

LECCIÓN 8

NOTAS GENERALES DE LOS MEDIOS MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN¹



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

Sumario:

- 8.1. *El régimen constitucional y legal de las propiedades públicas.*
- 8.2. *Clases y régimen jurídico de las propiedades públicas: bienes de dominio público, bienes comunales, bienes del patrimonio nacional y bienes patrimoniales de las Administraciones públicas*

8.1. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS PROPIEDADES PÚBLICAS

Hacienda y
Patrimonio de las
Administraciones
Públicas

§ 209. Las Administraciones públicas disponen **de medios materiales** para satisfacer los fines públicos que tienen asignados. Dichos medios integran el **patrimonio** de las Administraciones Públicas que, conforme a lo dispuesto en el [artículo 3.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas \(LPAP\)](#) 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.

En el Derecho Público, sin embargo, no se da un tratamiento unitario a todas las posiciones jurídicas de contenido patrimonial, sino que se distingue entre **Hacienda** y **Patrimonio**. 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 patrimonio de las Administraciones Públicas no comprende los derechos de crédito, esto es, el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de la Hacienda, que conforme al [artículo 3.2 de la LPAP](#), forman parte de la Hacienda Pública².

De modo que, en el sentido legal del término, **el patrimonio** de las Administraciones está constituido por los derechos reales y excepcionalmente, algunos

¹ Revisado en noviembre de 2024.

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».

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.

Antes de entrar en su estudio, conviene recordar desde el principio que el reconocimiento de la titularidad pública de estos bienes y derechos 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. Pero la vinculación a los fines públicos explica también que las propiedades públicas estén sometidas a un especial régimen jurídico de protección que garantice su adecuada utilización. Como recuerda PARADA³, *“al igual de lo que ocurre con los contratos administrativos, sin perjuicio de su sometimiento último al derecho patrimonial civil común, están sujetos a un régimen singular de derecho administrativo, derogatorio y exorbitante respecto del derecho privado que responde a principios jurídicos singulares”*, tal y como se verá más adelante. Al estudio de las clases de bienes públicos y de las reglas generales de su régimen jurídico se destina esta Lección.

Origen de la
distinción entre
bienes demaniales y
patrimoniales

§ 210. Nuestro ordenamiento jurídico parte de la división de los bienes públicos en dos categorías: los **bienes demaniales o de dominio público y los patrimoniales o de dominio privado**⁴. O, si se prefiere, el patrimonio de las Administraciones Públicas, entendido en sentido amplio, se divide, a su vez, en bienes de dominio público y bienes patrimoniales, o patrimonio en sentido estricto. La simplicidad de esta distinción es tan sólo aparente, puesto que en nuestro Derecho se conocen otras categorías de bienes (bienes comunales, bienes del Patrimonio Nacional) que introducen, a veces, modulaciones en el régimen jurídico de los bienes anteriores y a las que se hará referencia más adelante.

³ R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Parte General, III, Undécima Edición, Marcial Pons, 2007, p.19.

⁴ Artículo 4 de la LPAP: *«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»*.

a) La distinción entre bienes demaniales y patrimoniales tiene sus **precedentes en el Derecho Romano**. Como recuerda SANTAMARÍA⁵, el Derecho Administrativo heredó de los juristas romanos cuatro nociones fundamentales:

- En primer lugar la elaboración de la categoría de las **cosas públicas**. En sus Instituciones, GAYO dividirá las cosas según fueran de derecho divino o humano; y, dentro de estas últimas, distinguirá las *res publicae*, caracterizadas por no ser de nadie, de las *res privatae*, que pertenecen a personas singulares. MARCIANO matizaría la anterior distinción para dividir las cosas públicas en *res communes*, que pertenecen a todos, como el aire, el agua de los ríos, el mar y las playas; *res universitatis*, que pertenecen a las colectividades; y *res nullius*, que carecen de dueño.
- En segundo término, la distinción entre los bienes públicos no por razón de su titular, sino de su **función**: así CELSO distinguirá las *res publicae in usu publico*, destinadas al uso general, de las *res publicae in pecunia populi*, esto es, pertenecientes al pueblo romano y destinadas al cumplimiento de los fines públicos (vgr. los tributos, los palacios).
- En tercer lugar, la idea de la **extracomercialidad** de las cosas públicas: la calificación de una cosa como pública determinaba que quedase fuera del comercio de los hombres y no fuera susceptible de apropiación por los particulares. Idea que llegará hasta nuestros días.
- Y, en cuarto, lugar, la idea de que las cosas se convierten en públicas mediante un **acto formal de adscripción** (la *dicatio*), que constituye el precedente de la moderna idea de afectación.

Así pues, esas cuatro notas (consideración de las cosas públicas como bienes de todos, vinculación de las mismas al uso general, exclusión de tales propiedades del tráfico jurídico privado y necesidad de calificación formal de los bienes públicos) están ya presentes desde entonces.

b) La tardía **recepción del Derecho Romano** público durante el período medieval, la desaparición de la idea de *populus* y la personificación de la comunidad política en el rey, favorecieron la **patrimonialización de las cosas públicas**, que pasaron a ser propiedad de aquél. Con todo, el progresivo proceso de institucionalización que supuso la utilización del concepto de Corona, permitió

⁵ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General*, Segunda Edición, Iustel, 2009, pp 529 y 530.

