes de dominio público. Por ser idéntico el procedimiento para ambas categorías de bienes, examinaremos los trámites que contiene el mismo en el apartado correspondiente a esta prerrogativa administrativa en relación con los bienes patrimoniales.

4.5.3. Recuperación de oficio

En virtud de esta facultad, la Administración podrá recuperar sus bienes demaniales en cualquier momento y sin necesidad de acudir a los tribunales.

Esta potestad, también denominada *interdictum proprium*, o **reintegró posesorio**, encuentra acomodo jurídico en los siguientes preceptos legales: **artículo 8 de la LPE y artículo 70 del RBCL**, que señala que «las Corporaciones Locales podrán recuperar por sí la pertenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo», y artículo 460 del Código Civil, que afirma que el poseedor puede perder su posesión por quedar la cosa fuera del comercio. Es característica del dominio público estar fuera del comercio jurídico privado, por lo que los bienes demaniales no son susceptibles de posesión.

La regulación del interdicto administrativo, a diferencia de la prolija regulación del deslinde, se ha hecho en términos escuetos, sin preocupación por los aspectos procedimentales. Sin embargo, reaccionando contra esta parquedad, el Reglamento de la LPE establece que, en todo caso, para el ejercicio de esta prerrogativa debe entenderse que la Administración está obligada a instruir el oportuno procedimiento en el que, además de las justificaciones documentales, se otorgue al poseedor un trámite de audiencia y defensa. Estos trámites, aunque en supuestos de urgencia pueden cumplirse de forma sumaria, son siempre ineludibles en el actuar de la Administración.

4.5.4. El desahucio administrativo

Con el término de desahucio se conoce un tipo especial de proceso civil mediante el cual el propietario de un inmueble recupera la posesión del mismo, previa anulación o rescisión del título arrendaticio que legitimaba la posesión por un tercero. Este proceso, a diferencia de los interdictos, y por consiguiente de la recuperación de oficio anteriormente examinada, **libera la posesión frente a quien la venía ostentando legítimamente sobre la base de un título contractual.**

Tratándose de bienes de dominio público, es competencia de la Administración declarar, cuando proceda, la rescisión, anulación, caducidad, etc., de los títulos concesionales derivados del contrato administrativo de concesión, y efectuar la posterior desocupación o lanzamiento de los ocupantes si no abandonan voluntariamente la posesión.

La facultad de desahucio está expresamente reconocida para las Corporaciones locales en el Reglamento de Bienes.

4.5.5. Potestad sancionadora

Para la conservación del dominio público se reconoce a la Administración una potestad sancionadora que el Derecho administrativo francés clásico conoce con el nombre de «police de la voirie», entendiéndose por tal un **conjunto de reglas penales** relativas a las vías de comunicación y a las riberas del mar, así como a ciertas materias asimiladas.

La doctrina francesa se ha cuidado de distinguir en esta materia lo que son infracciones de policía ordinaria (por ejemplo, una infracción de las reglas de circulación por una carretera) de las infracciones que comprometen la conservación material del dominio público.

Nuestro ordenamiento jurídico positivo reconoce facultades de policía a favor de la Administración en relación con las distintas dependencias del dominio.

4.5.6. Publicidad posesoria

El privilegio de la publicidad posesoria significa, fundamentalmente, dos cosas según **Garrido Falla**:

1. Que el titular no necesita utilizar el sistema de garantías inmanentes al Registro para hallarse protegido.
2. Que eventualmente, y para las categorías en que lo permita la ley, la posesión administrativa y aún el carácter demanial pueden acreditarse probando la inclusión del bien en un catálogo administrativo.

El privilegio de la publicidad posesoria, con los efectos que se acaban de señalar, **no implica que la Administración renuncie al «status» tuitivo otorgado por el propio Registro de la Propiedad.** El artículo 42 de la LPE reconoce esta posibilidad cuando afirma «que el Ministerio de Hacienda, por medio de sus servicios patrimoniales, inscribirá en los correspondientes Registros, a nombre del Estado, los bienes y derechos de éste que sean susceptibles de inscripción». Es más, la Administración tiene reconocido el privilegio de inscripción de los bienes inmuebles sin título escrito de dominio, y sólo mediante certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.

