

MÓDULO 9 LOS BIENES PATRIMONIALES¹

José Luis Peñaranda Ramos
Letrado de las Cortes Generales.- Profesor Asociado
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 9.1. Régimen jurídico de los bienes patrimoniales.
- 9.2. Adquisición, explotación y venta de los bienes patrimoniales.
- 9.3. Protección de los bienes patrimoniales.

9.1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES PATRIMONIALES.

§ 206. Una vez expuesto el régimen jurídico de los bienes de dominio público se hace ahora referencia al de los **bienes patrimoniales** o de dominio privado de las Administraciones públicas, que se corresponden con la otra gran categoría en que se dividen los bienes o propiedades públicas.

Patrimonio y bienes patrimoniales no son expresiones coincidentes. Es preciso realizar dos distinciones sucesivas: distinguir entre Patrimonio y Hacienda, en primer lugar, y aludir a una noción amplia y a otra más estricta de patrimonio, en segundo término.

En efecto, a diferencia del ámbito jurídico privado, en el que el patrimonio de una persona está compuesto por la totalidad de sus derechos y obligaciones, el concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas es más restringido, no comprende el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros que forman parte de la Hacienda Pública². De modo que el patrimonio de las Administraciones está constituido por los derechos reales y excepcionalmente, algunos derechos de crédito (vgr. valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles). Por eso, es tradicional estudiar el patrimonio de las Administraciones Públicas a partir del concepto de **propiedades públicas**.

¹ Revisado en marzo de 2013.

² Conforme al artículo 3.2 de la LPAP «No se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, los recursos que constituyen su tesorería».

En segundo lugar, ha sido tradicional hablar del patrimonio de las Administraciones Públicas, en sentido amplio y en sentido estricto. El patrimonio entendido en **sentido amplio**, está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos (art. 3.1 LPAP). El patrimonio así entendido sólo tiene como límite el conjunto de bienes y derechos que forman parte de la Hacienda Pública.

Dentro de ese patrimonio en sentido amplio cabe distinguir, a su vez, entre los bienes de dominio público y los bienes de patrimonio privado, o patrimonio **en sentido estricto**. Por eso el artículo 4 de la LPAP dispone que por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales.

§ 206. Como ya se expuso anteriormente, los bienes patrimoniales se definen de **forma negativa o residual** por relación a los demaniales. Son bienes patrimoniales aquellos otros bienes públicos que no están afectados a un uso o servicio público o al fomento de la riqueza nacional (artículo 340 del Código Civil), o más simplemente, como dispone el artículo 7.1 LPAP son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales.

La insuficiencia de este criterio de definición de los bienes patrimoniales justifica que en el apartado 2 del artículo 7 LPAP realice una **enumeración ejemplificativa** de tales bienes, conforme a la cual tendrán en todo caso la consideración de patrimoniales, los siguientes bienes:

a) Los derechos de arrendamiento, aunque la Ley no precise si se refiere solamente a los que ostenta la Administración en cuanto arrendataria o también los que le corresponden como arrendadora;

b) Los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles. A ellos se refieren con detalle el Título VII

LPAP (artículos 166 a 182) bajo la denominación genérica de “patrimonio empresarial” de la Administración³;

c) Los derechos de propiedad incorporal, como es la propiedad intelectual e industrial;

d) Y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

Dado que el artículo 16 LPAP establece una presunción a favor de la condición patrimonial de todos los bienes adquiridos por las Administraciones Públicas⁴, a la enumeración anterior han de añadirse la totalidad de los bienes y derechos adquiridos por las Administraciones Públicas, por cualquier medio admitido en Derecho, en tanto no se produzca la afectación al dominio público, lo que significa también que, con tal cautela, son también bienes patrimoniales los inmuebles vacantes, los saldos y depósitos abandonados en entidades de crédito, los bienes recibidos por herencia, legado o donación, los adquiridos por usucapión u ocupación y los adquiridos en procedimientos de ejecución judicial o administrativa (artículos 17 a 27 de la LPAP).

§ 206. La **Constitución Española de 1978** se ocupa no sólo de los bienes demaniales, sino también de los bienes patrimoniales –en rigor únicamente de los que forman parte del Patrimonio del Estado–, al establecer en el artículo 132.3 la reserva de Ley para regular la administración, defensa y conservación de estos bienes. Con tal previsión, nuestro Texto Fundamental consagra la división fundamental de los bienes públicos, entre bienes de dominio público y bienes de dominio privado o patrimoniales.

