

# La adquisición por el Estado de saldos y depósitos «abandonados»

(A propósito de la STC 204/2004, de 18 de noviembre)

María José Alonso Mas  
*Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia*

*SUMARIO.* 1. INTRODUCCIÓN.— 2. LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AUTOS DE PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.— 3. LOS ARGUMENTOS ESGRIMIDOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.— 4. LOS RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.— 5. CONSIDERACIONES CRÍTICAS. A) *La discutible consideración del supuesto como un caso de abandono.* B) *La constitucionalidad de la extinción de la titularidad del derecho preexistente sobre los saldos o depósitos respecto de los que no se hayan realizado actos de gestión durante veinte años.* C) *El caso de los bienes muebles: las dudas sobre su constitucionalidad.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La STC 204/2004, de 18 de noviembre, ha declarado la constitucionalidad del artículo 29.2 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, precepto éste que después pasaría al Texto Refundido de 23 de septiembre de 1988 y que, con ligeras variantes, se ha incorporado ahora al art. 18 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Así, se ha desestimado una de las dos cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, elevadas por la Audiencia Provincial de Barcelona. La primera de las cuestiones acumuladas ha sido inadmitida en esta sentencia, por razones que ahora no vienen al caso<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esencialmente, porque en principio se había elevado la cuestión sin haberse oído al Ministerio Fiscal: la cuestión así planteada fue inadmitida, pero la Audiencia, para subsanar el defecto, se limitó a

Adelanto que el fallo no es, a mi juicio, desacertado, pese a la extensa argumentación desarrollada por el órgano jurisdiccional *a quo* en los autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad. Sin embargo, en relación con los argumentos utilizados para fundamentar la constitucionalidad de la norma cuestionada, sí entiendo que deben hacerse determinadas precisiones.

## 2. LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AUTOS DE PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En ambas cuestiones, la argumentación es sustancialmente la misma. La primera de ellas se había planteado en relación con la apelación presentada contra la sentencia dictada en primera instancia, que había desestimado la demanda civil presentada por el Estado contra la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares; demanda que tenía por objeto la reclamación de los depósitos abandonados durante veinte años. En su demanda, el Abogado del Estado aducía que no se habría producido gestión alguna en el caso concreto, dado que sería insuficiente, a estos efectos, la información facilitada de oficio por la entidad bancaria.

En todo caso, el auto restringía el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a las referencias efectuadas en el precepto a los saldos en cuentas corrientes o imposiciones de cualquier naturaleza, sin extenderse a los valores y bienes muebles; ello, en cuanto que sólo lo primero era relevante para la resolución del pleito.

La Audiencia, básicamente, consideraba que el art. 29.2 de la Ley General Presupuestaria podía ser contrario al derecho de propiedad. Entendía al respecto que la norma establecía consecuencias irrazonables y desproporcionadas, en cuanto que nos encontramos con bienes de titular conocido y que, sin embargo, se presumen abandonados y cuya titularidad se imputa finalmente al Estado. Esa desproporción e irrazonabilidad vendría dada, de acuerdo con el auto de planteamiento, por el hecho de que nos encontramos con saldos que se encuentran depositados en una entidad de crédito, que producen frutos civiles al titular; frutos civiles de los que, además, el Estado indirectamente se beneficia, en la medida en que los mismos se incluyan en las correspondientes declaraciones de renta y de patrimonio.

En suma, entiende el auto que, si bien el contenido de la propiedad viene delimitado por su función social, sin embargo no puede decirse que el titular que no realice personalmente gestión positiva alguna sobre los saldos depositados en una entidad de crédito esté atentando contra dicha función social. A fin de cuentas, se añade, el contrato suscrito con la depositaria de los fondos será

---

pasar los autos al Ministerio Fiscal y reenviarlos al TC con el escrito presentado por este último. Es decir, el auto de planteamiento fue anterior al escrito de alegaciones del Fiscal, que, por tanto, no pudo tenerse en cuenta por la Audiencia a la hora de ponderar o la procedencia del auto de planteamiento.

muchas veces de duración indefinida; sin que dicho contrato obligue al titular a efectuar actos positivos de gestión, que precisamente son realizados por la entidad gestora, que es la que realiza las actuaciones necesarias para garantizar la productividad del bien, y a tal efecto imputa en el saldo tanto los intereses como las correspondientes comisiones. De hecho, a mayor plazo, mayor rendimiento; por lo que no tendría sentido mantener la existencia de una presunción *juris et de jure* de abandono. Ni mucho menos, se añade, realizar semejante juicio de intenciones en relación con la voluntad del particular.

En suma, consideraba la Audiencia que resulta desproporcionado e irrazonable entender que se ha producido el abandono de los bienes; es decir, no puede entenderse razonable que la función social de los mismos exija realizar actos positivos de gestión, máxime cuando se trata de bienes que están produciendo beneficios al particular.

Y, por lo demás, se añadía que el concepto de «no gestión» resulta muy problemático, ya que por ejemplo podría plantearse si la inclusión en la declaración de renta o de patrimonio de los intereses y del saldo se podría considerar, a estos efectos, un acto positivo de gestión; o si podría serlo la simple solicitud de información del particular. Incluso, añade, se plantearía el problema de a quién corresponde determinar si se ha producido o no un acto positivo de gestión.

Entendía así el auto que el supuesto es bien distinto del caso de la adquisición por el Estado de inmuebles vacantes, ya que en este supuesto esa vacancia no se produce.

Y tampoco estaríamos ante un caso similar al de la prescripción, ya que en ningún caso ha existido relación posesoria entre el Estado y los saldos.

### 3. LOS ARGUMENTOS ESGRIMIDOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Abogado del Estado afirma, en primer lugar, que los antecedentes históricos del precepto se remontan a muy antiguo; de forma que, si se parte de la jurisprudencia constitucional (STC 11/1981, de 8 de abril) relativa al contenido esencial de los derechos constitucionales, nos encontraremos con que dicha regulación no impide que el derecho sea reconocible como perteneciente a su propio tipo; por lo que no se vulneraría el contenido esencial. A este respecto, señala que ya la ley de Mostrencos aludía a derechos y prestaciones, donde podía entenderse que tenían cabida los derechos de crédito; esta ley, asimismo, aludía, por lo demás, a los bienes inmuebles y muebles.