Pero los privilegios no acaban aquí, ya que en el caso concreto de las costas, las colisiones entre los documentos administrativos y el Registro se resuelven en contra de este último. No obstante, el Reglamento de Costas (Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre) se apresura a prevalerse de la propia institución registral; según el artículo 29, la resolución aprobatoria del deslinde, acompañada del plano, será título suficiente para practicar la inmatriculación de los bienes demaniales en el Registro de la Propiedad, que el propio precepto aconseja de la siguiente manera: «Con carácter general, se considerará conveniente la inmatriculación de los bienes cuya publicidad posesoria no sea ostensible por sus características naturales, así como cuando cualesquiera otras circunstancias físicas o jurídicas lo aconsejen».

4.5.7. Potestad de investigación

Regulada en los artículos 9 a 12 de la LPE, consiste en la **facultad** que tiene la Administración, como cualquier otro propietario, **de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad**, a fin de determinar, cuando no le conste, la propiedad del Estado sobre unos y otros.

La autoridad superior en todos los procedimientos de investigación será asumida por la Dirección General del Patrimonio.

El **expediente** de investigación puede iniciarse de oficio o por denuncia de los particulares.

A las personas que promuevan el ejercicio de la acción investigadora se les abonará, en concepto de **premio** e indemnización por gastos, el 10 por 100 de la cantidad líquida que haya de percibir por la venta de los bienes investigados o del valor de tasación si, transcurridos cinco años, no se ha vendido. Como contrapartida, y para evitar en la medida de lo posible la actuación negligente de posibles aventureros, se le impone al particular denunciante que anticipe parte de los gastos de la investigación.

4.5.8. Exenciones fiscales

Los bienes de dominio público están exentos de pago de tributos. Su **fundamento** se halla en que estos bienes tienen un **valor de uso y no de cambio**, dada la intransferibilidad de los mismos; razón que justifica que los bienes demaniales se incluyan en la relación de exenciones recogidas en las normas legales relativas a los distintos tributos [por ejemplo, del impuesto de bienes inmuebles, IBI, según el art. 64, *a*) y *b*), de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales].

4.6. *Utilización del dominio público*

Con independencia de las reglas específicas que existen para regular el uso de cada tipo de bien demanial, dependiendo del diferente destino de cada uno de ellos, el derecho vigente permite elaborar un **esquema general**, cuyos elementos principales son los siguientes:

- La utilización de los bienes de dominio público puede corresponder tanto a la Administración como a los particulares.

1. La **utilización directa por la Administración** tiene un sentido instrumental. Lo normal es que la Administración utilice estos bienes para la prestación de servicios públicos. Por ello rige la regla de que prevalece la regulación del servicio sobre las normas del domi-

nio. El particular que recibe el servicio utiliza el dominio público que sirve de base a ese servicio, pero su posición jurídica es, en tales casos, la de usuario del servicio, no la de usuario del demanio.

La Administración tiene la posibilidad de reservarse para sí el uso especial o privativo de bienes de dominio público con fines de estudio, investigación o explotación. La reserva altera el uso normal del bien, produciendo la exclusión de las demás personas que, de no existir tal reserva, tendrían derecho al uso.

1. El **uso por los particulares** puede ser común o privativo. El uso común puede ser, a su vez, general o especial, y el privativo, normal o anormal.

El uso común general es aquel que corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de uno no impida el de los demás. El uso común general se ejerce libremente con arreglo a la naturaleza de los bienes, y a las leyes y reglamentos generales. Rige aquí el principio de compatibilidad de usos junto con el de prioridad en su utilización.

El uso común especial es aquel en que concurren circunstancias de esa naturaleza, tales como peligrosidad, intensidad de uso u otras semejantes, las cuales justifican, e incluso exigen, una intervención administrativa por medio de licencias o autorizaciones. Rigen aquí los principios de legalidad y de igualdad.

El uso privativo es aquel que consiste en la ocupación de una porción del dominio público que limite o excluye su utilización por los demás interesados. Puede ser normal, cuando es conforme al destino del bien al que afecta, o anormal, cuando no lo es. El uso privativo exige una concesión administrativa (concesión demanial), que es un derecho real administrativo transferible, hipotecable e inscribible en el Registro de la Propiedad.