LECCIÓN 8

NOTAS GENERALES DE LOS MEDIOS MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN¹



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

Sumario:

- 8.1. *El régimen constitucional y legal de las propiedades públicas.*
- 8.2. *Clases y régimen jurídico de las propiedades públicas: bienes de dominio público, bienes comunales, bienes del patrimonio nacional y bienes patrimoniales de las Administraciones públicas*

8.1. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS PROPIEDADES PÚBLICAS

Hacienda y
Patrimonio de las
Administraciones
Públicas

§ 209. Las Administraciones públicas disponen **de medios materiales** para satisfacer los fines públicos que tienen asignados. Dichos medios integran el **patrimonio** de las Administraciones Públicas que, conforme a lo dispuesto en el [artículo 3.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas \(LPAP\)](#) 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.

En el Derecho Público, sin embargo, no se da un tratamiento unitario a todas las posiciones jurídicas de contenido patrimonial, sino que se distingue entre **Hacienda** y **Patrimonio**. 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 patrimonio de las Administraciones Públicas no comprende los derechos de crédito, esto es, el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de la Hacienda, que conforme al [artículo 3.2 de la LPAP](#), forman parte de la Hacienda Pública².

De modo que, en el sentido legal del término, **el patrimonio** de las Administraciones está constituido por los derechos reales y excepcionalmente, algunos

¹ Revisado en noviembre de 2024.

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».

la rúbrica del Capítulo III, del Título I, hace referencia a “*los bienes según las personas a que pertenecen*”, el Código empleará una noción funcional para distinguir uno y otro tipo de bienes: conforme al artículo 339, serán bienes de dominio público los destinados al uso público, al servicio público o al fomento de la riqueza nacional; en tanto que de acuerdo con el [artículo 340](#) “*todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurran las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada*”. Del mismo modo, los [artículos 343](#) y [344](#) disponen que los bienes de los entes locales se dividen en bienes de uso público (esto es, de dominio público) y bienes patrimoniales, y que todos los que no reúnan los caracteres de los primeros tendrán la condición de patrimoniales. Se consagra así, tanto la división de los bienes públicos en dos categorías distintas (demanio y patrimonio privado), como el carácter residual de la noción de bienes patrimoniales (integrada por todos aquellos que no son de dominio público)

La regulación de unos y otros bienes públicos en la legislación administrativa habría de ser muy diferente. A diferencia de los bienes patrimoniales, que contarían con una regulación completa en la anterior **Ley de Patrimonio del Estado de 1964**, los bienes de dominio público han carecido hasta fechas muy recientes de una disciplina jurídica común equivalente: sin perjuicio de las leyes especiales de cada tipo de bienes (aguas, costas, minas etc.), la regulación de tales bienes se limitaba a determinadas previsiones de la anterior Ley de Patrimonio del Estado (artículos 113 a 129) y a la regulación contenida para los bienes de las Corporaciones locales (Reglamento de Bienes de los Entes Locales).

Por ello resulta tan innovador (e insólito en el derecho comparado) la previsión contenida en el [artículo 132 de la Constitución de 1978](#) que remite a la Ley la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público y los comunales, así como la de los que integran el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional. Dicha regulación contiene dos previsiones decisivas en relación con los bienes de dominio público.

De una parte, que el régimen jurídico de los bienes demaniales (así como de los comunales) se inspirará “*en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación*”, lo que supone **reconocer las dos notas tradicionales** de los bienes de dominio público desde su regulación más antigua: la extra comercialidad o exclusión de tales bienes del tráfico jurídico y el que la atribución formal de la condición de bienes demaniales requiere de un acto formal, que se concreta con la afectación.

De otra, que declara, con el mayor rango normativo posible, que serán demaniales, los bienes a los que la ley otorgue tal calificación, y además y en todo caso, “la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”, con lo que se **constitucionaliza** la demanialidad de una parte relevante del llamado dominio público natural.

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)⁷, que establece un concepto amplio de patrimonio que comprende el conjunto de bienes y derechos de las Administraciones cualquiera que sea su naturaleza (excluido el dinero, los créditos, valores y recursos financieros que se integran en la Hacienda) y clasifica dichos bienes por razón del régimen jurídico en bienes de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales (artículo 4 LPAP). Las Comunidades Autónomas han dictado sus propias Leyes de Patrimonio que han mostrado un extraordinario mimetismo respecto de la legislación básica estatal⁸.

⁷ 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 que tienen el carácter de la legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18^a 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. Por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, fue aprobado el Reglamento General de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuya Disposición Final única precisa lo siguiente:

“*Títulos competenciales*

1. Los artículos 14 apartado 1, 49 y 53 de este Reglamento se dictan al amparo de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.8^a de la Constitución en materia de legislación civil y son de aplicación general, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan.
2. Los artículos 46.1, 48 y 68, apartado 2 que se dictan en desarrollo de los artículos 36, apartado 1 y 55 de la Ley, respectivamente, tienen el carácter de normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18^a de la Constitución.
3. El resto de los artículos de este Reglamento será de aplicación en el ámbito del régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos”.

⁸ 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 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón.

§ 209. Pese a la diferencia de régimen jurídico de unos y otros bienes, 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. De modo 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, ha 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.

Esa realidad se encuentra presente en la regulación de la LPAP que contiene una especie de **estatuto común** de los bienes públicos (que afecta a su régimen de adquisición -sin perjuicio de su eventual afectación posterior al dominio público-, inventario, registro y protección), al que se añade un conjunto de especialidades respecto de los **demaniales, comunales y los que integran el Patrimonio Nacional**, que se hace significativo en la regulación del singular modo de utilización de una y otra clase de bienes, sin perjuicio de las Leyes especiales que les resultan de aplicación.

En esta Lección se expone el régimen jurídico básico de cada tipo de bienes, comenzando por los bienes demaniales, dado el carácter residual de la noción de patrimoniales, al predicarse tal condición de los bienes públicos que no tienen aquel carácter.