Máxime, añade, cuando es habitual establecer cláusulas de caducidad en los contratos de adhesión que los clientes realizan con las entidades de crédito, que comportan la extinción del crédito frente a la entidad depositaria en caso de falta de gestión durante cierto plazo; lo que, por otra parte, se preveía en el decreto ley de 21 de noviembre de 1929 en razón del carácter benéfico de las Cajas.

Además, en puridad tampoco nos encontraríamos ante una expropiación sin indemnización, es decir, ante un acto confiscatorio; y ello, en la medida en que, de acuerdo con la STC 227/88, no habrá expropiación cuando no nos encontremos ante una afectación singular de la propiedad o derecho patrimonial, sino ante una regulación general del contenido del derecho; cuestión ésta que la ley puede hacer con base en el art. 33.2 CE. En suma, el legislador estaría estableciendo con carácter general los contornos y límites del derecho de propiedad, delimitando, pues, su contenido. Invocaba en este sentido, asimismo, la STC 37/87, en relación con el carácter estatutario del derecho de propiedad privada.

Añade así que esta concreta delimitación de los contornos del derecho sería, asimismo, legítima desde la perspectiva de la seguridad jurídica, que resulta incompatible con el ejercicio tardío de un derecho; máxime, si se tiene en cuenta que, a su juicio, sería falaz entender que el caudal en manos de la gestora resulta productivo. Desde este punto de vista, el hecho de que esos saldos tengan titular conocido no es obstáculo para entender que se haya producido una situación legal de abandono; sin que el pago de impuestos estatales sea óbice al respecto, en la medida en que lo importante no es tanto la pérdida de la función social del derecho como más bien la voluntad de la ley.

Nada impediría a los órganos judiciales ordinarios, por lo demás, realizar una amplia interpretación del acto positivo de gestión, que podría comprender incluso, por ejemplo, una petición verbal sobre el estado de la cuenta; pero, en cualquier caso, entra dentro del amplio abanico de posibilidades de que dispone el legislador tipificar una serie de supuestos típicos significativos del abandono, sea configurándolos como presunciones *juris tantum* o como presunciones *juris et de jure*. Por lo demás, la presunción de abandono se produce después de una inactividad durante un período de tiempo más que razonable.

Desde otro punto de vista, añade que, para el Estado, nos encontramos ante una adquisición por ministerio de la ley más que por ocupación; desde la perspectiva del particular, nos hallaríamos ante una pérdida de la propiedad por abandono. Es decir, nos encontraríamos con un doble efecto encadenado y automático: un efecto extintivo y un efecto atributivo.

Así, señala que, en realidad, las dudas no se centrarían tanto en el efecto atributivo de la titularidad al Estado como más bien en la correlativa pérdida del derecho; sin embargo, entiende que aquéllas, en relación con esto último, quedarían disipadas siguiendo los argumentos anteriores.

Por su parte, el Fiscal General del Estado entendía, en primer lugar, que no nos encontramos ante una presunción *juris et de jure* de abandono, ya que en nuestro Ordenamiento las presunciones son *juris tantum* salvo determinación legal, que en este caso no existiría. Por tanto, el particular podría probar que sí ha realizado algún acto positivo de gestión, que enervaría esa presunción de abandono. Presunción, además, que exige, para ser operativa, el transcurso de un plazo más que razonable, en comparación con otros previstos en el Código Civil.

Por lo demás, insiste en que nos encontramos ante una delimitación legal del régimen estatutario de la propiedad privada, de conformidad con su función social; máxime si se tiene en cuenta que la extinción del derecho, cuya regulación puede efectuar el legislador, no supone la retirada efectiva del bien respecto del tráfico jurídico, sino una forma de hacer efectivo lo que dispone el art. 128.1 CE, partiendo de que aquél ha sido abandonado.

Añade que el supuesto tendría el mismo fundamento que la prescripción, es decir, la seguridad y estabilidad de las relaciones jurídicas en los casos de inactividad de sus titulares; sin que, por otra parte, pueda entenderse por qué el Estado no va a tener mejor derecho que el que preveía el decreto-ley de 21 de noviembre de 1929 en relación con las Cajas. Sin embargo, no nos encontraríamos, en puridad, ante un caso de usucapión, en la medida en que no existe actividad posesoria del Estado, sino ante un mecanismo atributivo de la titularidad por ministerio de la ley; lo que se fundamentaría en la consideración de ese ente público como gestor de los intereses generales.

En este sentido, añade que el hecho de que los bienes produzcan en el ínterin frutos civiles no es obstáculo para considerar producida la presunción de abandono, ya que también otros bienes aumentan de valor con el transcurso del tiempo, a pesar de lo cual se puede producir su prescripción; de forma que el abandono se entiende efectuado si no se han realizado actos positivos de revalorización, inversión o producción por parte, precisamente, del titular.

Por último, considera que los perjudicados por este mecanismo siempre podrían defender procesalmente su posición ante el orden jurisdiccional civil.

Por estas razones, también el Fiscal General del Estado entendía que debía desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad.

#### 4. LOS RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En realidad, el TC acoge sustancialmente los argumentos del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, y sobre esta base desestima la cuestión de inconstitucionalidad.

Al respecto, y partiendo del tenor literal del precepto cuestionado (que aludía expresamente a bienes abandonados por su titular), entiende que, efectivamente, nos encontramos ante una presunción legal de abandono. Presunción legal que, desliza en algún momento la sentencia, sería *juris tantum*, en la medida en que el particular podría demostrar la ausencia de derelicción en caso de haber realizado algún acto positivo de gestión. Desde este punto de vista, el TC considera que cualquier conducta demostrativa o que ponga de manifiesto la titularidad de los bienes excluye radicalmente la existencia de abandono; corresponde en todo caso a los Tribunales ordinarios la determinación de qué actos, a este efecto, se pueden considerar o no como actos de gestión.

Entiende el TC que nos encontramos ante una regulación legal específica de las manifestaciones del abandono, en la medida en que no se trata de bienes poseídos por su titular, sino depositados; lo que significa que el aban-

dono no puede definirse por una desposesión fáctica de los bienes, sino por otras circunstancias reveladoras del mismo. Producido ese abandono, por ministerio de la ley se produce la adquisición por el Estado, en cuanto bienes o derechos vacantes (fundamento jurídico octavo); de forma que nos encontraríamos ante una excepción a la posibilidad de adquisición de la propiedad por los particulares a través de la ocupación.