V. PATRIMONIO

5.1. *Concepto*

Los **bienes** patrimoniales son normalmente definidos de una forma negativa, considerándolos como aquellos **propiedad del Estado que no son de dominio público por no estar destinados al uso o al servicio público**. Éste es el criterio utilizado en el artícu-

lo 340 del Código Civil, que dispone: «Todos los demás bienes que pertenecen al Estado, en los que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior (el art. 339 señala las características de los bienes de dominio público), tienen el carácter de propiedad privada». En el mismo sentido, el **artículo 1 de la LPE** señala que «constituyen el Patrimonio del Estado»:

1. Los bienes que, siendo propiedad de éste, no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales.
2. Los derechos reales y de arrendamiento de que el Estado sea titular, así como aquellos de cualquier naturaleza que deriven del dominio de los bienes patrimoniales.
3. Los derechos de propiedad incorporal que pertenezcan al Estado.

De idéntica forma, el **artículo 6 del RBCL** señala que son bienes patrimoniales o de propios los que, siendo propiedad de la Entidad Local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y pueden constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad.

Sin embargo, a pesar de que nuestro ordenamiento jurídico, como vemos en las diferentes normas que regulan esta materia, acoge el criterio de la afectación como el elemento determinante para otorgar el carácter de demanial o de patrimonial a un bien, **este criterio de la no afectación al uso o al servicio público resulta insuficiente, en ocasiones, para delimitar los bienes patrimoniales**. En consecuencia, y **siguiendo el criterio del régimen jurídico**, debemos considerar que el patrimonio del Estado está compuesto por los siguientes bienes:

- a) Bienes que tienen únicamente por finalidad producir un rendimiento económico al Estado, no estando afectados directamente al uso o al servicio público, y siendo por tanto su carácter análogo al de los bienes privados de los particulares.
- b) Bienes del Estado destinados al desarrollo de actividades que, no obstante su utilidad pública, están mayoritariamente sometidos a las formas de Derecho privado.
- c) Bienes que, a pesar de estar destinados a la prestación de un servicio público, se regulan por un régimen jurídico positivo, análogo al de la propiedad civil (por ejemplo, Empresas públicas).

5.1.1. Organización

Con esta expresión de organización nos queremos referir, en palabras de la propia LPE, a las **reglas que para la gestión** del Patrimonio del Estado se prevén en dicha norma. Concretamente, es el Título preliminar de la Ley en su Capítulo único (**arts. 3 a 7**) el que recoge estas reglas de gestión y administración. Podemos sintetizarlas en las siguientes:

- a) La administración del Patrimonio del Estado compete al Ministerio de Hacienda, que la ejerce a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado (art. 3 LPE).
- b) También compete al Ministerio de Hacienda la representación del Estado en materia patrimonial. Dicho departamento ejercerá la representación extrajudicial por medio de la Dirección General de lo Contencioso y los Abogados del Estado.

El Ministerio de Hacienda se hallará representado en todas las Corporaciones, Instituciones, Entidades, Empresas, Consejos y Organismos que utilicen bienes o derechos patrimoniales del Estado (art. 4 LPE).

- c) En todos los Ministerios se crearán unidades especiales que se coordinarán con la Dirección General del Patrimonio del Estado (art. 5 LPE).
- d) El Patrimonio del Estado estará integrado en un Inventario General de Bienes y Derechos del Estado que radicará en el Ministerio de Hacienda. La Dirección General del Patrimonio podrá recabar cuantos datos estime necesarios para la formación y puesta al día del Inventario (art. 6). La eficacia de la inclusión del bien en el Inventario es la que la Ley otorga a todos los documentos administrativos, es decir, la presunción de que lo que allí consta es veraz, salvo prueba en contrario. Es, por consiguiente, un modo de proteger adicionalmente las propiedades administrativas, aunque su eficacia no es equiparable a la de la inscripción registral.
- e) También, paralelamente al Servicio de Inventario, se creará un Servicio de Contabilidad Patrimonial, que dependerá funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado (art. 7 LPE).

5.1.2. Régimen jurídico del Patrimonio

Está contenido en la LPE. Dicho régimen es diferente al de los bienes de dominio público, si bien es cierto que participa de alguna de las prerrogativas que allí se pusieron de manifiesto, aunque con matices importantes en muchos supuestos. Del resultado de este análisis paralelo y correlativo se pretende el objetivo de que se vea con la claridad suficiente la diferente intensidad con la que se reconocen facultades o potestades a la Administración para la utilización, protección y defensa de sus diferentes bienes, dependiendo de la función que cada uno de ellos tiene atribuida.

5.1.2.1. Prerrogativas de la Administración para la protección del Patrimonio

Se puso de manifiesto al inicio de esta UD que la afirmación de que la relación que ostenta la Administración pública respecto a sus bienes patrimoniales está regulada por un régimen jurídico-privado similar al que regulan las relaciones de los particulares respecto de sus bienes no había que aceptarla acríticamente, sino que era necesario matizarla.

