

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LOS BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Resumen del libro del mismo título de Nemesio Rodríguez Moro, publicado en Madrid, Ediciones Abella, 1969; 625 pp.

351.71(46-2)

I. Los bienes como medios de la Administración pública para cumplir sus fines

a) IDEAS GENERALES SOBRE LOS MEDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración pública, en cualquiera de sus esferas, actúa para cumplir los fines que le son propios. Pero para poder realizar sus cometidos, la Administración pública necesita medios: medios personales, materiales y jurídicos.

b) BIENES, DERECHOS Y ACCIONES

A tenor del artículo 1.º del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, suponen el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan. Con ello parece contraponer los bienes, es decir, las cosas que tienen una existencia material y corporal, por los derechos y las acciones, identificando así bien y cosa.

La noción de «bien» resulta tan falta de precisión como la de cosa. Pero en el Código civil español se utili-

zan de una manera imprecisa y confusa los términos bienes, cosas y objetos del Derecho, ya que se usan a menudo de modo indistinto, como puede verse en varios de sus artículos.

Así pues, a la vista de lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, puede afirmarse que el legislador ha querido hacer aquí una separación de los bienes, identificándolos con las cosas materiales frente a los derechos y a las acciones.

c) CONCEPTO DEL PATRIMONIO

El artículo 1.º del Reglamento de Bienes establece que el patrimonio de las entidades locales estará constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan. Y puesto que luego, en el artículo 2.º, distingue los bienes de dichas entidades de bienes de dominio público y patrimoniales, parece que en el patrimonio no debieran incluirse todos los bienes, sino sólo los de carácter privado o patrimonial.

II. Los bienes pertenecientes a la Administración pública

a) RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

Una fundamental distinción debe hacerse respecto del régimen jurídico de los bienes de la Administración pública. Hay bienes destinados a un uso público o servicio público, hallándose sometidos a un régimen de derecho público; otros los tiene la Administración sin destinarlos de un modo inmediato al uso o al servicio público,

sometiéndose al régimen de derecho privado. Si se trata de bienes de carácter público se hallarán sujetos a normas específicas, propias del Derecho administrativo; y conocerán de las cuestiones que surjan respecto de estos bienes los tribunales contencioso-administrativos.

Por el contrario, si se trata de bienes de carácter privado, serán las normas del Derecho civil las aplicables y conocerán de las cuestiones que surjan de estos bienes los tribunales ordinarios.

Así, se establece una fundamental división de los bienes pertenecientes a la Administración pública: los bienes del dominio público y los bienes de dominio privado, división que es relativamente reciente.

b) BIENES QUE PUEDEN CONSIDERARSE DE DOMINIO PÚBLICO

Inicialmente sólo quedaron sujetas al Derecho público ciertas porciones del suelo del territorio de la nación; pero luego se fueron incluyendo los edificios, instalaciones y objetos muebles que de alguna manera formaban parte de un bien público o estaban afectos a un servicio público.

Garrido Falla afirma que, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, los bienes de dominio público de las entidades públicas pueden encontrarse en una de estas tres situaciones:

- Bienes cuyo régimen jurídico esté regulado en leyes especiales, como las aguas, los montes y las minas.
- Bienes que el legislador afirma que son de dominio público, pero sin determinar el régimen espe-

cífico, y entonces habrá de aplicárseles el régimen de dominio público, que, en realidad, no tiene la regulación general en derecho positivo.

- Bienes que, sin estar en ninguno de los apartados anteriores, pueden considerarse de dominio público si reúnen las notas que los califiquen como tales.

Respecto a los bienes a que se refiere el apartado primero, habrán de aplicarse sus normas especiales; a los bienes del apartado segundo se les aplicará el régimen de los bienes de dominio público; y en cuanto a los bienes del apartado tercero habrá que dilucidar si en efecto se trata de bienes a los que debe aplicarse el régimen de los de dominio público.