La legislación estatal básica de cabecera se contiene en la actualidad en la **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)**, que regula el régimen jurídico patrimonial de la Administración General del

³ Conforme al artículo 166 LPAP este patrimonio comprende las entidades públicas empresariales, las entidades de derecho público vinculadas a la Administración General del Estado o a sus organismos públicos cuyos ingresos provengan, al menos en un 50 %, de operaciones realizadas en el mercado y las sociedades mercantiles de titularidad pública mayoritaria (si bien éstas últimas ajustarán la gestión de su patrimonio al derecho privado, salvo en lo que le sea directamente de aplicación la LPAP). La LPAP contiene disposiciones específicas sobre adquisición, administración y enajenación de títulos valores y contempla un régimen especial de tutela funcional por parte de los Departamentos ministeriales respecto de las sociedades de capital de titularidad íntegra del Estado o de sus organismos públicos (artículos 176 y ss).

⁴ Conforme al artículo 16 LPAP, salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público.

Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma, resultando también de aplicación a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas, en los términos enumerados en la disposición final segunda⁵.

El resultado de tales previsiones, dictadas en ejercicio de competencias estatales exclusivas plenas o básicas es que, tanto la clasificación de los bienes patrimoniales, como el régimen jurídico sustancial de los mismos (adquisición, enajenación y protección de los bienes patrimoniales), establecido por la Ley resulta de aplicación a todas las Administraciones Públicas. Ello explica que, aunque todas las Comunidades Autónomas hayan dictado sus propias **Leyes de Patrimonio**⁶, la legislación autonómica ha mostrado un extraordinario mimetismo respecto de la normativa básica estatal.

Coherentemente con su naturaleza de legislación básica estatal, la LPAP dispone que las Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas en materia patrimonial al principio de **lealtad institucional**, observando las obligaciones de información mutua, cooperación, asistencia y respeto a las respectivas competencias, y ponderando en su ejercicio la totalidad de los intereses públicos implicados (artículo 183). A la finalidad de cooperación interadministrativa responde la previsión de una **Conferencia Sectorial de Política Patrimonial**, como órgano de cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia patrimonial, cuya convocatoria corresponde al Ministro de

⁵ La Disposición final segunda de la LPAP define un conjunto de preceptos “de aplicación general” dictados al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil, civil, régimen económico de la Seguridad Social y expropiación forzosa (arts. 149.1. 6, 8, 17 y 24 CE). Además, el apartado tercero de esta disposición precisa los preceptos de la LPAP que tienen el carácter de la legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. En este mismo sentido, la Disposición final tercera establece que “las normas que se promulguen en desarrollo de esta Ley podrán tener carácter de básicas cuando constituyan el complemento necesario de artículos que tengan atribuido dicho carácter conforme a lo establecido en la disposición final segunda de esta Ley y así se señale en la propia norma de desarrollo (así ocurre con los artículos 46.1, 48 y 68, apartado 2 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, tal y como indica su disposición final única).

⁶ Ley 6/1985, de 13 de noviembre, de Patrimonio de Castilla-La Mancha; Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de Andalucía; Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio de Asturias; Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Región de Murcia; Ley 6/2001, de 11 de abril, de Patrimonio de Illes Balears; Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, que aprueba el Texto Refundido de la Generalitat de Cataluña; Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Valenciana; Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de La Rioja; Ley 3/2006, de 18 de abril, de Patrimonio de Cantabria; Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de Canarias; Ley 11/2006, de 26 de octubre, de Patrimonio de Castilla y León; Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de Patrimonio de Navarra; Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi; Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Patrimonio de Aragón; Ley 5/2011, de 30 de septiembre, de Patrimonio de Galicia.

Hacienda (artículo 184). Con esa misma finalidad prevé la LPAP la figura de los **convenios patrimoniales y urbanísticos** a celebrar por la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma con otras Administraciones públicas o con personas jurídicas de derecho público o de derecho privado pertenecientes al sector público, con el fin de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico entre ellas en un determinado ámbito o realizar actuaciones comprendidas en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios (artículos 186 a 188).

Entre las reglas establecidas con carácter básico, el artículo 8 de la LPAP establece, además, el **principio de administración operativa** de estos bienes para evitar su condición de bienes inertes: han de sujetarse a los principios de eficiencia y economía en su gestión y eficacia y rentabilidad en su explotación, aunque se encuentren sometidos a reglas especiales de naturaleza jurídico pública que no permiten equiparar tal disponibilidad a la propia del Derecho privado, y que someten la adquisición, explotación y gestión de los bienes patrimoniales a un régimen de publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad⁷.

§ 206. Conforme al artículo 9 de la LPAP, el **Patrimonio del Estado** está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma.

La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de la Administración General del Estado

⁷ El artículo 8 de la LPAP, que lleva por rúbrica “Principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales”, dispone lo siguiente:

1. La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:
 - a. Eficiencia y economía en su gestión.
 - b. Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.
 - c. Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
 - d. Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
 - e. Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.
2. En todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.

corresponderán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a los diferentes Departamentos ministeriales ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requiera el correcto uso de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que tengan afectados o cuya administración y gestión les corresponda.