Efectivamente, no se puede decir que la Administración cuente con las mismas facultades para la gestión, utilización y defensa de su patrimonio que con las que cuentan los particulares, ya que los intereses que representan los sujetos no son los mismos y los objetivos que vienen llamados a cumplir los objetos tampoco son idénticos. Por ambos hechos, **el régimen jurídico de los bienes patrimoniales otorga unas posibilidades o potestades más intensas a la Administración que las que se reconocen por el Derecho privado en favor de los particulares**, como seguidamente veremos.

En definitiva, para la protección de los bienes patrimoniales la Administración tiene atribuidas una serie de prerrogativas que aproxima la posición de estos bienes a los de los demaniales.

5.1.2.2. Recuperación de oficio

Esta prerrogativa está regulada en el **artículo 8 de la LPE**. Su funcionamiento es **idéntico a la prerrogativa de recuperación de oficio comentada para los bienes de dominio público**, es decir,

consiste en la posibilidad que tiene la Administración de recuperar por sí la posesión indebidamente perdida de sus bienes patrimoniales sin necesidad de acudir a los Tribunales. **La única diferencia** con respecto a aquellos bienes **es el plazo de ejercicio**, ya que para la recuperación de la posesión de los bienes patrimoniales se le impone a la Administración el plazo de un año y un día desde que se produjo la usurpación. Transcurrido dicho plazo, la Administración deberá acudir a los Tribunales ejercitando la acción correspondiente.

El motivo de esta diferencia estriba en el hecho de que los bienes patrimoniales, a diferencia de los demaniales, no son imprescriptibles, por lo que el poseedor que permanezca en la posesión de un bien patrimonial durante más de un año ininterrumpidamente adquiere título posesorio y queda así protegido frente a esta «acción interdictal pública», que llamamos recuperación de oficio, y que sólo es admisible frente al poseedor que se encuentra en precario, es decir, sin título posesorio.

5.1.2.3. Investigación

El ejercicio de esta **facultad** por parte de la Administración para esclarecer la posible propiedad sobre sus bienes, cuando ésta sea dudosa, es **idéntica a la que alcanza a los bienes de dominio público**, por lo que es perfectamente válido lo que allí se comentó al respecto.

Esta prerrogativa de investigación, por consiguiente, está referida a todos los bienes públicos, independientemente de la categoría a la que pertenezcan.

5.1.2.4. Deslinde

Se regula en los **artículos 13 a 16 de la LPE**, y consiste en la posibilidad que tiene la Administración de fijar por sí misma los límites de sus predios cuando éstos aparezcan confusos o dudosos.

El **expediente de deslinde**, en el que debe darse audiencia a los interesados en todo caso, puede iniciarse de oficio o a instancia de los colindantes.

El **procedimiento** por el cual se procede al deslinde se denomina «apeo», y consiste en la comprobación *in situ* de los linderos de la finca con la participación de tres técnicos, uno en representación de

la Administración, otro en nombre de los propietarios colindantes con el predio administrativo y un técnico neutral. El resultado del «apeo», con todas las manifestaciones vertidas en el acto, se incorpora al expediente de deslinde y, una vez sea firme el acuerdo de aprobación de deslinde dictado por el Ministerio de Hacienda, se procede al amojonamiento de la finca.

El **acuerdo** de deslinde puede inscribirse en el Registro de la Propiedad si están inscritas la finca o fincas deslindadas (art. 16 LPE).

5.1.2.5. Inscripción en el Registro de la Propiedad

A pesar de contar con amplias potestades para la protección directa de la propiedad y posesión de sus bienes, la **LPE** reconoce expresamente en su **artículo 42** la posibilidad de inscribir a nombre del Estado los bienes y derechos que sean susceptibles de inscripción. También el **artículo 36 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales** prevé esta posibilidad para las Entidades locales. De esta forma, la Administración no renuncia a gozar del sistema de protección y demás ventajas que la inscripción en el Registro reporta a la propiedad privada inmueble.

Respecto de los bienes del Estado, es al Ministerio de Hacienda a quien corresponde, por medio de sus servicios patrimoniales, inscribir los que sean susceptibles de inscripción.

Bienes inscribibles lo son todos los inmuebles patrimoniales y los derechos reales sobre los mismos, incluso algunos calificados de dominio público, como los edificios afectados a algún servicio público. **No lo son**, en cambio, **los bienes de dominio público necesario o natural**, como los ríos o la zona marítimo-terrestre.