§ 210. En este punto es necesario aclarar que, sean demaniales o patrimonial, siempre debe tratarse de bienes de titularidad pública, esto es, de Administraciones pública en tanto que sujetos con personalidad jurídica pública. Esto implica que los bienes que sean de titularidad de otros sujetos del sector público que tengan personalidad jurídico-privada (como son las sociedades o las fundaciones públicas) se someten al régimen jurídico privado ordinario, al igual que ocurre con los sujetos privados que colaboran con las Administraciones (como son los concesionarios).

Por otra parte, debe distinguirse también del régimen de los bienes públicos determinados bienes que son titularidad de sujetos privados que prestan servicios de interés general (como ocurre con los operadores de telecomunicaciones, o los eléctricos) y que quedan sometidos al régimen jurídico ordinario, por lo que no son bienes demaniales ni patrimoniales. Esto sin perjuicio de que esos sujetos puedan beneficiarse de un régimen privilegiado a la hora de desplegar estas redes (de telecomunicaciones, eléctricas o gasoductos) que se denominan redes públicas, pero no porque sean de titularidad pública sino porque sirven para la prestación de servicios al público que son de interés general.

7.2. CLASES Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PROPIEDADES PÚBLICAS: BIENES DE DOMINIO PÚBLICO, BIENES COMUNALES, BIENES DEL PATRIMONIO NACIONAL Y BIENES PATRIMONIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

§ 211. Como ya se expuso antes, el concepto de los bienes demaniales es positivo frente al negativo o residual de los patrimoniales. Son **bienes de dominio público** conforme al [artículo 5.1 de la LPAP](#) aquéllos a los que **la ley otorgue** expresamente el carácter de demaniales, así como los que, sin mediar tal declaración legal, se encuentren **afectados al uso general o al servicio público**. Por el contrario, son bienes patrimoniales, los de titularidad pública que no tengan el carácter de demaniales ([artículo 7.1 de la LPAP](#)).

La claridad del criterio es, sin embargo, más aparente que real. No hay dudas sobre la condición de demaniales de los bienes que sean calificados como tales por ley. Pero respecto de los que requieren de afectación, la distinción no es tan sencilla: más nítida, por lo general, en el caso de la afectación al uso general (camino, calles, plazas), es más difícil de delimitar en el supuesto de afectación al servicio público, especialmente si se tiene en cuenta que la demanialidad alcanza tanto a los bienes inmuebles, como a los muebles. De ahí que el criterio de la afectación pueda llevar a una verdadera inflación de la demanialidad, si no se introduce un criterio limitativo que haga

referencia a su carácter esencial o irremplazable para la prestación del servicio público⁹.

§ 212. Esas dificultades vienen a reflejar la polémica tradicional sobre las concepciones acerca de la **naturaleza del dominio público**, esto es, si puede ser considerado como una verdadera propiedad o si se trata de un simple espacio sobre el que las Administraciones Públicas ejercen su soberanía o determinadas funciones públicas o títulos de intervención.

La idea de la extra comercialidad afirmada en el Derecho Romano respecto de determinadas cosas públicas, y la definición de los bienes demaniales realizada por el Código Civil francés como aquellos no susceptibles de propiedad privada, parecerían abundar en la dificultad de aplicar el concepto de propiedad a los bienes de dominio público. Así, para algunos autores de la Escuela de Servicio Público (DUGUIT, JÈZE), que habían situado la noción de afectación como eje central del concepto de demanio, la calificación de la relación de la Administración con estos bienes como de propiedad carecería de utilidad: lo relevante sería la **competencia de la Administración** para el ejercicio respecto de estos bienes de determinadas potestades de policía, ordenación y protección.

A principios del siglo XX esta tesis sería refutada por un autor contemporáneo a los anteriores, Maurice HAURIOU que calificó el demanio como una modalidad de derecho real de propiedad, aunque sometida a un régimen especial: para este autor nos encontraríamos ante **propiedades administrativas**, afectadas a la utilidad pública que, como consecuencia de tal afectación, quedan sometidas a un régimen especial de utilización y protección¹⁰.

Esta concepción, que haría fortuna en la doctrina y jurisprudencia tanto francesa como española, fue expresamente admitida en la anterior Ley de Patrimonio del Estado de 1964 (cuyo artículo 1 aludía a los “bienes propiedad del Estado que tienen la consideración de demaniales”) y se encuentra implícita en la vigente LPAP de 2003

⁹ Para PARADA, no cabe discutir la demanialidad de las armas o de los buques y aeronaves afectados a la defensa nacional. No cabe decir lo mismo de las accesiones que “*como cosas que se unen o surgen unidas al bien demanial...no participan en la función económica de éste (y) no pueden disfrutar de la protección exorbitante de aquél (por ejemplo, los frutos, flores, hierbas, leñas que producen los bienes demaniales)*.” Ob., cit., p. 51.

¹⁰ Para este autor la idea de que los bienes demaniales no son susceptibles de apreciación privada puede superarse si se adopta “*la perspectiva del metro cuadrado*”. cfr. F. SÁINZ MORENO «Dominio Público, Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional. Comentario al art. 132», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, pág. 188.

(cuyo artículo 16 alude a la adquisición o apropiación de bienes, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público).

Sin embargo, la consideración como propiedades de los conocidos como bienes del demanio natural (aguas, costas, espacio aéreo, etc.) resulta difícil desde la perspectiva de la apropiación, puesto que la condición de “propietarias” de estos bienes de las Administraciones Públicas, se entiende a efectos puramente finalistas: para tutelar algún fin público, para justificar un título de intervención y protección sobre estos bienes.