Por su parte, la gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de los organismos públicos corresponderán a éstos, de acuerdo con lo señalado en sus normas de creación o de organización y funcionamiento o en sus estatutos, con sujeción en todo caso a lo establecido para dichos bienes y derechos en la LPAP, excepto en determinados casos señalados expresamente⁹.

§ 206. En la actualidad, el reconocimiento de la titularidad de todos los bienes y derechos a favor de las Administraciones Públicas se justifica, en todo caso, por su **vinculación a la satisfacción de fines públicos**. Esa es la razón de ser en el moderno Estado de Derecho de que las Administraciones Públicas sean titulares de propiedades públicas. Ya se expuso con anterioridad que esa vinculación o afectación es más

⁸ Se puede acceder a más información sobre la Dirección General de Patrimonio en su página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Patrimonio%20del%20Estado/Paginas/Default.aspx>

⁹ Las disposiciones adicionales segunda a octava de la LPAP contienen algunas reglas especiales. El régimen patrimonial de los organismos públicos a que hacen referencia las disposiciones adicionales novena y décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, del ente público Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias, se sujetará a las previsiones de la LPAP, considerándose integrado en el Patrimonio del Estado el patrimonio de estos organismos. En relación con del denominado Patrimonio sindical acumulado la LPAP resulta sólo supletoria de lo dispuesto en la Ley 4/1986, de 8 de enero, y demás normas legales complementarias. También se remite a su legislación especial (resultando supletoria la LPAP) en lo relativo al régimen patrimonial del Instituto Cervantes, del el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa y de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Seguridad del Estado. El Patrimonio de la Seguridad Social se rige por su legislación específica, siendo de aplicación supletoria lo establecido en la LPAP; sin perjuicio de ello, el inventario de los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Seguridad Social se llevará de forma que sea susceptible de consolidación con el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

Por otra parte, la disposición adicional novena regula el régimen jurídico de la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima (SEGIPSA), cuyo capital social deberá ser de titularidad pública, y que tendrá la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y sus organismos y entidades de derecho público para la gestión, administración, explotación, mantenimiento y conservación, vigilancia, investigación, inventario, regularización, mejora y optimización, valoración, tasación, adquisición y enajenación de los bienes y derechos integrantes o susceptibles de integración en el Patrimonio del Estado o en otros patrimonios públicos, así como para la construcción y reforma de inmuebles patrimoniales o de uso administrativo.

cualificada en los bienes demaniales, pero ha de tenerse presente que todas las propiedades públicas, incluidos los bienes puramente patrimoniales, justifican hoy su existencia por su vinculación con los fines públicos.

Importa recordar ahora que esa vinculación con los fines públicos explica también que las propiedades públicas, todas las propiedades públicas –bienes patrimoniales incluidos—, estén sometidas a un especial régimen jurídico de protección que garantice su adecuada utilización.

De modo que, pese a la diferencia de régimen jurídico de los bienes de dominio público y los de dominio privado de la Administración decantada históricamente por razón de su diferente destino, la evolución observada en nuestro Derecho positivo pone de manifiesto **un proceso de confluencia** en la regulación de los bienes demaniales y de los patrimoniales. Eso explica que la previsión del Código Civil de que los bienes patrimoniales de los entes públicos debían regirse por sus preceptos, en términos equivalentes a los jurídico privados, haya sido totalmente desmentida por la legislación administrativa, que ha atribuido a la totalidad de los bienes de la Administración un régimen jurídico exorbitante del Derecho Civil, con lo que tanto los bienes de dominio público, como los de dominio “privado” de la Administración, están sometidos a normas de Derecho público.

Los bienes patrimoniales —pese a calificarse en el artículo 4 de la LPAP de dominio privado de la Administración— no se sujetan al régimen jurídico civil común, sino que se rigen por un conjunto de reglas exorbitantes del Derecho privado que imponen, de una parte, limitaciones de fondo y procedimentales para la gestión de estos bienes, y de otra, un conjunto de potestades propias de la autotutela administrativa, como son las de deslinde, reintegro posesorio o desahucio.

Dado el proceso de confluencia de la regulación de los bienes demaniales y patrimoniales operada en nuestro ordenamiento, este régimen jurídico de los bienes patrimoniales se configura como un **régimen básico de todos los bienes públicos** respecto del que los llamados bienes demaniales disfrutaban de un plus de exorbitancia expresado en los principios de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad, así como por el ejercicio ilimitado de la potestad de recuperación de oficio.

De modo que las reglas que afectan al régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales, así como las relativas a la

competencia y procedimiento para adoptar los actos, son **comunes** a todos los bienes públicos, con las excepciones derivadas de los principios anteriormente expuestos.