III. Especial referencia a los bienes de las entidades locales

a) INTRODUCCIÓN

El artículo 2.º del Reglamento de Bienes consigna que los bienes de las entidades locales se clasificarán en bienes de dominio público y bienes patrimoniales. A su vez, los primeros podrán ser de uso o servicio público y los patrimoniales podrán ser de propios o comunales.

b) BIENES DE USO PÚBLICO MUNICIPAL O PROVINCIAL

El artículo 184 de la Ley de Régimen Local dice que son tales los caminos, plazas, paseos, aguas, fuentes y obras públicas de competencia municipal. Y el artículo 282 consigna

como bienes de uso público provincial los de aprovechamiento general, como caminos, puentes, canales y otros análogos.

En el artículo 3.º del Reglamento de Bienes se unifican ambos preceptos, y al efecto se establece que son bienes de uso público municipal o provincial los de pertenencia del municipio o de la provincia, respectivamente destinados directamente al uso público. Y cita luego entre estos bienes, a título de ejemplo, y sin que esta enumeración suponga un «numerus clausus», los caminos puentes, canales, paseos, calles, plazas, parques, aguas y fuentes públicas.

c) BIENES DE SERVICIO PÚBLICO

El artículo 185 de la Ley de Régimen Local afirma como tales aquellos que el Municipio destine al cumplimiento de fines de interés público, como son las casas consistoriales, mercados, lonjas, escuelas y otros análogos. Y el artículo 282, 2, consigna como bienes de servicio público provincial los destinados a este fin, como hospitales, hospicios, museos, palacio provincial y otros análogos.

De esta manera, puede verse que estos bienes no están afectados directamente al uso público, sino adscritos a la prestación de una actividad o función pública por parte del ente local correspondiente.

d) BIENES PATRIMONIALES

El artículo 5.º del Reglamento de Bienes afirma que son bienes patrimoniales los que pertenecen a las entidades locales en régimen de derecho privado, por no estar destinados di-

rectamente al uso público o al ejercicio de funciones municipales o provinciales.

Pueden ser «de propios» o comunales. Son «de propios», según el artículo 5.º, 2, cuando pudieran constituir fuente de ingresos de naturaleza jurídica privada para el erario de la entidad local. Y son comunales, según el artículo 5.º del Reglamento de Bienes, cuando su aprovechamiento y disfrute corresponde exclusivamente a la comunidad de vecinos.

IV. El régimen jurídico de los bienes de dominio público

a) NOTAS QUE CARACTERIZAN ESTE RÉGIMEN

1. *Inalienabilidad*

Esto supone que los bienes de dominio público estén fuera del comercio humano, no pudiendo por tanto enajenarse ni por los modos del derecho privado ni por los del derecho público.

Ahora bien, no se falta a este principio porque la autoridad del organismo al que pertenezca el bien cambie su destino público, siempre que lo haga de acuerdo con las normas legales. Tampoco si se conserva el destino público al que va adscrito el bien, aunque sea otra la autoridad que para el futuro haya de encargarse de su conservación. También puede cambiarse el titular público juntamente con el destino público al que venía afectado el bien.

2. *Inembargabilidad*

Supone la retención de un bien por disposición de una autoridad admi-

nistrativa o judicial para que pueda venderse, si es preciso, y hacerse frente con su importe al pago de las obligaciones de que se ha de responder el propietario del bien embargado.

3. *Imprescriptibilidad*

Si no se permite que los bienes de dominio público y los comunales puedan ser adquiridos mediante el transcurso del tiempo que la legislación civil establece para que pueda entrar en juego la usucapión, se habrá brindado una protección eficaz a tal clase de bienes. Si en cualquier tiempo, y aunque haya sido poseída una parte de dichos bienes por otra persona, puede ponerse por la Administración la ineficacia de tal medio de adquirir, entonces existirá una eficacísima salvaguardia contra los usurpadores y contra los detentadores que de ellos puedan traer causa.

4. *Exoneración fiscal*

El artículo 188 de la Ley consigna que ninguno de estos bienes estará sujeto a tributación del Estado. Y el artículo 6.º del Reglamento de Bienes consigna que «los bienes de dominio público, mientras conservaren este carácter, incluso las fincas expropiadas a que hace referencia el párrafo 2 del artículo 3.º de este Reglamento, y los comunales no estarán sujetos a tributación del Estado».