Titularidad de los
bienes públicos

§ 213. **La titularidad** de los bienes que integran el dominio público corresponde, en todo caso, a los entes públicos. Tradicionalmente se entendía, con base en la dicción de los [artículos 339](#) y [343](#) del Código Civil, que sólo podían ser titulares de bienes demaniales las Administraciones territoriales (Estado, provincias, municipios y, posteriormente, Comunidades Autónomas), negando tal posibilidad a los entes instrumentales.

Ello fue desmentido por la legislación sectorial que reconoció la titularidad de este tipo de bienes a otra clase de entes (vgr. Universidades por el artículo 58.2 de la LOSU)¹¹. Y la vigente LPAP, siguiendo la línea de la LOFAGE ha terminado admitiendo la titularidad de bienes demaniales de los Organismos Públicos, aunque no quepa decir lo mismo de las sociedades públicas¹².

Identificación de los
bienes demaniales

§ 214. Por lo que se refiere a la **identificación de los bienes de dominio público** dispone el [artículo 5.1 de la LPAP](#) que son bienes y derechos de dominio público aquéllos que una ley (o la Constitución, como hace el [artículo 132.2](#)) otorgue expresamente el carácter de demaniales, así como aquéllos que siendo de titularidad pública se encuentren afectados al uso general o al servicio público. Conforme al artículo 338.2 del Código Civil son también bienes de dominio público los que están

¹¹ Conforme al artículo 80.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades “Las universidades asumen la titularidad de los bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, así como los que, en el futuro, se destinen a estos mismos fines por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Se exceptúan, en todo caso, los bienes que integren el patrimonio histórico y cultural. Cuando los bienes a los que se refiere el párrafo anterior dejen de ser necesarios para la prestación del servicio universitario o se empleen en funciones distintas de las propias de la universidad, la Administración de origen podrá reclamar su reversión o, si ello no fuere posible, el reembolso de su valor al momento en que procedía la reversión. Las Administraciones Públicas podrán adscribir bienes de su titularidad a las universidades públicas para su utilización en las funciones propias de las mismas”.

¹² Así el [artículo 72.4 de la LPAP](#) se refiere a la mutación de destino de los bienes demaniales propios de los organismos públicos. El [artículo 167.2](#) dispone, en cambio, que las sociedades mercantiles estatales ajustarán la gestión de su patrimonio al derecho privado.

afectados al fomento de la riqueza nacional (vgr. minas), aunque en rigor todos los bienes públicos lo están.

A) La calificación como demaniales de determinados **bienes por la ley o la propia Constitución** (el [artículo 132.2](#) se refiere a la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental) ha sido tradicional respecto del llamado demanio natural, esto es, aquél que se declara como tal por la concurrencia en el mismo de determinadas características intrínsecas que justifican tal calificación¹³. Se trata de bienes de dominio público “natural” cuyo ingreso en el demanio se produce, en bloque y simultáneamente, para cada una de sus especies, de manera que no hay acto administrativo y singular de afectación caso a caso, sino que ésta es global y *ex lege* o *ex Constitutione*. Y aunque su desafectación en bloque exige una Ley en sentido contrario, su carácter de demanio natural permite asimismo su alteración o extinción tanto por causas igualmente naturales (vgr. cuando un río cambia su curso abriendo un nuevo cauce y abandonando el primitivo, o cuando se “mueve” una duna) como “artificiales”, pudiéndose variar o extinguir también por la acción humana mediante la ejecución de obras que operen su transformación.

B) A los **bienes destinados al uso general** se refieren los [artículos 339.1 y 344.1](#) del Código Civil que enumera entre los mismos los caminos, canales, ríos, torrentes, radas y otros análogos, así como los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general. Enumeración que ha sido precisada por la legislación sectorial, que no sólo califica estos bienes como demaniales, sino que determina con mucho más detalle sus límites (vgr. Ley de Costas o de Aguas).

Como puede apreciarse, esta categoría de bienes destinados al uso general se superpone a la anterior, puesto que los bienes pertenecientes al demanio natural se destinan, por lo general, al uso general, y su afectación se declara con carácter global por una Ley. La afectación puede hacerse, no obstante, también por acto singular, tal y como se examinará en la Lección siguiente.

C) Las mayores dificultades de precisión se plantean en relación con los bienes que se califican de dominio público por estar **destinados al servicio público**, dada la necesidad de concretar el alcance de esta última noción. A estos efectos se puede

¹³ De él se distinguiría el demanio artificial, integrado por todos los demás bienes que no reúnen características específicas.

identificar el servicio público como aquellas actividades cuya prestación es responsabilidad de las Administraciones Públicas¹⁴. Sin embargo, la propia LPAP incrementa el alcance de este supuesto equiparando servicio público a las actividad misma de las Administraciones Públicas. Así con respecto a los bienes inmuebles, el [artículo 5.3 de la LPAP](#) considera demaniales por este motivo, en todo caso, los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado¹⁵. El artículo 4 del Reglamento de Bienes de los Entes Locales se refiere a los mismos al aludir a “*los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos*”. Por lo que respecta a los bienes muebles, el artículo 66.2 e) LPAP considera como bienes demaniales los adquiridos para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales.

El criterio más seguro es siempre el de la calificación legal de los bienes como demaniales, con independencia de que la justificación de la calificación responda al destino de los bienes al uso general (camino, playas) o al servicio público (edificios, dominio público aeroportuario o ferroviario).