La legislación hipotecaria establece que en la inscripción correspondiente se haga constar el Organismo o servicio a que se hallaren adscritos los bienes.

La inscripción de sus bienes en el Registro permite a la Administración, como a cualquier otro particular que tiene inscrita su propiedad, ejercitar las acciones reales que se regulan en la Ley Hipotecaria.

Existe la posibilidad, ya comentada cuando hablamos de la utilización privativa de los bienes de dominio público por parte de los particulares mediante concesión demanial, de que dichos particulares ins-

criban las concesiones administrativas de minas, ferrocarriles, canales, puentes y obras destinadas al servicio público de que son titulares.

Como **nota común** frente al ejercicio de estas prerrogativas, que el ordenamiento jurídico reconoce a favor de la Administración, los particulares afectados pueden reaccionar utilizando dos vías de defensa. Frente a infracciones de procedimiento se puede interponer el recurso contencioso-administrativo; una vez agotada la vía administrativa y frente a cuestiones de fondo en las que se discuta la propiedad hay que acudir a los Tribunales civiles, ya que el conocimiento de las cuestiones relacionadas con el derecho de propiedad está atribuida con carácter exclusivo al conocimiento de los Tribunales de esta jurisdicción.

5.1.2.6. ¿Inembargabilidad?

Con tan sugerentes interrogaciones queremos poner de manifiesto las **dudas** que surgen a la doctrina en la actualidad a la hora de afirmar la inembargabilidad de los bienes patrimoniales. Nuestros textos legales no han vacilado a la hora de reconocerla. Así, el artículo 18 de la LPE vino a poner fin a la secular polémica sobre esta cuestión afirmando, en contra de lo que parecía indicar el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, que «ningún Tribunal podrá dictar providencia de embargo, ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni contra las rentas, frutos o productos del mismo...». En el mismo sentido se pronuncia tajantemente el artículo 44 de la Ley General Presupuestaria, por lo que conforme a ambas normas no hay lugar para la duda en cuanto a que se extiende la inembargabilidad característica de los bienes de dominio público a los bienes patrimoniales.

Sin embargo, el **Tribunal Constitucional**, en su **Sentencia 166/1998, de 15 de julio**, ha declarado inconstitucional el artículo 154,2 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en relación con la prohibición de embargos contra los bienes en general de las Entidades Locales, manteniendo la regla de la inembargabilidad respecto de los derechos, fondos y valores, así como respecto de los bienes de dominio público, los comunales y los patrimoniales afectados a un uso o servicio público.

Los **efectos de esta sentencia** han sido recogidos rápidamente por el legislador, si bien que de manera limitada, incorporándolo al ámbito local mediante la modificación de la parte de la Ley de Haciendas Locales afectada por el pronunciamiento del Tribunal

Constitucional, lo cual no deja de seguir planteando ciertos problemas graves a los acreedores de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, máxime cuando no se ha aprovechado la reciente promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para hacer un pronunciamiento expreso al respecto cuando se condena a cantidad líquida a la Administración y se tiene que acudir a ejecución de sentencia.

5.1.3. Adquisición

5.1.3.1. Reglas generales

El **artículo 19 de la LPE** establece que la adquisición de los bienes patrimoniales tiene lugar: por atribución de la Ley; a título oneroso, con ejercicio o no de la facultad de la expropiación; por herencia, legado o donación; por prescripción y por ocupación. Todos los bienes así adquiridos tienen el carácter de patrimoniales, salvo que una ley disponga otra cosa o bien sean afectados al uso general o a los servicios públicos (artículo 20).

5.1.3.1.1. Por atribución de la Ley

Por atribución de la ley, corresponden a la Administración del Estado los bienes vacantes. En este sentido, la LPE establece en su artículo 21 que «pertenecen al Estado como bienes patrimoniales los inmuebles que estuviesen vacantes y sin dueño conocido ... se entenderán adquiridos, desde luego, por el Estado y tomará posesión de los mismos en vía administrativa, salvo que se oponga un tercero con posesión superior a un año, pues en tal caso el Estado tendrá que entablar la acción que corresponda ante la jurisdicción ordinaria».

Por su parte, el artículo 22 establece que «también corresponderán al Estado los bienes inmuebles detentados o poseídos sin título por entidades o particulares, pudiendo reivindicarlos con arreglo a las leyes».