5. *Reivindicación administrativa*

Tradicionalmente viene admitiéndose en nuestra legislación la facultad de la Administración para recuperar por sí misma las usurpaciones recientes de sus bienes. Pero una vez

consolidada la posesión por el transcurso de un año, la Administración ha de acudir a los tribunales demostrando que, no obstante la posesión del particular sobre un bien determinado, es la Administración la dueña del mismo y debe, por tanto, devolversele.

El artículo 55 del Reglamento de Bienes establece lo siguiente:

1.º Que la recuperación por la Administración de los bienes patrimoniales indebidamente poseídos por terceros podrá efectuarse dentro del plazo de un año, contado desde el siguiente al en que se hubiera producido la usurpación.

2.º Que transcurrido ese plazo, la Administración ha de acudir a los Tribunales de Justicia para reivindicarlo.

3.º Que si la usurpación se ha producido sobre los bienes de dominio público, la recuperación puede hacerla la Administración en cualquier tiempo, es decir, aunque haya transcurrido más del año desde la usurpación.

4.º Que si trata de montes públicos patrimoniales ha de estarse a lo dispuesto en la legislación de montes.

5.º Que, en cualquier caso, la corporación respectiva ha de adoptar acuerdo, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, a no ser que se tratase de repeler usurpaciones recientes.

6.º Que la recuperación administrativa de bienes municipales sitos fuera del término jurisdiccional puede efectuarse a través de la autoridad municipal en cuyo término radique el bien objeto de la recuperación, la que, por encargo de la corporación propietaria, realizará cuantos actos sean precisos al efecto.

V. Adquisición de bienes por la Administración local

a) CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA ADQUIRIR BIENES

El artículo 9.º del Reglamento de Bienes afirma que las entidades locales tendrán capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas clases y ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio.

b) MODOS DE ADQUISICIÓN

La Ley de Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, consigna en el artículo 19 que el Estado puede adquirir bienes y derechos:

- 1.º Por atribución de la Ley.
- 2.º A título oneroso, con ejercicio o no, de la facultad de expropiación.
- 3.º Por herencia, legado o donación.
- 4.º Por prescripción.
- 5.º Por ocupación.

Esta enumeración de modos de adquisición puede ser aplicable a las Corporaciones locales.

VI. Administración, uso y aprovechamiento de los bienes de las entidades locales

a) INTRODUCCIÓN

Es de razón que el ente público titular de un bien tenga competencia para llevar a cabo todos los actos de gestión del mismo, procurando la mejor administración, así como el mejor

uso y aprovechamiento, teniendo en cuenta no sólo la naturaleza de los bienes, sino las circunstancias múltiples de todo orden.

b) DE LOS BIENES PATRIMONIALES «DE PROPIO»

Estos bienes pueden ser utilizados por la Corporación propietaria por sí misma para los varios fines que juzgue oportuno. Así, por ejemplo, un inmueble «de propio» puede destinarse para solaz y esparcimiento del vecindario o puede aceptarlo a la mejor prestación de un servicio público cualquiera.

Pero si en vez de este destino de los bienes, trata la Administración de que los aprovechen otras personas, entonces podrá llevar a cabo los contratos de arrendamiento o de cualquier otra forma de cesión de uso que juzgue conveniente, pues para ello tiene la plena capacidad jurídica que le reconoce el artículo 6.º de la Ley de Régimen Local.

c) DE LOS BIENES COMUNALES

Es lógico que esta regulación se hiciera inicialmente por el común de los vecinos, dado el pequeño número de éstos en cada lugar. Pero cuando se fue pasando del Concejo abierto a la representación del grupo vecinal, habrían de ser los regidores del Concejo los que mantuvieran la aplicación de las normas que regulaban el disfrute o establecieran las modificaciones que la mudanza de las circunstancias impusieran. Muchas de estas normas no estaban escritas, sino que venían aplicándose consuetudinaria-

mente. Pero hoy día la mayor parte de estas regulaciones se hallan escritas: la Ley de Régimen Local, en su artículo 192, que luego puntualizan los artículos 77 y siguientes del Reglamento de Bienes, establece la normativa conforme a la que ha de hacerse el disfrute de los bienes comunales.