§ 215. En nuestro ordenamiento el núcleo esencial del régimen jurídico de los bienes demaniales se encuentra constitucionalizado. Como recuerda PAREJO, de la Constitución resultan los siguientes **principios fundamentales** del régimen jurídico de los bienes de dominio público:

- el principio de reserva de Ley ([art. 132.1 CE](#));
- los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad (lo que también se predica de los comunales, [art. 132.2 CE](#));

¹⁴ En todo caso estas actividades (defensa, seguridad pública, sanidad, educación, servicios sociales, transporte, etc.) quedarían incluidas, si bien debe señalarse que sólo los bienes de titularidad pública afectados a estos servicios tendrían la consideración de demaniales, por lo que todos aquellos sujetos privados que presten este tipo de servicios son titulares de sus propios bienes (no cabe considerar bien demanial los autobuses de una empresa concesionaria del servicio regular de transporte).

¹⁵ El artículo 66.1 e) considera también demaniales los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales.

- y el de posibilidad de atribución directa por la Ley de la condición demanial (lo que hace la propia Constitución para determinados bienes).¹⁶

La reserva de Ley (estatal o autonómica, pues como ha declarado el Tribunal Constitucional el [artículo 132.1](#) no es un precepto atributivo de competencias¹⁷) reconocida en la Constitución no se hace mediante una mera remisión en blanco al legislador, sino introduciendo unas previsiones determinantes de su régimen jurídico, que aluden a su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad y consagran el principio de afectación (aunque curiosamente se aluda al fin de la misma o desafectación) como criterio de inicio de la demanialidad.

De este modo, los bienes demaniales **no son susceptibles de apropiación privada** en tanto que mantengan tal calificación, ésta se produce por su afectación o destino al uso o servicio público (ya se determine la misma por declaración de la ley o por un acto expreso) y se someten por tal razón a un especial régimen de utilización y protección que los distingue de cualquier propiedad regulada en el Derecho privado.

El artículo 6 de la LPAP precisa los **principios** relativos a los bienes de dominio público en los siguientes términos:

- a) Su sujeción a los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad;
- b) Su adecuación al uso o servicio públicos a que están destinados;
- c) Su dedicación preferente al uso común frente a su uso privado;
- d) La atribución a la Administración de un conjunto de prerrogativas para garantizar la conservación e integridad de los bienes demaniales;
- e) Su sujeción a un sistema de inventarios y registros;
- f) Y el deber de colaboración de la Administraciones públicas en el ejercicio de las competencias sobre dominio público.

A estas reglas referidas a la afectación, utilización y protección del dominio público se hace referencia en la Lección siguiente.

§ 218. Junto a los bienes demaniales, forman parte también del patrimonio de las Administraciones públicas los **bienes de dominio privado o patrimoniales**,

¹⁶ L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo*. Tirant lo Blanch, 2012, 5ª edición, página 923.

¹⁷ SSTC 58/1982, de 27 de julio y 150/1998, de 2 de julio. F. SÁINZ MORENO ob. cit., págs. 196 y 197.

que han respondido históricamente a una diferente finalidad según la concepción sobre el modo de ejercicio de las funciones públicas.

Así, durante el Antiguo Régimen perseguían una finalidad de obtención de rentas para el mantenimiento de la organización burocrática del monarca. Se vieron afectados por el movimiento desamortizador del Estado liberal que incide sobre el patrimonio en manos muertas y por la expansión del concepto de la Hacienda como sustitución de las rentas puramente patrimoniales. Con el Estado social responderán a una finalidad no fiscal dando cauce a las políticas públicas sectoriales de contenido económico. Y se vieron nuevamente afectados por el proceso desregulador y privatizador del último tercio del siglo XX.

Identificación de los
bienes patrimoniales

§ 219. Los bienes patrimoniales son bienes públicos, de titularidad de las Administraciones públicas, que éstas utilizan para el **ejercicio de funciones igualmente públicas**.

Como ya se expuso con anterioridad, los bienes patrimoniales **se definen negativamente** 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, como dispone el [artículo 7.1 de la 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.

Para el Estado tienen, en todo caso y **por definición legal**, este carácter los derechos de arrendamiento, 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, los derechos de propiedad incorporal y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales ([artículo 7.2 de la LPAP](#)).

Para evitar su condición de bienes inertes, la LPAP establece en su artículo 8 un **principio de administración operativa** de estos bienes (han de sujetarse a los principios de eficiencia y economía en su gestión y eficacia y rentabilidad en su explotación) y un régimen de publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y gestión de los bienes patrimoniales¹⁸.

¹⁸ El artículo 8 de la LPAP, que lleva por rúbrica “Principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales”, dispone lo siguiente:

§ 220. En cuanto a **su régimen jurídico**, los bienes patrimoniales, pese a calificarse 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 (aunque ésta última se puede aplicar a una parte de los bienes patrimoniales¹⁹), así como por el ejercicio ilimitado de la potestad de recuperación de oficio (frente a la limitación por un año para los patrimoniales).

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.

A dichas reglas, así como a la existencia de patrimonios en las diferentes Administraciones públicas se hará referencia en la Lección 9.

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.

¹⁹ Las SSTC 166/1998, 211/1998 y 228/1998 declararon inconstitucionales el artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales por imponer la inembargabilidad de los bienes patrimoniales. Se circunscribe así la inembargabilidad a los bienes de dominio público y los comunales, así como a los bienes patrimoniales que cumplen determinadas funciones de relevancia pública. En este sentido el artículo 23 LGT dispone que «Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo 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 fines 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».