Por lo demás, considera el TC que no se ha vulnerado el contenido esencial de la propiedad, que, a fin de cuentas, es un derecho estatutario, al no impedir esta regulación que el derecho siga siendo reconocible como tal. Tampoco, añade, se le han impuesto limitaciones que lo hagan impracticable o lo dejen desprotegido; máxime, a la vista de la función social del derecho, que no constituye una mera limitación externa. Ni tampoco nos encontraríamos ante una privación singular de aquél; de modo que tampoco se trataría de un caso de expropiación sin indemnización, sino de una simple delimitación general de su contenido.

Que el derecho siga siendo reconocible como tal se fundamenta, a juicio de la sentencia, esencialmente en la regulación de la Ley de 7 de julio de 1911, de Administración y Contabilidad del Estado, que ya declaró abandonados, y pertenecientes al Estado, los depósitos constituidos en la Caja General de Depósitos, cuando hubieran transcurrido treinta años sin que los depositantes o sus herederos hubieran percibido los ingresos ni realizado gestión alguna; regulación ésta que, con algún matiz, como la reducción del plazo a veinte años y la extensión al depósito realizado en bancos u otras entidades de crédito no benéficas, pasaría al decreto ley de 24 de enero de 1928; la excepción, de acuerdo con el decreto ley de 21 de noviembre de 1929, art. 54, la constituían precisamente las cajas de ahorro popular, dado su carácter benéfico.

Además, añade la sentencia, esta regulación sería alternativa al régimen de prescripción extintiva de las acciones civiles contra las entidades de crédito; por lo demás, el plazo es razonable en relación con los que rigen para la extinción de las distintas acciones civiles. Desde este punto de vista, añade que no puede tildarse de irrazonable ni desproporcionada la carga que el precepto impone al titular para la conservación de su derecho.

Y, por lo demás, la atribución de la titularidad al Estado se fundamentaría, obviamente, en su consideración de gestor de los intereses generales.

## 5. CONSIDERACIONES CRÍTICAS

Como he anticipado, la sentencia no me parece criticable por su fallo, sino más bien por el hilo argumental que desarrolla.

Lo primero que hay que hacer notar es que la sentencia se circunscribe al caso del dinero o saldos depositados. Es decir, no comprende el supuesto de los valores o bienes muebles depositados en entidades de crédito, a que también se refería el art. 29.2 de la Ley General Presupuestaria, y que también son aludidos en el art. 18 de la Ley 33/2003.

En efecto, entre un supuesto y otro existe una diferencia. Cuando se trata de dinero, nos encontramos ante un depósito irregular, que comporta la pérdida de la propiedad del depositante y el correlativo nacimiento, a su favor y frente a la depositaria, de un derecho de crédito. Ello es una consecuencia lógica de la fungibilidad del dinero<sup>2</sup>.

Cuando, por el contrario, el depósito se extiende a bienes distintos del dinero, el depositante no pierde su titularidad dominical a favor del depositario, que tiene un deber de restitución derivado del contrato en relación con esos mismos bienes y no con el valor de los mismos.

Así, en el caso del depósito irregular, se produce en realidad una subrogación en la persona del acreedor frente a la entidad crediticia o Caja General de Depósitos: el acreedor deja de ser el titular de la cuenta o depósito, y pasa a serlo el Estado. El derecho de crédito no se extingue, sino que se modifica; cambia su titular. En el caso del depósito regular (de bienes muebles, por ejemplo), se produce simultáneamente la extinción del derecho de propiedad y la atribución *ex lege* de dicho derecho al Estado; simultáneamente, se produce además una novación subjetiva de la persona del acreedor en el correspondiente contrato de depósito.

#### A) *La discutible consideración del supuesto como un caso de abandono*

Efectuada esta puntualización, entiendo que no se puede aceptar la premisa de que parte la sentencia: que nos encontramos ante una presunción *juris tantum* de abandono.

En efecto, en primer lugar, no me parece atendible la configuración de esa presunción como *juris tantum*. Es cierto que el interesado puede probar que

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, A. HERNÁNDEZ GIL, *Derecho de obligaciones*, CEURA, Madrid, pp. 172 ss.

C. CHINCHILLA MARÍN, *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 227, entiende que el hecho de que nos encontremos ante un depósito irregular, cuyo objeto son cosas fungibles cuya propiedad adquiere el depositario, no es obstáculo para la adquisición por ministerio de la ley; si bien la misma, técnicamente, podría entenderse referida al derecho de crédito, que es lo realmente abandonado. Puede verse, de la misma autora, *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, aparecido en trámite de corrección de pruebas. Puede verse J. GARRIGUES DÍAZ-CAÑABATE, «El depósito irregular y su aplicación en Derecho Mercantil», en *RCDI*, 1932, p. 170, quien entendía que, cuando el objeto es cosa fungible, se presume que nos encontramos ante un depósito irregular.

H. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, «Titularidad del Estado de los depósitos abandonados en cajas de ahorro y sin movimientos en los últimos veinte años», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 83, 2001, pp. 189 ss., matiza que la tesis del depósito irregular es adecuada cuando se trata de cuentas corrientes, en la medida en que el saldo siempre se halla disponible para su titular. Por el contrario, entiende este autor que, cuando se trata de un plazo fijo, más bien la figura se adecúa a la naturaleza del mutuo, ya que el titular no puede disponer de su dinero en el momento que quiera; opinión ésta que me parece acertada. Cita en este sentido la STS de 2-7-89 (A.3635); añade, no obstante, que de la STS de 7-10-97 (A.6069) se deduce que el plazo fijo es un contrato *sui generis*.

Por su parte, J.E. SORIANO GARCÍA, «Bonivacancia mobiliaria a favor del Estado en la Ley General Presupuestaria: su constitucionalidad», en *REDA*, 24, 1980, pp. 83 ss., entiende, en relación con el art. 29.2 de la Ley General Presupuestaria de 1977, que única y exclusivamente sería aplicable el precepto, dada su condición de norma restrictiva de derechos, a lo que se deducía de su propia literalidad; es decir, los contratos de depósito. Incluso, añade que cuando el precepto declaraba su aplicabilidad a los saldos de cuentas corrientes, el mismo se refería, justamente, a las originadas en virtud de un contrato de depósito. En cualquier caso, esta interpretación no parece que pueda sostenerse respecto del nuevo art. 18 de la Ley 33/2003, entre otras cosas porque el mismo alude también a los saldos de las libretas de ahorro, junto con los de las cuentas corrientes.

ha realizado actos positivos de gestión. Pero, como señalaba el Abogado del Estado, en estos casos, simplemente, lo que ocurre es que el presupuesto fáctico de la norma legal no se produce.