9.2. ADQUISICIÓN, EXPLOTACIÓN Y VENTA DE LOS BIENES PATRIMONIALES.

§ 206. Conforme al artículo 15 LPAP, estas pueden **adquirir** bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico y, en particular, por alguno de estos cinco:

- a) Por atribución de la ley.
- b) A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.
- c) Por herencia, legado o donación.
- d) Por prescripción.
- e) Por ocupación.

Además, el artículo 16 LPAP sienta la presunción del carácter patrimonial de los bienes y derechos adquiridos, salvo disposición legal en contrario, y sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público. De modo que, sin perjuicio de su eventual afectación posterior al uso general o al servicio público, que determinaría que pasaran a convertirse en bienes demaniales, este conjunto de reglas resultan de aplicación a la **totalidad de los bienes públicos**.

a) La referencia a la **adquisición legal** comprende todos los supuestos en que por disposición expresa de la ley determinados bienes pasan a ser de titularidad pública, ya lo sea con carácter de bienes demaniales (vgr. calificación de demaniales de las aguas subterráneas operada por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; o adquisición de bienes por expropiación en el que, conforme al artículo 24.2 de la LPAP se produce la afectación implícita a los fines que justificaron al expropiación), ya con carácter de bienes patrimoniales (vgr. cesiones urbanísticas gratuitas y obligatorias de terrenos, salvo la parte que se destine a dominio público¹⁰; o determinados supuestos de bienes decomisados¹¹).

¹⁰ Cfr. artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

¹¹ Cfr. artículo 5.6 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

Singular aplicación de este modo de adquisición es el relativo a los bienes vacantes o sin dueño que, con precedentes en la Ley de Mostrencos de 1835, viene regulado en el artículo 17 de la LPAP, conforme al cual pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño¹².

Es el caso también, conforme al artículo 18 LPAP, de los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de 20 años¹³. Para dar cumplimiento a dicha regla dispone el artículo 18.3 que las entidades depositarias estarán obligadas a comunicar al Ministerio de Hacienda la existencia de tales depósitos y saldos en la forma dispuesta en la Orden EHA 3291/2008, de 7 de noviembre.

b) La adquisición de bienes **a título oneroso** puede producirse, conforme al artículo 115 de la LPAP mediante cualquier contrato típico o atípico incluidos los que produzcan la constitución a su favor de un derecho de adquisición de bienes o derechos (opción de compra) y la entrega de la cosa o *traditio*. El régimen jurídico de tales contratos es mixto: la preparación y adjudicación por la Administración de dichos contratos se rige por la LPAP¹⁴ y supletoriamente por la legislación de contratos; el contenido, efectos y extinción de los mismos se rige, además de por las escasas previsiones de la LPAP, por la legislación civil y mercantil.

La adquisición a título oneroso puede realizarse también mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria, rigiéndose en tal caso por la Ley de Expropiación Forzosa de

¹² La adquisición de estos inmuebles sin dueño se produce por ministerio de la Ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna de la Administración, pero si existiere poseedor en concepto de dueño habrá de entablar la acción que corresponda en el orden jurisdiccional civil (artículo 17, apartados 2 y 4 de la LPAP).

¹³ Pese al tenor legal, recuerda SANTAMARÍA PASTOR que la adquisición por estos bienes de la condición de patrimoniales «*sólo sucederá respecto de los objetos físicos (p. ej. los depositados en cajas de seguridad, o los valores), pero no respecto de los saldos bancarios, los cuales habrán de ingresarse sin más en el tesoro, dado que el dinero, como vimos anteriormente, no forma parte del patrimonio de las Administraciones Públicas*». Ob cit. p. 555.

¹⁴ Conforme al artículo 116.4 de la LPAP el modo ordinario de adquisición de bienes inmuebles es el concurso, aunque se admitan supuestos de adquisición directa. Para la adquisición de bienes muebles el artículo 120 LPAP se remite a la legislación de contratos.

16 de diciembre de 1954 o por la legislación del Suelo en el caso de las expropiaciones urbanísticas¹⁵.

c) A título gratuito sólo podrá adquirir bienes la Administración previo expediente en el que se acredite que el valor del gravamen que tuviera el bien, caso de existir, no excede del valor de lo que se adquiere (artículo 19 LPAP), para evitar que se desvirtúe, por esta vía, la regla de la gratuidad. Por la misma razón la **aceptación de herencias** deberá hacerse siempre a beneficio de inventario (artículo 20 LPAP).

También pueden las Administraciones Públicas adquirir bienes en virtud de **sucesión legítima o ab intestato**, en el caso de que, habiendo fallecido una persona sin testar, no existan parientes con derecho a heredar y se realice la pertinente declaración judicial de heredero¹⁶. Los derechos y obligaciones del Estado serán los mismos que los demás herederos, aunque la herencia se entenderá aceptada a beneficio de inventario, sin necesidad de realizar declaración alguna sobre ello (art. 957 CC).

d) También pueden adquirirse bienes por la Administración por **resolución judicial o administrativa** por la que se adjudiquen bienes en pago de deudas, rigiéndose tales supuestos por la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación¹⁷. Se trata, en realidad, de una modalidad de adquisición a título oneroso.