§ 221. **El Patrimonio Nacional**, mencionado junto al Patrimonio del Estado en el [artículo 132.3 de la Constitución Española](#), constituye un conjunto patrimonial independiente, integrado por “*los bienes de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen*” ([artículo 2 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional](#)). Ese concreto destino los singulariza, por tanto, del resto de los bienes demaniales que sirven de sede a las Administraciones para el ejercicio de funciones públicas.

No se confunden estos bienes, por tanto, ni con la asignación que los Presupuestos Generales del Estado establecen anualmente para el sostenimiento de los gastos de la Corona, ni tampoco con el patrimonio privado que pueda tener el Rey, en cuanto persona física, despojado de toda reminiscencia histórica.

El Patrimonio Nacional está integrado por **tres tipos de bienes**:

- a) el conjunto de bienes inmuebles situados en diversas partes del territorio nacional adscritos al desempeño de las funciones de la Corona²⁰;
- b) los bienes muebles de titularidad estatal contenidos en los reales palacios y demás edificios que se enumeran en el correspondiente inventario;
- c) y los derechos de patronato o de gobierno y administración sobre una serie de fundaciones, denominadas Reales Patronatos, titulares de un conjunto de

²⁰ Conforme al artículo 4 de la Ley de Patrimonio Nacional :

Integran el Patrimonio Nacional los siguientes bienes:

1. El Palacio Real de Oriente y el Parque de Campo del Moro.
2. El Palacio Real de Aranjuez y la Casita del Labrador, con sus jardines y edificios anexos.
3. El Palacio Real de San Lorenzo de El Escorial, el Palacete denominado la Casita del Príncipe, con su huerta y terrenos de labor, y la llamada *Casita de Arriba*, con las Casas de Oficios de la Reina y de los Infantes.
4. Los Palacios Reales de la Granja y de Riofrío y sus terrenos anexos.
5. El monte de El Pardo y el Palacio de El Pardo, con la Casita del Príncipe. El Palacio Real de la Zarzuela y el predio denominado *La Quinta*, con su Palacio y edificaciones anexas; la Iglesia de Nuestra Señora del Carmen, el Convento de Cristo y edificios contiguos.
6. El Palacio de la Almudaina con sus jardines sito en Palma de Mallorca.
7. Los bienes muebles de titularidad estatal, contenidos en los reales palacios o depositados en otros inmuebles de propiedad pública, enunciados en el inventario que se custodia por el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
8. Las donaciones hechas al Estado a través del Rey y los demás bienes y derechos que se afecten al uso y servicio de la Corona.

Para la exacta delimitación de los bienes enumerados en los seis primeros apartados de este artículo, se atenderá al perímetro fijado por los correspondientes Decretos de declaración de conjunto histórico-artístico. En su defecto, se seguirá el criterio de preservar la unidad del conjunto monumental.

A los efectos de esta Ley se entiende por *Monte de El Pardo* la superficie de terreno que, bajo este nombre, aparece descrita en los planos del Instituto Geográfico Nacional.

El Plan de protección medioambiental del monte de El Pardo afectará únicamente a los terrenos de dicho monte que tengan la calificación de rústicos”.

instituciones religiosas (iglesias, conventos, monasterios, etc.) que enumera el [artículo 5 de la LPN](#)²¹.

Se trata, por tanto, de bienes y derechos de titularidad estatal afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real, para el ejercicio de sus funciones representativas, aunque también podrán ser dedicados a otros usos con fines culturales, científicos y docentes ([artículo 3.1 LPN](#)).

Se encuentran sometidos a un régimen jurídico exorbitante idéntico al del dominio público pues “*los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, gozarán del mismo régimen de exenciones tributarias que los bienes de dominio público del Estado y deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal*” ([artículo 6.2 LPN](#)).

En realidad esta unidad de régimen jurídico y su afectación al servicio público hace que su distinción de los bienes demaniales sea puramente formal.

En cuanto a su administración, lo más relevante es que se encuentra encomendada a una entidad de derecho público denominada Consejo de Administración del Patrimonio Nacional dependiente de la Presidencia del Gobierno que asumen el deber de conservación y mejora de estos bienes, realizan los actos de administración ordinaria, y proponen la afectación y desafectación de los bienes al servicio de la Corona²².

²¹ Conforme al [artículo 5 de la Ley de Patrimonio Nacional](#):

“Forman parte del Patrimonio Nacional los derechos de patronato o de Gobierno y administración sobre las siguientes Fundaciones, denominadas Reales Patronatos:

1. La Iglesia y Convento de la Encarnación.
2. La Iglesia y Hospital del Buen Suceso.
3. El Convento de las Descalzas Reales.
4. La Real Basílica de Atocha.
5. La Iglesia y Colegio de Santa Isabel.
6. La Iglesia y Colegio de Loreto, en Madrid, donde también radican los citados en los apartados precedentes.
7. El Monasterio de San Lorenzo de El Escorial, sito en dicha localidad.
8. El Monasterio de Las Huelgas, en Burgos.
9. El Hospital del Rey, sito en dicha capital.
10. El Convento de Santa Clara, en Tordesillas.
11. El Convento de San Pascual, en Aranjuez.
12. El patronato del Colegio de Doncellas Nobles, en Toledo”.