La cuestión acerca del **valor que hay que otorgar a los artículos 21 y 22 de la LPE** fue planteada ante el **Tribunal Constitucional**, quien por **Sentencia 58/1982, de 27 de julio**, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con ciertos artículos de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Parlamento Catalán, que regula el Patrimonio de la Generalidad de Cataluña. En dicho pronunciamiento, el Alto tribunal declara que

los artículos 21 y 22 de la LPE tienen el valor de normas atributivas al Estado de los bienes vacantes o mostrencos. Así, tales bienes podrían ser atribuidos a otros entes distintos de la Administración del Estado, pero tal decisión sólo puede tomarse por medio de una ley del Estado.

También corresponden al Estado por ministerio de la Ley los bienes procedentes de los hallazgos marítimos, del comiso penal, del comiso en materia de contrabando y de delitos monetarios, así como las ejecuciones en materia fiscal.

5.1.3.1.2. A título oneroso

A título oneroso, el Estado puede adquirir bienes, tanto con carácter voluntario como por la vía de la expropiación forzosa (**art. 23 de la LPE**).

Las adquisiciones voluntarias se regulan por normas específicas de la LPE (inmuebles, arts. 55 y ss.; muebles, arts. 92 y ss.; propiedades incorpóreas, arts. 96 y ss., etc.) y por las reglas generales del Derecho privado aplicables a cada tipo de negocio.

Las **adquisiciones forzosas** están sometidas a la legislación en materia de Expropiación Forzosa.

5.1.3.1.3. A título gratuito

Regulada en el **artículo 24 de la LPE**, se contempla la posibilidad de que, a título gratuito, el Estado pueda adquirir bienes, tanto en **supuestos de sucesión testada como intestada**. En el primer supuesto «no podrán aceptarse herencias testamentarias, legados o donaciones a favor del Estado, sino mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda, aunque el testador o donante señalase como beneficiario a algún otro órgano de la Administración. **La aceptación de herencias se entenderá hecha siempre a beneficio de inventario**».

La aceptación de donaciones, herencias o legados de bienes que tengan un valor cultural corresponde al Ministerio de Cultura.

La **sucesión legítima o abintestato** a favor del Estado se regula por el Código Civil (arts. 956 a 958) y disposiciones complementarias (el régimen administrativo de la sucesión abintestato a favor del Estado está regulado por el Decreto 2091/1971, de 13 de agosto).

5.1.3.1.4. Por usucapión y ocupación

La adquisición por usucapión y por ocupación de bienes muebles se rige por el Código Civil y leyes especiales (**artículos 25 y 26 de la LPE**).

5.1.3.2. Reglas especiales para determinados bienes y derechos

5.1.3.2.1. Bienes inmuebles

Conforme al **artículo 54 de la LPE**, «la adquisición a título oneroso de los edificios o de los terrenos en que aquéllos hayan de construirse que el Estado precise para el cumplimiento de sus fines, se acordará por el Ministerio de Hacienda, cualquiera que sea el valor de dichos bienes y el Departamento ministerial al que hayan de afectarse, excepto:

- a) Cuando la adquisición se lleve a cabo al amparo de la Ley de Expropiación Forzosa. Sin embargo, una vez concluido el expediente de expropiación, el Organismo que la haya realizado dará cuenta al Ministerio de Hacienda de la adquisición efectuada, y
- b) Cuando el Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, considere conveniente transferir la competencia a otros Departamentos en atención a las peculiaridades del servicio a que los bienes hayan de afectarse.»

La adquisición de esta clase de inmuebles tendrá lugar mediante concurso público, salvo que, conforme a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas de 1995, el Ministro de Hacienda autorice la adquisición mediante procedimiento negociado y decida prescindir del trámite del concurso, siempre que se den las circunstancias recogidas en la LCAP para la utilización de este procedimiento excepcional. Debe considerarse sin efecto lo previsto en el artículo 55 de la LPE por lo que a la adjudicación directa que allí se contempla se refiere, como consecuencia de la entrada en vigor de la norma de contratación pública que se acaba de citar, la cual suprime esta fórmula de contratación administrativa.

Corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado, en todos los supuestos, realizar los **trámites** conducentes a la formalización notarial de los oportunos contratos. En el otorgamiento de las

escrituras ostentará la representación del Estado el Director General del Patrimonio o el funcionario en quien delegue (artículo 55).