VII. El deslinde de los bienes de las entidades locales

**a) DESLINDE ADMINISTRATIVO
CONCEPTO**

Cuando uno de los colindantes es la Administración pública, el ordenamiento jurídico le otorga la prerrogativa de utilizar un procedimiento exclusivamente administrativo para realizar el deslinde y amojonamiento. Y ello, tanto porque de este modo se ofrece una mayor protección a los bienes de la Administración pública, los que de modo directo o indirecto se destinan a fines de interés público, cuanto porque tratándose de una situación de hecho se ha estimado conveniente que sea la misma autoridad administrativa la que resuelva la cuestión, sin acudir a la autoridad judicial, ya que, en todo caso, el que se sienta agraviado por la actuación de la Administración tiene expedita la acción correspondiente en defensa de sus derechos ante los tribunales de justicia, pues el deslinde sólo declara un estado posesorio, en todo caso supeditado a lo que se resuelva en el correspondiente juicio declarativo de propiedad.

En esta misma línea está el artículo 45 del Reglamento de Bienes, cuando dice que las operaciones de deslinde tendrán por objeto delimitar la

finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma. El mismo artículo afirma que el deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma.

VIII. Del inventario de bienes

a) IDEAS GENERALES

El inventario es el catálogo o relación circunstancial de los bienes de cualquier clase que tengan las entidades locales.

Como medida de seguridad en la conservación y defensa del patrimonio es importante el inventario, al que, por otra parte, se habrá de referir la certificación que haya de expedir el secretario de la Corporación para poder inscribir en el Registro de la Propiedad en los casos en que no se posea título.

b) OBLIGATORIEDAD DEL INVENTARIO.

Las Corporaciones locales, afirma el artículo 16 del Reglamento de Bienes, en concordancia con el artículo 200 de la Ley de Régimen Local, estarán obligadas a formar inventario que comprenda los bienes patrimoniales de la respectiva entidad y los de dominio público que fueren edificios o tuvieren carácter mueble.

La segunda disposición transitoria del Reglamento de Bienes establece que la formación del inventario, como previene este Reglamento, deberá

quedar terminada dentro de tres años. Pero la realidad es que esta disposición no ha sido aún cumplida por muchas Corporaciones.

c) BIENES QUE HAN DE INCLUIRSE EN EL INVENTARIO

El artículo 16 del Reglamento de Bienes consigna que el inventario comprenderá:

1. Los bienes patrimoniales pertenecientes a la respectiva entidad.
2. Los de dominio público que fueren edificios o tuvieren carácter mueble.

En consecuencia, no se obliga a que en el inventario figuren los bienes de dominio público cuando no estén edificados; por ejemplo, caminos, canales, calles, plazas, parques, etc.

d) FORMACIÓN Y APROBACIÓN DEL INVENTARIO

El artículo 145 del R. O. F. y R. J. señala entre las misiones específicas del secretario, la de «gestionar y dirigir los actos encaminados a inmatriculación, compra, enajenación e inventario de los bienes que constituyan o hayan de constituir el patrimonio de la entidad, así como todo lo relativo a la posesión y régimen jurídico de dichos bienes y expedir las certificaciones necesarias».

El artículo 31 del Reglamento de Bienes dispone que una copia del inventario, así como de sus rectificaciones, ha de remitirse al Gobierno civil. Posteriormente se procede al archivo de los documentos justificativos del inventario y, finalmente se ejecutan las normas consignadas en el Reglamento de Bienes como procedi-

miento para formalizar el inventario de los diversos bienes, recogiéndose, por cada bien, según el grupo a que pertenezca, los datos que al efecto se establecen en el Reglamento de Bienes.

IX. La inscripción de bienes en el Registro de la Propiedad

El artículo 199 de la Ley de Régimen Local dispone categóricamente que «los Municipios deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto, calificación que, con relación al inventario aprobado con la respectiva Corporación, expida el secretario, con el visto bueno del alcalde, certificación que producirá iguales efectos que una escritura pública».

El Reglamento de Bienes, en su artículo 35, extiende tal obligación a todas las Corporaciones locales. La obligación es general y absoluta en cuanto a todos los bienes inmuebles y derechos reales, pero he aquí que en el Registro de la Propiedad no pueden ingresar todos los bienes inmuebles y, en consecuencia, ha de estimarse que solamente se inscribirán en tal Registro los que en el mismo sean inscribibles con arreglo a la Ley Hipotecaria, que es la que regula esta materia.