La llamada presunción de abandono sería *juris tantum* en el caso de que el interesado pudiera probar la inexistencia del abandono, aun no habiendo realizado acto positivo de gestión alguna durante veinte años. La ley liga el *corpus derelictionis* a la inexistencia de actos positivos de gestión; y lo hace, como bien afirma el TC, en la medida en que nos encontramos con casos en que la posesión física del bien no coincide con su titularidad, al existir un depósito. Cuando no haya existido ni un solo acto de esta índole durante veinte años, se dará ese elemento físico u objetivo del abandono.

Pero no puede desconocerse que el abandono no sólo exige un elemento tangible u objetivo. Por el contrario, el elemento esencial del abandono es el *animus derelictionis*. Sin el mismo, no hay abandono<sup>3</sup>. Sin embargo, la ley liga de forma automática la presencia del elemento objetivo a la concurrencia de la situación legal de abandono; en otros términos, lo único determinante para ese «abandono» es el *corpus*, exista o no exista el elemento subjetivo.

A este respecto, la redacción del precepto cuestionado era tajante: «son bienes abandonados por su titular y, como tales, pertenecientes al Estado...». No decía el precepto que nos encontraríamos ante bienes cuyo abandono se presumiera; en cuyo caso se podría haber entendido, conforme a la argumentación del Fiscal General del Estado, que la presunción era destructible, con arreglo al art. 1215.2 del Código Civil, entonces vigente.

Desde este punto de vista, se pueden dar dos explicaciones. La primera de ellas es que nos encontramos ante una presunción de abandono, si bien *juris et de jure*, en el sentido de que, dándose el elemento objetivo, se presume sin posibilidad de prueba en contrario la concurrencia del otro elemento constitutivo de la derelicción. Pensemos en el caso de que el titular, por alguna causa de fuerza mayor, hubiera estado impedido de realizar esos actos de gestión. Parece que la norma no deja resquicio ni tan siquiera para este caso.

La otra interpretación, que estimo más plausible, es entender que esta presunción *juris et de jure* de la concurrencia del elemento subjetivo de abandono es, en sí misma, incompatible con la propia noción de abandono. Y ello, en cuanto que ese elemento subjetivo es inseparable de dicha noción<sup>4</sup>. Así lo

<sup>3</sup> Así lo afirmó hace años J.E. SORIANO GARCÍA, «Bonivacancia mobiliaria a favor del Estado en la Ley General Presupuestaria: su constitucionalidad», *cit.*, pp. 75 ss., cuya opinión comparto plenamente en este punto. El autor, siguiendo a Díez-PICAZO –L. Díez-PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil patrimonial*, II, Tecnos, Madrid, 1978, pp. 742 ss.–, entiende que el abandono es un verdadero, negocio jurídico y, como tal, la voluntad es elemento esencial del mismo; sin que, añade, dicho abandono pueda presumirse. Y, a mayor abundamiento, considera SORIANO GARCÍA, el efecto del abandono es la consideración de la cosa como *res nullius*, no su atribución a un tercero; esto último se produce, en nuestro caso, por ministerio de la ley. Es más, añade que nos encontramos ante una suerte de extinción del derecho del particular por prescripción extintiva, que por tanto opera incluso en contra del menor o incapaz, *ex art. 1932 del Código Civil* –que, en todo caso, deja a salvo las acciones del menor o incapaz contra su representante–.

Sobre el *corpus* y el *animus* como requisitos del abandono, véase J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil español, común y foral*, 12.<sup>a</sup> edición, Reus, Madrid, 1087, pp. 413 ss.

<sup>4</sup> Desde otro punto de vista, la consideración del supuesto como un caso de abandono ha propiciado que la sentencia del TS de 21 de marzo de 2000 (A. 1496), Sala de lo Civil, haya declarado la inexistencia de

entiende SORIANO GARCÍA<sup>5</sup>, quien añade que, por tanto, el supuesto es totalmente diferente de la adquisición de inmuebles vacantes por el Estado; precisamente porque aquí no nos encontramos ante bienes o derechos carentes de dueño.

Desde este punto de vista, y a pesar de la dicción del artículo 29.2 de la Ley General Presupuestaria anterior a la vigente, que hablaba de abandono de forma expresa, entiendo que más bien nos encontramos, pura y simplemente, ante un caso de extinción del derecho (de propiedad o de crédito, según lo que se halle depositado) por disposición legal, y no por renuncia o abandono. Que la extinción por disposición legal tenga como presupuesto fáctico un determinado comportamiento (en este caso negativo) del titular de un derecho no significa que estemos, conceptualmente, ante un supuesto de derelicción.

De hecho, el art. 18 de la Ley 33/2003 lleva por rúbrica «saldos y depósitos abandonados»; pero su apartado primero, que es el que define el supuesto de hecho de la norma, ya no utiliza esta expresión, sino que se limita a atribuir al Estado la titularidad de esos bienes o saldos cuyo titular no haya realizado gestión alguna que implique el reconocimiento de su derecho de propiedad durante veinte años.

En efecto, esta norma resalta el verdadero sentido y finalidad de lo que disponía el art. 29.2 de la Ley General Presupuestaria de 1977: estamos, en esencia, ante una norma que atribuye la titularidad al Estado de determinados bienes y derechos de crédito. La inactividad del antiguo titular de esos saldos o depósitos durante veinte años es el presupuesto de hecho de la norma. Pero es su presupuesto objetivo; no es un verdadero caso de abandono. El abandono, en efecto, comporta siempre una manifestación de voluntad, expresa o tácita; de modo que, sin voluntad de abandonar, no hay abandono<sup>6</sup>.