²² Conforme al [artículo 8 de la Ley de Patrimonio Nacional](#): «*El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional estará constituido por su Presidente, el Gerente y por un número de vocales no superior a diez, todos ellos profesionales de reconocido prestigio. En dos de los diez vocales habrá de concurrir la condición de miembro del Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Nacional o en alguna de las Fundaciones gobernadas por su Consejo de Administración. El Presidente, el Gerente y los demás miembros del Consejo de Administración serán nombrados mediante Real Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta y con el refrendo del Presidente del Gobierno. Corresponde al Consejo de Administración:*

- a. *La conservación, defensa y mejora de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional.*
- b. *El ejercicio de los actos de administración ordinaria que sean necesarios para la adecuada utilización de los bienes.*

§ 222. También a **los bienes comunales** se refiere el [artículo 132.1 de la Constitución](#) que los sujeta al mismo régimen de protección de los bienes demaniales: son inalienables, imprescriptibles e inembargables y les son de aplicación las técnicas de protección predicables de los bienes de dominio público.

Su origen se encuentra en formas de propiedad colectiva (comunidades de bienes de base germánica) desarrolladas en el ámbito local, en zonas de aprovechamiento forestal y de pasto, cuya titularidad se atribuía comunidades vecinales específicas no constituidas en municipios²³.

-
- c. *La Jefatura del personal tanto funcionarios como contratados en régimen laboral.*
 - d. *Dictar las normas necesarias para la organización y funcionamiento de las distintas dependencias, así como dirigir e inspeccionar éstas.*
 - e. *Contratar en régimen de Derecho privado, las obras y suministros que sean de interés para el Patrimonio Nacional, previas las formalidades que se determinen en el Reglamento de esta Ley, así como cualesquiera otros contratos que se refieran al aprovechamiento de los bienes del mismo.*
 - f. *La constitución con fines exclusivamente culturales o para el decoro de edificios públicos y por un periodo máximo de dos años de depósitos de bienes muebles de valor o carácter histórico o artístico, adoptando las medidas necesarias para la adecuada seguridad y conservación de los mismos.*
En todo caso, se velará por el integro mantenimiento de las colecciones.
 - g. *La promoción y el cumplimiento de los fines de carácter científico, cultural y docente a que se refiere el artículo tercero.*
 - h. *Ejercer la administración de los Reales Patronatos a que se refiere el artículo quinto.*
 - i. *La formación del inventario de bienes y derechos del Patrimonio Nacional, con intervención de los órganos de la Administración del Estado que reglamentariamente se determine, su elevación al Gobierno y la correspondiente propuesta al mismo para su rectificación anual.*
 - j. *La propuesta al Gobierno de afectación de bienes muebles e inmuebles al uso y servicio de la Corona.*
 - k. *La propuesta al Gobierno de desafectación de bienes muebles e inmuebles del Patrimonio Nacional, cuando éstos hubiesen dejado de cumplir sus finalidades primordiales. En ningún caso podrán desafectarse los bienes muebles o inmuebles de valor histórico-artístico.*
 - l. *Aceptar donaciones, herencias o legados y, en general acordar las adquisiciones a título lucrativo de cualquier clase de bienes. La aceptación de herencias se entenderá hecha a beneficio de inventario.*
 - m. *Elaborar y aprobar con carácter anual el Anteproyecto de Presupuesto del Patrimonio Nacional y remitirlo al Gobierno para su posterior inclusión en los Presupuestos Generales del Estado.*
 - n. *La adopción de las medidas necesarias para el uso y gestión de los espacios naturales, en ejecución de los Planes de protección medioambiental a que se refiere el artículo 3º.*

²³ Para A. NIETO, *Los bienes comunales*, Madrid 1964 “los bienes comunales son en España un resultado de la desamortización. Hasta entonces, el patrimonio municipal es un conjunto indiferenciado de bienes (derechos y acciones) demaniales, comunales y de propios. Más aún, no se trata todavía de un patrimonio municipal, sino de bienes “propios y comunes de los pueblos”, según la terminología consagrada...pero con posterioridad a 1855 desaparece este estado de indiferenciación. Los Ayuntamientos, que hasta entonces habían dispuesto libremente del destino de los bienes, puesto que tal cambio no implicaba transformación de su naturaleza, pierden esta facultad y la destinación de los bienes se convierte en la clave de su naturaleza jurídica. El patrimonio municipal se descompone: por un lado, bienes de los pueblos no aprovechados en común cuya desamortización se ordena y, por otro, bienes aprovechados en común, que se conservan. Estos bienes de los pueblos no apropiados (no de propios, es decir, que no producen renta) son los que hoy llamamos bienes comunales. Pero se hubieran evitados muchos equívocos si desde el primer momento se hubiera empleado otra terminología, porque lo que se quería con aprovechamiento común, era aprovechamiento común de los vecinos, aprovechamiento vecinal y, por tanto, bienes vecinales, como ocasionalmente se les ha llamado, lo que es mucho más correcto”.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las formas comunitarias de la propiedad forestal y su posible proyección futura*, A. D. C. 1976, explica los factores que determinaron la conversión en “bienes de propios” de la mayoría de los montes que en 1859 eran comunales. De diez millones de hectáreas que eran montes públicos en 1859 –de ellos nueve y medio de los pueblos y quinientas mil hectáreas del Estado- se declararon enajenables tres millones cuatrocientas mil hectáreas. Sin embargo, la sujeción a tributación (“fincas arbitradas”) de la Hacienda de tales bienes, el interés de los ayuntamientos en vender bienes para

Hoy, el artículo 79 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, clasifica los bienes de las entidades locales en dos categorías (dominio público y patrimoniales) y concibe los bienes comunales como una especie de los primeros que se integra por aquellos bienes “cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos”.

Aunque su titularidad se atribuya por la legislación vigente a los municipios y entidades locales menores ([artículo 2.1 RBEL](#)), la doctrina y la jurisprudencia conviene en otorgar respecto a los mismos una titularidad compartida entre el municipio y los vecinos.