Una vez adquiridos los inmuebles por cualquiera de los procedimientos indicados, la Dirección General del Patrimonio del Estado procederá a la **inscripción** de los mismos en el Registro de la Propiedad, a realizar los trámites oportunos para su afectación al Departamento interesado y al inventario de bienes y derechos del Estado (art. 57).

5.1.3.2.2. Bienes muebles

El **artículo 92 de la LPE** señala que para «la adquisición de los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para el ornato y decoración de las dependencias oficiales, tendrá lugar mediante concurso, que se regirá por esta Ley, salvo cuando tenga la calificación legal de suministro.

La adquisición que se verificará por el Departamento que haya de utilizar los bienes de que se trate llevará implícita, en su caso, la afectación de los mismos al servicio correspondiente».

Por su parte, el artículo 93 remite a los trámites del concurso para la adquisición de bienes inmuebles, salvo las especialidades que sean precisas, en cuanto al procedimiento de adquisición de bienes muebles se refiere.

Por último, es necesario resaltar que, al igual que sucede en el caso de los bienes inmuebles, hay que entender modificado el artículo 94 de la LPE, cuando establece que «quedan exceptuadas de la celebración del concurso, y podrán concertarse directamente por la Administración, las adquisiciones de bienes en los mismos supuestos que establece la legislación general de contratos del Estado». Como quiera que esa legislación no contempla ya la adjudicación directa como forma de contratación, al haber sido suprimida por la LCAP de 1995, todas las referencias hechas a ese procedimiento de contratación deberán entenderse sustituidas por el procedimiento que, de alguna manera, sustituye a la contratación directa, cual es el procedimiento negociado.

5.1.3.2.3. Propiedades incorpóreas

Compete al Ministerio de Hacienda la administración y explotación de las propiedades incorpóreas del Estado en todos aquellos

casos en que no estén encomendadas o se encomienden específicamente por Decreto a otro Departamento ministerial u Organismo autónomo (**art. 96**).

La adquisición de los derechos correspondientes se llevará a cabo mediante Decreto, acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda (art. 97).

5.1.3.2.4. Títulos representativos de capital

La adquisición por el Estado de títulos representativos del capital de empresas mercantiles, sea por suscripción o compra, **se acordará por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda**.

Regirá la misma norma para la constitución de empresas por el Estado, pudiendo en este caso el Gobierno acordar la aportación de bienes inmuebles del Patrimonio, cualquiera que sea el valor de los mismos» (**art. 100**).

Los títulos o los resguardos de depósito correspondientes se custodiarán en el Ministerio de Hacienda (art. 102).

5.1.4. Enajenación

La enajenación de los **bienes inmuebles** del Patrimonio del Estado requerirá declaración previa de su alienabilidad dictada por el Ministro de Hacienda.

Corresponderá a dicho Departamento acordar la enajenación cuando el valor del bien, según tasación pericial, no exceda de 3.000 millones de pesetas, y al Gobierno en los demás casos. La cantidad expresada podrá ser actualizada anualmente por la Ley General de Presupuestos (art. 62).

La enajenación se hará mediante subasta pública, salvo cuando el Consejo de Ministros acuerde su enajenación directa, a propuesta del Ministro de Hacienda.

La enajenación de **bienes muebles** tendrá lugar mediante subasta pública, como el mismo procedimiento que los inmuebles en cuanto sea aplicable; pero la competencia para acordar la enajenación y la realización de la misma corresponderá al Departamento que los hubiera venido utilizando. No obstante, cuando el valor de los bienes a enajenar no sea superior a 500.000 pesetas y se trate de bienes

obsoletos o deteriorados por el uso la enajenación, se podrá efectuar de forma directa (art. 95).

La enajenación de las **propiedades incorpóreas** corresponde al Consejo de Ministros. La misma habrá de verificarse mediante subasta pública, a menos que el Gobierno estime conveniente la enajenación directa (art. 98).

La enajenación de **títulos representativos de capital** propiedad del Estado en empresas mercantiles está regulada en el artículo 103 de la LPE, y requerirá acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, cuando el valor de los que se pretenda enajenar no exceda del 10 por 100 del importe de la participación total que el propio Estado ostente. En ningún caso podrá el Gobierno acordar, dentro de un mismo año, la enajenación de acciones o participaciones que rebasen el porcentaje indicado.

La enajenación de acciones o participaciones en cuantía superior a la indicada, o que suponga para el Estado la pérdida de su condición de socio mayoritario, deberá ser autorizada por una ley.