---

litisconsorcio pasivo necesario en relación con quien figuraba como titular de la cuenta o depósito, cuando el Estado presenta demanda civil contra la entidad de crédito. Se basa el Tribunal Supremo en que, a fin de cuentas, en estos casos ha mediado abandono; de forma que ningún interés legítimo tendría en el proceso. Sobre esta sentencia puede verse J. L. MOREU BALLONGA, «Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2000», en *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, n.º 54, 2000; H. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, «Titularidad del Estado de los depósitos abandonados en cajas de ahorro y sin movimientos en los últimos veinte años», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 83, 2001, pp. 189 ss. Puede verse, asimismo, C. CHINCHILLA MARÍN, *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 235, en sentido crítico.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 88.

<sup>6</sup> En cambio, CHINCHILLA MARÍN, *op. cit.*, pp. 218 ss., entiende que no nos encontramos ante una ficción, aunque sí quizá ante una presunción de abandono. Considera que, a la hora de determinar si concurre o no abandono, debe realizarse una interpretación de la voluntad del titular; y añade que, en este caso, la norma se limita a establecer unas circunstancias objetivas que implican necesariamente la existencia de abandono (*op. cit.*, p. 235).

Por las razones expuestas en el texto, entiendo matizable la afirmación de la autora, relativa a que el abandono y la consideración de la cosa como *res nullius* constituyen el presupuesto de hecho de la norma, y su consecuencia jurídica la simultánea atribución de su titularidad al Estado; precisamente porque no hay necesariamente abandono real, voluntad de abandonar, tampoco puede decirse que la cosa pasa a no ser de nadie y por esa razón se atribuye al Estado. La cosa no llega a ser de nadie en ningún momento; directamente pasa de la titularidad del particular a la titularidad del Estado. Y ello, además, por ministerio de la ley, no por otro título como pueda ser la ocupación —en este sentido, SORIANO GARCÍA, *op. cit.*, p. 80 y p. 87. Sobre el art. 18 de la Ley 33/2003, puede verse mi trabajo «Adquisición de bienes y derechos», en J.F. MESTRE DELGADO (coord.), *El nuevo régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor, Madrid, 2004, pp. 297 y ss.

Otra cosa es que la atribución al Estado de esos bienes o derechos comporte, obviamente, la simultánea extinción del derecho del antiguo titular. Nos encontramos ante una adquisición originaria, no derivativa; el Estado no adquiere la titularidad de los bienes o el derecho de crédito frente a la depositaria a consecuencia de una transmisión del titular, sino que es la voluntad de la ley la que determina tanto la extinción del derecho de este último como la adquisición de la nueva titularidad por el Estado. Se trata, pues, de un mecanismo de atribución al Estado de la titularidad de unos bienes por ministerio de la ley.

Desde este punto de vista, tiene razón la sentencia al señalar que dicha atribución se justifica en la consideración de que el Estado es gestor de los intereses generales, a los que se halla subordinada toda la riqueza del país, conforme al art. 128 CE. Y, desde esta perspectiva, es también evidente que, como señala el TC, el problema se desplaza hacia el análisis de la constitucionalidad de la extinción del derecho; extinción que, como acabo de señalar, se produce sin más por voluntad de la ley, y no en virtud de presunción alguna de abandono<sup>7</sup>.

*B) La constitucionalidad de la extinción de la titularidad del derecho preexistente sobre los saldos o depósitos respecto de los que no se hayan realizado actos de gestión durante veinte años*

Como hemos visto, el Tribunal Constitucional, en este punto, acoge los argumentos del Abogado del Estado y del Fiscal General del Estado, para avallar la constitucionalidad de la norma cuestionada.

A este respecto, entiende que nos encontramos, no ante una expropiación, sino ante la delimitación general del contenido de un derecho; y a este respecto invoca la STC 227/88, sobre la Ley de aguas.

No hay nada que objetar a la consideración de que, en este caso, nos encontremos ante la delimitación general del contenido del derecho. En efecto, se trata de una medida de alcance general, no de alcance singular. Lo cierto es que, a la postre, la ley 29/85 carecía de carácter expropiatorio respecto de los aprovechamientos de aguas privadas preexistentes, en la medida en que

---

Por esta razón, discrepo de la STS de 21 de marzo de 2000 (A.1496), antes citada, que parece entender que nos encontramos ante un caso de ocupación.

<sup>7</sup> No obstante, desde la perspectiva incluso de la atribución por ministerio de la ley de la titularidad del saldo o depósito al Estado, se plantean dudas en el caso de que el titular sea otro ente público, o bien una entidad privada totalmente controlada por un ente público, en la medida en que el Estado no tiene el monopolio en la satisfacción del interés general. Incluso, se podría plantear la duda respecto de aquellas entidades privadas sin ánimo de lucro que, por disposición de su normativa reguladora, tienen también exclusivamente funciones al servicio de determinado interés general, cuya satisfacción, en el Estado Social de Derecho, no es monopolio de la Administración (así, STC 18/84, de 7 de febrero). No obstante, si la entidad no hace uso alguno del depósito, ni de sus intereses, durante ese tiempo, ni destina los bienes muebles de que se trate a su función social (exposición al público de obras de arte, por ejemplo), podría entenderse que, de hecho, lo depositado no ha servido efectivamente a los intereses generales. Pensemos en el fundamento que da la STC 166/98 a la inembargabilidad del dinero público.

esa Ley se limitó a establecer un derecho de opción entre la conservación de esos aprovechamientos privados o su transformación en derechos reales administrativos sobre el dominio público hidráulico; si bien sólo en este caso existiría protección por parte del Registro de Aguas. Es decir, la Ley de Aguas no produjo, en realidad, una privación forzosa de esos derechos de aprovechamiento privado.

Más aún, el caso de las Disposiciones transitorias de la Ley de Aguas era bien diferente del regulado en el art. 29.2 de la Ley General Presupuestaria; ya que, precisamente por tratarse de normas transitorias, afectantes a los aprovechamientos preexistentes, sus destinatarios eran personas perfectamente identificables. De hecho, lo mismo pasó en el caso de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas; y la STC 149/91 no tuvo ningún reparo en afirmar que, en este caso, se había producido una verdadera expropiación de los enclaves preexistentes<sup>8</sup>.

Es decir, si bien es verdad que el concepto de privación singular como característico de la expropiación se difumina un tanto cuando la misma se opera mediante una norma legislativa, lo cierto es que, en los dos casos aludidos, los afectados eran perfectamente identificables<sup>9</sup>.

En cambio, la norma que ahora estudiamos tiene proyección de cara al futuro. Nos encontramos ante una norma general y abstracta, sin más.