¹⁵ En este supuesto se produce una adquisición como bienes demaniales, pues como dispone el artículo 24.2 de la LPAP “En estos casos, la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación”.

¹⁶ Conforme al artículo 956 del Código Civil: «*A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes Secciones, heredará el Estado, quien asignará una tercera parte de la herencia a Instituciones municipales del domicilio del difunto, de Beneficencia, Instrucción, Acción Social o profesionales, sean de carácter público o privado; y otra tercera parte, a Institutos provinciales de los mismos caracteres, de la provincia del finado, prefiriendo, tanto entre unas como entre otras, aquellas a las que el causante haya pertenecido por su profesión y haya consagrado su máxima actividad, aunque sean de carácter general. La otra tercera parte se destinará a la Caja de Amortización de la Deuda Pública, salvo que, por la naturaleza de los bienes heredados, el Consejo de Ministros acuerde darles, total o parcialmente, otra aplicación*». El procedimiento de reparto a las instituciones municipales y provinciales se regula en el artículo 14 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. En este procedimiento, una vez aprobada la cuenta general de liquidación de la herencia, ha de realizarse una convocatoria pública para que las entidades que reúnan las características indicadas en artículo 956 del Código Civil puedan presentar sus solicitudes a efectos de ser incluidas en el reparto del caudal. Se puede acceder a las convocatorias de reparto en la página de la Dirección General de Patrimonio del Estado: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Patrimonio%20del%20Estado/Gestion%20Patrimonial%20del%20Estado/Paginas/Abintestatos.aspx>

¹⁷ Conforme al artículo 172 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria:
«2. *El procedimiento de apremio podrá concluir con la adjudicación de bienes a la Hacienda Pública cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles cuya adjudicación pueda interesar a la Hacienda Pública y no se hubieran adjudicado en el procedimiento de enajenación. La adjudicación se acordará por el importe del débito perseguido, sin que, en ningún caso, pueda rebasar el 75 % del tipo inicial fijado en el procedimiento de enajenación.*»

e) Finalmente, la Administración puede adquirir bienes por prescripción adquisitiva o **usucapión**, conforme a las reglas del Código Civil atendiendo a si la prescripción opera entre personas presentes o ausentes, se hace con buena fe y justo título. También puede adquirir mediante **ocupación** bienes muebles (la de los inmuebles se produce por atribución legal) conforme prevé el artículo 23 LPAP que se remite a las disposiciones del Código Civil (artículos 609 y 610) y a las leyes especiales que se refieren a supuestos muy dispares (tesoros hallados en terrenos del Estado, bienes procedentes de naufragios...).

§ 206. Los bienes y derechos patrimoniales constituyen el soporte material del ejercicio de competencias administrativas y, en tal condición, cumplen la finalidad básica de obtener un rendimiento económico que permita a las Administraciones Públicas la consecución de sus fines. De este modo, por lo que se refiere a su **explotación**, los bienes patrimoniales pueden producir rentas y frutos, ser objeto de arrendamiento o entrar en el tráfico jurídico como cualquier bien, pues a diferencia de los bienes demaniales no son inalienables.

Dispone en este sentido el artículo 105 LPAP que la explotación de los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado que no estén destinados a ser enajenados y sean susceptibles de aprovechamiento rentable será acordada por el Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, cuando el plazo por el que se concede dicha explotación sea superior a un año. Si el plazo inicial de explotación no excede de un año, la referida competencia corresponderá al Director General del Patrimonio del Estado.

Y, conforme al artículo 108 LPAP , las rentas, frutos o percepciones de cualquier clase o naturaleza producidos por los bienes patrimoniales de la Administración General del Estado se ingresarán en el Tesoro Público con aplicación a los pertinentes conceptos del presupuesto de ingresos, haciéndose efectivos con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado. Si la explotación conllevara la

3. La Administración tributaria no podrá proceder a la enajenación de los bienes y derechos embargados en el curso del procedimiento de apremio hasta que el acto de liquidación de la deuda tributaria ejecutada sea firme, salvo en los supuestos de fuerza mayor, bienes percederos, bienes en los que exista un riesgo de pérdida inminente de valor o cuando el obligado tributario solicite de forma expresa su enajenación.

4. En cualquier momento anterior a la adjudicación de bienes, la Administración tributaria liberará los bienes embargados si el obligado extingue la deuda tributaria y las costas del procedimiento de apremio».

entrega de otros bienes, derechos o servicios, éstos se integrarán en el patrimonio de la Administración General del Estado o del organismo público con el carácter de patrimoniales.