Excepcionalmente, bastará con la autorización del Ministerio de Hacienda para enajenar los títulos que por su número no puedan considerarse como auténticas inversiones patrimoniales.

5.2. Utilización del Patrimonio

Los modos de explotación de los bienes patrimoniales son tres: la **explotación directa** por la Administración, **ya sea centralizada o descentralizada**, mediante su adscripción a los Organismos autónomos y la **explotación por los particulares** mediante cesión.

Es importante señalar que, en cualquier caso, la explotación de este tipo de bienes ha de efectuarse atendiendo a un **criterio de rentabilidad** que permita el mayor rendimiento económico posible para el Estado, para lo cual la Administración adoptará, de entre las diversas formas de gestión que se han apuntado, la que se estime más conveniente utilizar.

5.2.1. Explotación

Corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, disponer la forma de explotación de los bienes patrimoniales que

no convenga enajenar y que sean susceptibles de aprovechamiento rentable (**art. 31,1 LPE**).

Tanto en el caso de que el Gobierno acuerde la utilización directa por la Administración del Estado como por medio de Organismos autónomos, fijará las condiciones de la explotación, quedando a cargo del Ministerio de Hacienda la entrega del bien al órgano o entidad de quien se confía aquélla y la vigilancia del cumplimiento de las condiciones.

5.2.2. Adscripción

Conforme al **artículo 80 de la LPE**, los Organismos autónomos podrán solicitar del Ministerio de Hacienda la adscripción de bienes inmuebles del Patrimonio del Estado para el cumplimiento de sus fines.

Las entidades que reciban dichos bienes no adquirirán la propiedad y habrán de utilizarlos exclusivamente para el cumplimiento de los fines que determine la adscripción, bien sea en la forma directa, bien mediante la percepción de sus rentas o frutos.

Los bienes inmuebles propiedad de los Organismos autónomos, integrados, por ende, en sus respectivos patrimonios, que no sean necesarios para el cumplimiento directo de sus fines, se incorporarán al Patrimonio del Estado. La entrega se hará por conducto del Ministerio al que esté afecto el Organismo (**art. 84**).

Se exceptúan de lo anterior, y por consiguiente pueden ser enajenados por los Organismos autónomos, los bienes adquiridos por los mismos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico, de acuerdo con sus fines peculiares, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir en cumplimiento de las disposiciones por que se rigen (art. 85).

5.2.3. Cesión

Esta modalidad de explotación indirecta tiene lugar **mediante contrato**. Si así se acuerda, el Gobierno aprobará las bases del concurso, que será convocado y resuelto por el Ministerio de Hacienda; este Ministerio es el encargado de la vigilancia de la empresa explo-

tadora. A petición del adjudicatario se puede prorrogar el contrato, siendo competencia del Ministerio de Hacienda si la prórroga no excede de cinco años y en los demás casos del Gobierno, que también es competente para acceder a la subrogación de cualquier persona natural o jurídica en los derechos y obligaciones del adjudicatario.

VI. ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo con el **artículo 106 de la LPE**, la actividad industrial y comercial realizada por los Organismos autónomos y las empresas nacionales o no de que sean partícipes o propietarios, así como la de los Servicios administrativos, se sujetará al régimen jurídico de su legislación específica (en la actualidad, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, LOFAGE, y la Ley General Presupuestaria y Ley de Entidades Estatales Autónomas, en lo que no hayan sido derogadas o modificadas por aquélla).

El Ministerio de Hacienda elaborará un informe sobre la situación financiera del Organismo o Servicio de que se trate, informe que será elevado al Gobierno durante el segundo semestre del ejercicio siguiente al que corresponda. El Ministerio de Hacienda podrá recabar cuantos datos y antecedentes sean precisos en orden a la elaboración de ese informe.

Los acuerdos relativos al ejercicio de la facultad de tutela o supremacía sobre las Entidades Estatales Autónomas que realicen actividades industriales o comerciales, deberán ser informados previamente por el Ministerio de Hacienda (art. 109).

Cuando el Gobierno acuerde la incautación o intervención de empresas, conforme a las Leyes vigentes, el Ministerio de Hacienda controlará la correspondiente gestión, pudiendo proponer, en caso de permanencia de la misma superior a un año, la formalización social de la participación estatal o la conversión de la empresa incautada o intervenida en empresa nacional, siendo de aplicación a estos efectos el procedimiento de expropiación forzosa (art. 111).