En segundo lugar, afirma el TC que la norma tampoco contradice el contenido esencial del derecho, ya que el mismo sigue siendo perfectamente reconocible y, además, el derecho no queda desprovisto de protección ni resulta impracticable a consecuencia de la nueva regulación. Que el derecho siga siendo reconocible enlaza, a juicio del TC, con el hecho de que su configuración ya viniera dada en parecidos términos mucho antes de la entrada en vigor de la Constitución. Y, por lo demás, el TC parece afirmar que el derecho tampoco resulta impracticable o privado de cualquier posibilidad de protección; simplemente, la ley regula una causa concreta de extinción del derecho.

Pensemos que el Derecho Privado regula determinadas causas de extinción tanto de los derechos reales (como puede ser la propiedad sobre las cosas muebles depositadas) como de los derechos de crédito (como el derecho del

---

<sup>8</sup> Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas», en *RAP*, 141, 1996, pp. 131 ss.

En todo caso, en este punto la STC 227/88 sí contiene una doctrina en parte diferente, al señalar que la reducción a 75 años, prevista en la disposición transitoria primera de la ley 29/85, de los derechos de aprovechamiento preexistentes sobre aguas públicas, constituía un caso de delimitación general del contenido del derecho, y no una expropiación. La diferencia en este punto con la sentencia de la Ley de Costas parece radicar, precisamente, desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, que en este caso lo que quedaba afectado era el dominio, y no un derecho real de carácter público sobre el dominio; en cuanto que la propiedad no es un derecho sujeto a limitación temporal y sí que lo deben ser esos derechos reales sobre el dominio público, dados los caracteres de éste. La argumentación no es, pues, la que defendemos en el texto, pero en todo caso la sentencia 227/88 apunta a una cuestión de particular interés para este trabajo, como veremos.

<sup>9</sup> En otros términos, como resume con acierto A. BOIX PALOP, *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 152 ss., se puede diferenciar entre el carácter abstracto y el carácter general de una norma; las disposiciones transitorias aludidas, aunque se formulan con una apariencia de generalidad, carecerían en buena medida de la nota de la abstracción.

depositante en el depósito irregular, o del prestamista en el caso del mutuo). Centrándonos en los derechos de crédito, el Código Civil regula la prescripción extintiva de los mismos por el no ejercicio de acciones durante determinados plazos, salvo que haya mediado alguna de las causas que interrumpen la prescripción conforme al art. 1973 del Código Civil. Así, la regla general es que las obligaciones personales prescriben a los quince años.

En cuanto al derecho de propiedad y demás derechos reales sobre los bienes, no existe, como tal, la prescripción extintiva por no uso, si no va acompañada de simultánea usucapión por la posesión continuada en concepto de dueño de un tercero<sup>10</sup>.

Por tanto, en relación con los derechos de crédito, que son los únicos en los que se centra la sentencia, el caso que nos ocupa es un fenómeno paralelo a la prescripción extintiva. Bien es verdad que existen ciertas diferencias, no obstante; y ello, en la medida en que la prescripción extintiva supone la extinción de la posibilidad de exigir el cumplimiento de la obligación, pero con la peculiaridad de que, si se produce el cumplimiento voluntario de la obligación prescrita, el deudor no puede reclamar al acreedor de buena fe (art. 1899 CC). Y también, en la medida en que la prescripción extintiva supone una extinción del derecho frente al deudor, que queda así liberado de su obligación; mientras que, en el caso que nos ocupa, la entidad bancaria queda obligada, pero esta vez frente a un acreedor nuevo, el Estado, de forma que nos encontramos ante una suerte de subrogación en la persona del acreedor. La obligación objetivamente no se extingue, pero sí se extingue el derecho del primitivo titular, que pasa a otra persona; y ello sucede por ministerio de la ley<sup>11</sup>.

Desde esta perspectiva, cuando nos encontramos ante un derecho de crédito, como pasa cuando se trata de saldos o de depósitos de dinero, simplemente el legislador ha configurado una causa de extinción del derecho del antiguo acreedor, con carácter general; y semejante a la prescripción extintiva, aunque guarde diferencias con ella. Se trata, por tanto, en efecto, de la configuración general de una legítima causa de extinción de un derecho. Si la prescripción extintiva se fundamenta en razones de seguridad jurídica, en nuestro caso se trataría precisamente de enervar el resultado de la prescripción extintiva (que operaría a favor de la entidad de crédito), y simultáneamente permitir que el saldo o depósito pueda ser utilizado por una entidad que tiene a su cargo la gestión de los intereses generales; esto último constituye la verdadera finalidad de la norma. Y, por lo demás, esta configuración legislativa no contradice la imagen reconocible del derecho de propiedad, dado que el origen de esta regulación data precisamente del momento en que empezaba a ser más frecuente el fenómeno del depósito en entidades de crédito.

<sup>10</sup> Véase SORIANO GARCÍA, *op. cit.*, p. 84. El autor entiende que nos encontramos ante un caso de prescripción extintiva, y además, de foma simultánea, ante una adquisición por el Estado *ope legis*; pero, añade el autor, sin que entre ambos fenómenos exista mayor conexión causal que la propia ley. En efecto, como hemos visto, no se trata de una adquisición derivativa, sino originaria.

<sup>11</sup> Véase F. de A. SANCHO REBULLIDA, *La novación de las obligaciones*, Madrid, 1964, pp. 163 ss. y 393 ss.

De este modo, en este concreto supuesto el problema se desplaza, en realidad, a una cuestión de pura legalidad ordinaria, como es la interpretación de la noción de «actos de gestión» que impliquen el ejercicio del derecho de propiedad. El TC, en efecto, parece afirmar que nos encontramos ante una cuestión de legalidad ordinaria; si bien parece inclinarse por una concepción bastante amplia, en la medida en que afirma:

«Desde la perspectiva constitucional que nos corresponde basta con señalar que cualquier acto o conducta demostrativa o que ponga de manifiesto la titularidad de los bienes o cualesquiera de las facultades de dominio sobre los mismos excluye de raíz cualquier posibilidad de abandono. Es cierto que en el precepto legal cuestionado, a diferencia, por ejemplo, de sus precedentes normativos, no se identifican actos o conductas que impliquen o que pudieran implicar la falta de gestión. Ahora bien, la interpretación en cada caso de lo que pueda o no considerarse como gestión es una cuestión totalmente ajena a la constitucionalidad del precepto, que compete realizar, y determinar, en el ejercicio de su función jurisdiccional a los Jueces y Tribunales, para lo que disponen de un amplio margen de apreciación».