Los bienes patrimoniales pueden ser explotados por la Administración a través de cualquier negocio jurídico admitido en Derecho, rigiéndose los contratos que se celebren a tal fin en cuanto a la preparación y adjudicación por lo previsto en la LPAP, y en su defecto por la legislación de contratos del sector público. Los efectos y extinción de estos contratos se regirán por la LPAP y las normas de Derecho privado (artículos 110 y 111 de la LPAP).

§ 207. El negocio jurídico más habitual es el relativo a su **transmisión o enajenación**, pues los bienes patrimoniales, a diferencia de los demaniales, sí son transmisibles. La competencia para enajenar estos bienes suele reservarse a los órganos superiores de las Administraciones públicas. Así en la Administración del Estado es el Ministerio de Hacienda el competente para enajenar estos bienes, pero si su valor excede de 20 millones de euros la enajenación debe ser autorizada por el Consejo de Ministros (artículo 135 LPAP).

La venta de bienes patrimoniales puede hacerse por concurso, subasta o adjudicación directa (artículo 137.1) y aunque parecería que el modo ordinario debería ser la subasta para obtener el mayor precio posible, la LPAP establece que el procedimiento ordinario será el concurso para la enajenación de inmuebles (artículo 137.2) y la subasta para los bienes muebles, por bienes individualizados o lotes (artículo 143)¹⁸.

La adjudicación directa de los inmuebles sólo procede en casos tasados, como cuando la enajenación se produzca a favor de entes públicos o entidades sin ánimo de lucro declaradas de utilidad pública o una iglesia -entidades a las que cabe realizar también una cesión gratuita de la propiedad o el uso, conforme al artículo 145- o haya quedado desierta la subasta o el concurso (artículo 137.4).

La enajenación directa de bienes muebles es procedente cuando se trate de bienes obsoletos o deteriorados, entendiendo por tales aquéllos cuyo valor de tasación

¹⁸ Puede accederse a las subastas y concursos para la enajenación de bienes y derechos de la AGE en la página de la Dirección General de Patrimonio del Estado: <http://www.minhap.gob.es/ES/Areas%20Tematicas/Patrimonio%20del%20Estado/Gestion%20Patrimonial%20del%20Estado/Paginas/subastasyconcursos.aspx>

sea menos de la cuarta parte del de adquisición (artículo 143.2), supuesto en el que también cabe cederlas gratuitamente a otras Administraciones públicas o a organismos o instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro¹⁹.

9.3. PROTECCIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES.

§ 206. Los bienes patrimoniales se someten a un régimen exorbitante de **protección** que, sin llegar a la plenitud de medios de protección establecida para los demaniales, impide asimilar el régimen de esta propiedad pública a la propiedad civil.

Este régimen de protección comprende deberes de inventario, catalogación e investigación de los bienes, y se concreta, además, en las potestades de deslinde y recuperación directa de bienes, que constituyen una verdadera manifestación del principio de autotutela de la Administración.

§ 207. La protección de los bienes de la Administración se asegura mediante su inscripción en **inventarios y catálogos administrativos** que permiten tener un conocimiento exacto de los mismos, así como de su situación. El artículo 12 de la LPAP impone este deber con carácter básico para todos los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas “*haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados*”.

Los bienes patrimoniales del Estado se recogen en el Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio del Estado y cada Corporación Local ha de contener asimismo su correspondiente inventario (artículo 17 a 36 del RBEL).

El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado está a cargo del Ministerio de Hacienda, y su llevanza corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado y a las unidades con competencia en materia de gestión patrimonial de los departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados a la

¹⁹ La cesión gratuita de bienes muebles es también posible cuando no hubiera sido posible venderlos o entregarlos como parte del precio de otra adquisición (artículo 143.3 de la LPAP).

Administración General del Estado o dependientes de ella, que actuarán como órganos auxiliares.

Conforme al artículo 33 de la LPAP, el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado no tiene la consideración de registro público y los datos reflejados en el mismo, así como los resultados de su agregación o explotación estadística, constituyen información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Estos datos no surtirán efectos frente a terceros ni podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos. La consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos.

De modo que estos inventarios, no son otra cosa que meras relaciones de bienes que realiza la Administración para su conocimiento interno, sin perjuicio de constituir un principio de prueba escrita, dado el valor probatorio general atribuido a los documentos elaborados por los funcionarios públicos (artículo 1216 CC).

Los registros

§ 206. Sin perjuicio del deber de formar los inventarios, el artículo 36 de la LPAP impone a las Administraciones públicas el deber de **inscribir en los correspondientes registros** los bienes y derechos de su patrimonio, tanto si son demaniales como si son patrimoniales, siempre que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a los mismos que puedan tener acceso a dichos registros²⁰.