Lo más relevante de los bienes comunales es su particular **régimen de aprovechamiento**. Son titulares del mismo los vecinos y extranjeros domiciliados ([artículo 103 RBEL](#)); el aprovechamiento se rige por Ordenanzas locales y normas consuetudinarias y puede tener lugar en tres modalidades de aplicación subsidiaria:

- en régimen de explotación común o cultivo colectivo, que consiste en el “disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostentes en cada momento la condición de vecinos” ([artículo 96 RBEL](#));
- cuando la modalidad anterior no fuera practicable se acudiría a cualquier forma de aprovechamiento según costumbre o bien mediante adjudicación de lotes o suertes ([artículo 97 RBEL](#));
- finalmente, cuanto tampoco resultara posible la modalidad anterior, se acudiría a la adjudicación mediante precio, que habrá de acordar el Pleno de la Corporación con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, ser autorizada por la Comunidad Autónoma y se efectuará mediante subasta pública en la que tendrán preferencia, en igualdad de condiciones, los postores vecinos sobre los no residentes ([artículo 98.1 RBEL](#)).

§ 223. Se habla, por último, de propiedades especiales o “de interés público” para hacer referencia a un conjunto de bienes y derechos que, aunque puedan ser de

superar su penosa situación, el interés de los vecinos en adquirir grandes extensiones de bienes en condiciones muy favorables, la legislación de montes de 1863 que traspasó la titularidad de los vecinos a los pueblos y el paso de una agricultura de subsistencia a un régimen de economía de mercado favorecieron una importante transformación. Cuando en 1883 el ministro Camacho presenta su memoria sobre la Hacienda Pública en España, la gran mayoría de las fincas declaradas exceptuadas en 1859 por considerarse comunales, habían pasado a la condición de bienes propios y, por tanto, enajenables.

titularidad privada y se rijan en lo sustancial por la legislación civil y mercantil (vgr. propiedad industrial o intelectual), se hallan sujetos a una intensa intervención y control administrativos.

Destaca de entre ellos, por confluir en muchos casos la legislación de patrimonio con la específica de tales bienes, el conjunto de propiedades que integran el **patrimonio histórico español**. Conforme al artículo 1.2 de la Ley 13/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español forman parte del mismo “*los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico*”. Y, de acuerdo con el apartado 3 de dicho precepto “Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley²⁴.

La integración de tales bienes en el PHE es independiente de su titularidad pública y privada y determina la sujeción de los mismos a un especial régimen de tutela y protección que comprende su inclusión en un registro especial, la expedición de un título oficial acreditativo, y el deber de conservación, mantenimiento y custodia, cuyo incumplimiento puede ser causa de expropiación forzosa²⁵. Además, en casos de

²⁴ Conforme al artículo 9 y siguientes de la LPHE la integración de los bienes en el Patrimonio Histórico Español se hace por la propia Ley o por Real Decreto que declare su interés cultural, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo que los incluye en alguna de las diferentes categorías comprendidas en la Ley.

²⁵ Conforme al artículo 36 de la LPHE:

1. Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes.
2. La utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el inventario general, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los organismos competentes para la ejecución de esta Ley.
3. Cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el inventario general no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1 de este artículo, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria.
Asimismo, podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad. La Administración competente también podrá realizar de modo directo las obras necesarias, si así lo requiere la más eficaz conservación de los bienes. Excepcionalmente la Administración competente podrá ordenar el depósito de los bienes muebles en centros de carácter público en tanto no desaparezcan las causas que originaron dicha necesidad.
4. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente.

enajenación, el artículo 38 de la LPHE reconoce los derechos de tanteo y retracto tanto a la Administración del Estado como a de las Comunidades Autónomas²⁶.

Una buena parte de los bienes integrantes del patrimonio histórico español son de titularidad pública, superponiéndose en tal caso este régimen especial al general establecido por la legislación de patrimonio.

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](#)
- [Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.](#)
- [Ley 16/1985, de 25 junio, de Patrimonio Histórico Español.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIA:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 13ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2024 (lección 28 y 29).
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, Tomo I, 2ª ed. Iustel, Madrid, 2023 (capítulo XXIII).

²⁶ Éstas han completado la regulación con la aprobación de legislación específica sobre el patrimonio histórico-artístico de cada Comunidad que han completado el régimen de protección de tales bienes al modo en que establece la legislación del patrimonio histórico español. Así Ley 14/2007, de 26 noviembre. Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía y Ley 8/2007 de 5 de octubre de museos y colecciones museográficas de Andalucía; Ley 3/1999, de 10 marzo, del Patrimonio Cultural de Aragón; Ley 1/2001, de 6 marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias; Ley 4/1999, de 15 marzo 1999, del Patrimonio Histórico de Canarias; Ley 4/1990, de 30 mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha; Ley 12/2002, de 11 julio 2002, del Patrimonio Cultural de Castilla y León; Ley 9/1993, de 30 septiembre, del patrimonio cultural de Cataluña; Ley 2/1999, de 29 marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; Ley 8/1995, de 30 octubre, del patrimonio cultural de Galicia; Ley 12/1998, de 21 diciembre; del Patrimonio Histórico de Illes Balears; Ley 7/2004, de 18 octubre 2004, del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; Ley 10/1998, de 9 julio. Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; Ley 4/2007, de 16 marzo 2007, del Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley Foral 14/2007, de 4 abril. Ley Foral de Patrimonio de Navarra; Ley 7/1990, de 3 julio 1990, del Patrimonio Cultural Vasco; Ley 4/1998, de 11 junio; del patrimonio cultural valenciano.