En todo caso, bien es verdad que el TC afirma asimismo que el hecho de que se hayan generado rendimientos gravados con impuestos es insuficiente para justificar la inconstitucionalidad; pero con ello sólo está queriendo decir que, aunque esos saldos produzcan un rendimiento al Estado, ello es insuficiente para justificar que el precepto no se corresponda con el contenido esencial de la propiedad.

La clave de bóveda, en relación con los derechos de crédito, se traslada así, a mi juicio, a la interpretación que los órganos judiciales realicen en relación con esos actos de gestión. Pensemos que no sólo los actos consistentes en disponer del saldo, o en depositar nuevas cantidades, constituyen manifestaciones del ejercicio del derecho. No puede decirse que no lo sean actos consistentes en la solicitud de información del estado del depósito o saldo a la entidad bancaria. Este tipo de actuaciones constituyen manifestaciones del ejercicio de la posición de acreedor<sup>12</sup>.

Todavía más, la prescripción se interrumpe por cualquier acto de reconocimiento de deuda por parte del deudor, conforme al art. 1973 del Código

---

<sup>12</sup> Una amplia interpretación de la expresión «actos de gestión» defiende también SORIANO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 85 ss. El autor señala así que, por el simple cumplimiento de determinados deberes legales, queda enervada la posibilidad de aplicación del precepto. En todo caso, considera que, cuando la entidad bancaria se limita a ingresar los intereses correspondientes, sin que exista acto alguno del interesado para la incorporación efectiva de los mismos a su patrimonio, no nos encontraremos ante acto de gestión alguno por parte de aquél; y cita así diversas resoluciones del entonces Ministerio de Hacienda en este sentido.

No obstante, si pensamos que no nos encontramos ante un verdadero abandono, sino más bien ante una causa de extinción del derecho análoga a la prescripción extintiva, habrá que entender que la misma también es interrumpida por cualquier acto de reconocimiento de deuda por el deudor; y obviamente, dentro de estos actos de reconocimiento de deuda, se puede incardinar el supuesto de la imputación de intereses.

Civil. Pues bien, entiendo que esto ocurrirá en todos los casos en que la entidad bancaria, aun sin previa solicitud del depositante, comunique a éste el estado de su depósito, por ejemplo a efectos fiscales<sup>13</sup>.

En cuanto a la inclusión en las declaraciones de renta de los rendimientos del depósito, como el destinatario de la declaración de renta es el propio Estado (salvo en el caso de los regímenes forales de concierto y convenio), beneficiario de este peculiar modo de adquisición *ex lege*, habría que llegar a conclusiones similares<sup>14</sup>. Difícilmente el Estado podría defender su subrogación en la posición del depositante, so pretexto de no haber éste ejercitado su derecho en los últimos veinte años, cuando durante ese tiempo el Estado ha dado como buenas actuaciones del depositante que comportaban una manifestación de titularidad<sup>15</sup>.

Entendido el precepto de este modo, que, aunque no sea el más usual, es el más congruente con la naturaleza del supuesto como un caso análogo a la prescripción extintiva (y no como abandono), será difícil encontrar algún caso en que el mismo pueda tener aplicación.

### C) *El caso de los bienes muebles: las dudas sobre su constitucionalidad*

Mayores dudas plantea, sin embargo, a mi juicio, la extinción del derecho de propiedad sobre los bienes muebles depositados durante más de veinte años y la correlativa adquisición de su titularidad por el Estado. En estos casos, el planteamiento no puede ser exactamente igual que en el caso de los depósitos de dinero. En efecto, nos encontramos con un contrato regular de depósito, que genera una relación jurídico-obligatoria entre el depositante-deudor y el depositario-acreedor. Pero subyacente a esta relación jurídico-obligatoria existe una relación jurídico-real, consistente en el derecho de propiedad del depositante sobre la cosa depositada.

De este modo, en estos casos la aplicación del art. 18 de la Ley 33/2003 (o de sus precedentes) genera, por una parte, como en el supuesto anterior, una

---

<sup>13</sup> En cambio, entiende SORIANO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 86 ss., que habría que diferenciar entre el caso en que la información es remitida de oficio por la entidad bancaria de los supuestos en que dicha información se emita a instancia del titular.

<sup>14</sup> Así, SORIANO GARCÍA, *op. cit.*, p. 87, quien entiende que el cumplimiento de cualquier deber tributario anejo a esos bienes constituye un acto de gestión, en la medida en que se trata precisamente de deberes derivados directamente de la titularidad en cuestión.

Podríamos preguntarnos qué pasaría si, en el transcurso de esos veinte años, el titular se mantiene totalmente inactivo, incluso en los aspectos tributarios, y a consecuencia de ello, antes del transcurso de ese plazo, se inicia contra él un procedimiento inspector, de comprobación limitada, o más adelante, incluso, un procedimiento de recaudación. Se trata de un caso límite, sobre todo si el particular no realiza acto alguno de defensa en ese procedimiento. Pero, si lo realiza, en la medida en que el acto de defensa presuponga su titularidad, podría quizá sostenerse otra cosa. Incluso, en los casos de total inactividad, si la Administración tributaria actuante fuera el Estado, cabría plantear la duda.

<sup>15</sup> En cuanto a las declaraciones de patrimonio, el problema podría plantearse en términos diferentes, en la medida en que se trata de un tributo cedido. Pero es conocida de sobra la jurisprudencia del Tribunal Supremo que afirma que el reparto territorial de poderes constituye una garantía de los ciudadanos, frente a los cuales la Administración se puede considerar, a estos efectos, como una unidad. Máxime, si se tiene en cuenta el régimen de cesión de datos entre las distintas Administraciones tributarias –art. 94 de la Ley General Tributaria–.

subrogación en la persona del acreedor en la relación jurídico-obligatoria. Pero también se produce la extinción de la titularidad real del depositante y, simultáneamente, el nacimiento de la titularidad jurídico-real a favor del Estado. Es decir, el efecto es similar al de la usucapión de cosas muebles; pero con una notable diferencia, consistente en que, en este caso, no existe en modo alguno posesión en concepto de dueño, pública, pacífica y no interrumpida del nuevo titular. Simplemente, existe inactividad del anterior, sumada a una declaración legal.