Se trata con ello de gozar del sistema de protección y demás ventajas que la inscripción en el Registro de la Propiedad reporta a la propiedad privada (presunción posesoria, condición de tercero hipotecario, juicios sumarios en defensa de los bienes inscritos, etc).

A tal efecto, se impone a los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones Públicas que no estuvieran inscritos debidamente, el deber de comunicarlo a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda (artículo 39 LPAP).

²⁰ La inscripción será potestativa en el caso de los arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.

§ 208. Como cualquier otro propietario la Administración tiene la facultad, y también el deber de **investigar** la situación de los bienes que presuma de su propiedad, a fin de determinar su titularidad, siempre que la misma no conste de modo cierto (artículo 45)²¹.

La Ley regula el procedimiento de investigación, que se inicia siempre de oficio²², en el que se contempla incluso la posibilidad de reconocer un premio del 10 % del valor del bien a los denunciantes, como modo de fomentar su intervención (artículo 48)²³.

²¹ Se puede acceder a los procedimientos de investigación en curso sobre bienes inmuebles desarrollados por la AGE en la página de la Dirección General de Patrimonio del Estado: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Patrimonio%20del%20Estado/Gestion%20Patrimonial%20del%20Estado/Paginas/Investigacionesencursosobrebienessinmuebles.aspx>

²² Conforme al artículo 47 de la LPAP “reglamentariamente se regulará el procedimiento que ha de seguirse para la investigación de los bienes y derechos, con sujeción a las siguientes normas:

- a. El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o por denuncia de particulares. En el caso de denuncia, la Dirección General del Patrimonio del Estado resolverá sobre su admisibilidad y ordenará, en su caso, el inicio del procedimiento de investigación.
- b. El acuerdo de incoación del procedimiento de investigación se publicará gratuitamente en el *Boletín Oficial del Estado*, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión. Una copia del acuerdo será remitida al ayuntamiento en cuyo término radique el bien, para su exposición al público en el tablón de edictos.
- c. La Abogacía del Estado o los órganos a los que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado deberán emitir informe sobre la admisibilidad de las pruebas propuestas por los interesados.
- d. Cuando se considere suficientemente acreditada la titularidad de la Administración General del Estado sobre el bien o derecho, se declarará así en la resolución que ponga fin al procedimiento y se procederá a su tasación, a su inclusión en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado y a su inscripción en el Registro de la Propiedad, así como a la adopción, en su caso, de cuantas medidas sean procedentes para obtener su posesión.
- e. Si el expediente de investigación no fuese resuelto en el plazo de dos años contados desde el día siguiente al de la publicación prevista en el párrafo b de este artículo, el órgano instructor acordará sin más trámite el archivo de las actuaciones.

²³ Dispone el artículo 48 de la LPAP lo siguiente:

1. A las personas que, sin venir obligadas a ello por razón de su cargo o funciones promuevan el procedimiento de investigación denunciando, con los requisitos reglamentariamente establecidos, la existencia de bienes y derechos que presumiblemente sean de titularidad pública, se les abonará como premio el diez % del valor de los bienes o derechos denunciados, siempre que el procedimiento concluya con su incorporación al Patrimonio del Estado y esta incorporación no sea revocada posteriormente.
2. La resolución que ponga fin al procedimiento de investigación se pronunciará sobre si la denuncia reúne los requisitos subjetivos y objetivos necesarios para la percepción del premio.
3. El premio se devengará una vez se hayan vendido los bienes investigados, calculándose sobre el importe líquido obtenido por su venta.
4. Si los bienes no se hubieran vendido, el denunciante podrá reclamar el abono del premio una vez transcurrido un plazo de cinco años desde la incorporación de los bienes siempre que no se encuentre pendiente un procedimiento administrativo o judicial del que pueda derivarse la revocación de la titularidad sobre el inmueble incorporado. En este supuesto, el importe del premio se calculará tomando como base el valor catastral de los bienes o derechos.

§ 209. Especial relevancia tiene la potestad de **deslinde**. No se trata de la mera facultad de fijar los límites físicos de la propiedad con que cuenta cualquier propietario (y que si se hace contencioso o discutido ha de acudir a un juicio declarativo civil), sino de la manifestación del principio de autotutela, en virtud de la cual, como declara el artículo 50.1 de la LPAP “*las Administraciones públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación*”.

Se trata de una potestad de ejercicio unilateral que no puede ser paralizada por los propietarios o poseedores colindantes y que bloquea la acción judicial de deslinde que éstos puedan iniciar. De modo que sólo una vez finalizado el procedimiento de deslinde éste podrá ser impugnado, bien ante la jurisdicción civil por razones de fondo, o ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el modo en que se haya practicado el deslinde alegando cuestiones fundamentalmente de competencia y procedimiento.