Nos encontramos, por tanto, en este caso, con un peculiar modo de adquirir por el Estado la propiedad de cosas muebles, modo de adquirir de índole exclusivamente jurídico pública y que, por las razones expuestas más arriba, no puede entenderse fundamentado en una presunción de abandono, sino simplemente en la voluntad de la ley.

Que la regulación en cuestión, referida a las cosas muebles, sea o no conforme a la Constitución depende de lo siguiente. Por una parte, nos encontramos ante una forma de extinción del derecho de propiedad; lo que, *a priori*, no es inconstitucional, salvo que se infringiera el art. 33.3 CE. En segundo lugar, en estos casos la extinción no genera derecho a indemnización alguna, por lo que se debe plantear si nos encontramos ante una confiscación inconstitucional del derecho. Lo cierto es que, como en el supuesto anterior, no estamos ante una privación singular del contenido del derecho, sino ante una regulación abstracta y general del mismo. Por tanto, todo dependerá, como en el caso anterior, de que esta causa de extinción del derecho de propiedad permita o no considerarlo como reconocible como tal derecho de dominio.

Y es aquí donde se plantean dudas más serias, seguramente generadas por la propia imprecisión del concepto de garantía institucional, que el TC ha aplicado al campo de los derechos fundamentales desde su sentencia 11/81, de 8 de abril<sup>16</sup>. En efecto, hay que tener en cuenta que esa adquisición *ope legis* de bienes muebles por el Estado, sin previa posesión por su parte, no se corresponde con la tradicional configuración del derecho de propiedad sobre los bienes muebles. El caso es bien diferente de la adquisición de inmuebles vacantes por el Estado, ya que en este supuesto la premisa es la inexistencia de titular; de modo que el art. 17 de la Ley 33/2003 no regula un modo de extinción del derecho de propiedad.

Pues bien, la STC 227/88, como hemos anticipado, ya señaló, en efecto, que el derecho de propiedad, como tal, no se sujeta a límite temporal alguno «por esencia»; afirma así el TC que, a diferencia de este derecho de propiedad, en el caso de los derechos reales sobre el dominio público la perpetuidad no forma parte de su contenido esencial. Es decir, el Tribunal, *a sensu contrario*, lo que afirma es que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad la no sujeción a límites temporales<sup>17</sup>. Así, como señala CASTÁN

<sup>16</sup> Véase J.M. BAÑO LEÓN, «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», en *REDC*, 24, 1988.

<sup>17</sup> Salvo, podríamos añadir, supuestos especiales de propiedad fiduciaria o sujeta a plazo o condición resolutoria en virtud del título de constitución; lo que no es el caso.

TOBENAS<sup>18</sup>, el no-uso no es causa de extinción del derecho de propiedad, sin perjuicio de que pueda ocasionar ciertas consecuencias en determinados casos, como la venta forzosa o la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad; supuestos éstos que, en todo caso, llevan aparejada una indemnización.

Bien es verdad que la misma STC 227/88 añade que el contenido esencial no puede sólo determinarse atendiendo a la dimensión subjetiva del derecho, sino que también habrá que tener en cuenta su función social. Pero la función social de los bienes muebles, elemento determinante del contenido de la propiedad sobre aquéllos, conforme al art. 33.2 CE, no es, desde luego, la propia de los bienes inmuebles, ni tan siquiera la misma que tiene el dinero<sup>19</sup>; si bien, desde luego, hay que matizar que algunos bienes muebles, como los de valor histórico artístico, sí tienen una muy importante función social.

Desde este punto de vista de la función social, tiene razón SORIANO GARCÍA<sup>20</sup> cuando señala que habrá que plantearse si la finalidad de esta regulación es legítima. A mi juicio, sí lo es, dada la función constitucional de la Administración, al servicio de los intereses generales. Pero, en tal caso, habría que preguntarse si lo que fallaría entonces sería la proporcionalidad de la regulación; es decir, la norma puede tener cierta justificación, pero la misma resulte quizá insuficiente en la medida en que podría comportar un sacrificio excesivo para el derecho de propiedad, en comparación con las ventajas que para los intereses generales derivarían de la misma. En cualquier caso, posiblemente no es ni tan siquiera preciso acudir a este juicio de proporcionalidad; ya que de la STC 227/88 se deduce, como hemos visto, que el carácter perpetuo del derecho de propiedad forma parte de su contenido esencial; lo que significa que, en estos casos, nos encontramos con una verdadera privación del derecho<sup>21</sup>.

La diferente conclusión a que he llegado en el caso de los depósitos de dinero se debe a la distinta naturaleza del derecho subyacente (que, en ese caso, no es la propiedad) y a la diferente función social de unos y otros bienes; si bien esto último puede ser matizado, como hemos visto, en el caso de determinados bienes muebles. Es decir, no puede invocarse el carácter estatutario del derecho de propiedad (por todas, STC 37/87) para justificar la constitucionalidad de la regulación, dada la naturaleza de los bienes muebles que son objeto habitual de estos depósitos.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 419.

<sup>19</sup> Puede verse así STC 166/198. Sobre esta sentencia, véase, por ejemplo, M.J. GARCÍA GARCÍA, «El embargo de bienes patrimoniales de las entidades locales: examen de la sentencia 166/98, de 15 de julio», en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José María Boquera Oliver*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 975 ss.; L.A. BALLESTEROS MOFFA, «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (comentario a la STC 166/1198, de 15 de julio)», en *RAP* 148, 1999, pp. 195 ss.; A. RUIZ OJEDA, «La ejecución de condenas pecuniarias y el embargo de dinero y bienes de la Administración tras la nueva Ley de lo contencioso y la sentencia 166/98, del Tribunal Constitucional», en *REDA*, n° 103, 1999, pp. 423 ss., en sentido crítico.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pp. 88 ss.

<sup>21</sup> Tampoco puede entenderse que estemos ante una medida tendente a evitar la usucapión extraordinaria por la entidad depositaria. El plazo de veinte años es muy superior al de la usucapión extraordinaria del dominio sobre bienes muebles (art. 1955 del Código Civil); pero, en estos casos, la entidad depositaria no posee en concepto de dueño.