Los efectos del deslinde practicado son limitados, por regla general. El deslinde no sustituye la acción reivindicatoria, ni declara la propiedad del inmueble. Sólo declara y constituye la posesión sobre los bienes deslindados, salvo disposición legal en contrario (como el artículo 13.1 de la Ley de Costas conforme al cual el deslinde aprobado declarará la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado).

El procedimiento de deslinde viene regulado con detalle en la LPAP y las leyes sectoriales. Se inicia de oficio, por iniciativa de la Administración o petición de los colindantes; el acuerdo de iniciación se inscribe en el Registro, se publica en el BOE y en el tablón de edictos del Ayuntamiento, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar otros medios de difusión (artículo 52 LPAP). Las actuaciones materiales consisten en el apeo, del que se levanta un acta, frente al que pueden formularse alegaciones. Y sólo una vez dictada la resolución y adquirida la firmeza de la misma se procede al amojonamiento o delimitación física de las lindes y a la inscripción del deslinde en el Registro de la Propiedad²⁴.

24 Dispone el artículo 52 de la LPAP que “reglamentariamente se regulará el procedimiento que ha de seguirse para el ejercicio de la potestad de deslinde, con sujeción a las siguientes normas:

- a. El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. En este caso, serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos. Para el cobro de dichos gastos podrá seguirse la vía de apremio.
- b. El acuerdo de iniciación del procedimiento se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación.
- c. El inicio del procedimiento se publicará gratuitamente en el *Boletín Oficial del Estado* y en el tablón de edictos del ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión. Igualmente, el acuerdo de iniciación se notificará a

§ 206. La **potestad de recuperación de la posesión** de los bienes constituye uno de los mayores ejemplos de la autotutela administrativa. Mientras que un particular solo puede instar judicialmente la recuperación de la posesión perdida o inquietada, la Administración puede rechazar el despojo recuperando por sí misma la posesión de sus bienes sin necesidad de impetrar el auxilio judicial. Así lo declara el artículo 55.1 LPAP: las Administraciones públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.

La diferencia entre los bienes demaniales y patrimoniales en este punto se encuentra en el plazo de ejercicio: mientras que respecto de los bienes de dominio público la potestad de recuperación de oficio puede ser ejercitada en cualquier momento, pues no está sujeta a plazo alguno, en el caso de los patrimoniales dispone de un año para su ejercicio contado desde el día siguiente al de su usurpación.

Y, al igual que con la potestad de deslinde, no cabe formular acciones judiciales de tutela sumaria de la posesión (artículo 43.1 de la LPAP). La similitud con el deslinde alcanza también a los efectos de la recuperación posesoria: tampoco el ejercicio de la potestad determina una situación irrevocable, puesto que su decisión es revisable jurisdiccionalmente.

Una manifestación particular de la potestad de recuperación es el denominado desahucio administrativo que solo es aplicable, conforme al artículo 58 de la LPAP respecto de los bienes demaniales cuando hubiera expirado el título que amparaba la tenencia de los mismos.

cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde.

d. La resolución por la que se apruebe el deslinde se dictará previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado, y deberá notificarse a los afectados por el procedimiento de deslinde y publicarse en la forma prevista en el apartado anterior. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.

e. El plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de 18 meses, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones”.

§ 206. Finalmente, la **inembargabilidad** no es un rasgo característico de los bienes demaniales, sino un privilegio general y tradicional de la Hacienda Pública, que resulta aplicable a la totalidad de los bienes y derechos que integran su patrimonio. Así lo establecía el artículo 23.1 de la Ley General Presupuestaria y lo reiteró, respecto de los bienes locales, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con una formulación general que determinó un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La STC 166/1998 se pronunció en términos algo ambiguos. Porque si bien declaró la inconstitucionalidad de la regla en términos generales, admitiendo el embargo de los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público (en cuyo caso serían demaniales), admitió la posibilidad de aplicar la regla de la inembargabilidad a los bienes patrimoniales con base en una justificación objetiva y proporcionada a la finalidad pública perseguida.

Ello explica que el artículo 30.3 LPAP haya venido a reiterar el tradicional principio de inembargabilidad en unos términos verdaderamente amplios: “Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de apremio ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público *o a una función pública*, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a *finés determinados*, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que *ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general*”.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2012. (lección 28 y 29).

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, Tomo I, 2ª ed. Iustel, Madrid, 2009 (capítulo XXIII).
- BERMEJO VERA, José: *Derecho Administrativo, Parte Especial*, 7ª ed. Thomson Civitas, 2009, Parte Tercera, Capítulos II a IV.
- SÁINZ MORENO, Fernando: «Comentario al artículo 132», en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, EDERSA, 1998.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

- PAREJO ALFONSO, Luciano; PALOMAR OLMEDA, Alberto (dirs.) : *Derecho de los bienes públicos*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2013.