X. La enajenación de las entidades locales

a) CONCEPTO

La enajenación supone el cambio de titular del derecho dominical. Mediante la enajenación se transfiere la

cosa o alguno de los derechos sobre la misma a otra persona.

b) CLASES

La enajenación puede hacerse mediante los modos de derecho privado o de derecho público. Así, puede realizarse a través de venta, permuta, prescripción extintiva, que son modos de derecho privado; o a través de la expropiación para fines de utilidad pública o interés social, reversión ejercitada por el expropiado, cesión gratuita para fines de interés público hecha por la Administración local, y otros.

c) BIENES QUE PUEDEN ENAJENARSE

El artículo 94 del Reglamento de Bienes establece, siguiendo al artículo 188 de la Ley de Régimen Local, que los bienes de dominio público y los comunales, mientras conserven su respectivo carácter, serán inalienables. Y, en consecuencia, no podrán enajenarse, ni en su totalidad ni en parte, alguno de los derechos dominicales.

d) ORGANOS A LOS QUE COMPETE ACORDAR LA ENAJENACIÓN

Como entidad local (provincia, municipio, entidad local menor) titular del bien que se trate de enajenar tiene plena capacidad jurídica para ello, según dispone el artículo 6 de la Ley de Régimen Local vigente.

e) NORMAS QUE RIGEN LAS DIVERSAS ENAJENACIONES

Con independencia de los requisitos que todo contrato ha de reunir con-

forme a lo dispuesto en la legislación civil (y en el fondo de toda enajenación onerosa, existe una situación contractual), se han de cumplir determinados requisitos que al efecto se exigen en la Ley de Régimen Local y en el Reglamento de Bienes y Contratación.

XI. El desahucio administrativo

a) CONCEPTO

El desahucio comporta la idea de expulsión, de lanzamiento por el propietario de un inmueble del arrendatario del mismo, acudiendo para ello ante un juez competente.

Pero la palabra desahucio, que el derecho administrativo de relativa reciente formación, ha tomado prestada del derecho privado, no coincide en su contenido más que en la idea sustancial de lanzamiento de la persona que ocupa una finca sin título para ello. Es decir, que en el desahucio administrativo no hay petición al juez ordinario, ni proceso civil, ni intervención alguna de los tribunales ordinarios, sino que la Administración hace la declaración de desalojo del inmueble y ejecuta por sí misma, si fuera preciso, su propia declaración, lanzando al ocupante. Y la revisión de su acto sólo puede llevarse a cabo ante los Tribunales Contencioso-administrativo.

b) DISPOSICIONES QUE LO REGULAN EN EL DERECHO LOCAL

El artículo 107 del Reglamento de Bienes establece que «la extinción de los derechos constituidos sobre los bienes de dominio público o comunales de las entidades locales, en virtud

de autorización, concesión o cualquier otro título, y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de las facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a derecho».

c) DIVERSOS CASOS DE APLICACIÓN DE ESTE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO LOCAL

En el caso de las Corporaciones locales, el desahucio administrativo puede realizarse en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de derechos de ocupación por cualquier título sobre bienes de uso público, de servicio público o de comunales.

2. Cuando sea preciso destinar bienes «de propio» de las entidades locales a obras y servicios, expropiando los derechos de arrendamiento o cualesquiera otros personales.

3. Cuando se trate de bienes que hayan sido expropiados por la Administración local para la realización de sus obras o cumplimiento de los fines a que se refieren los artículos 129, 145 y 287 de la Ley de Régimen Local o para la nueva instalación, mejora o ampliación de servicios propios a cargo de la entidad.

4. Cuando se trata de enajenación forzosa de fincas inscritas en el Reglamento de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa.

5. Cuando se trate de resolver contratos de arrendamiento o cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia a favor de sus funcionarios por razón de empleo.

6. Cuando se trate de viviendas de

su pertenencia, o sea de las llamadas protegidas, de renta limitada o similares, en cuyo caso actuará en los mismos casos y en la misma forma establecida para el Instituto Nacional de la Vivienda.

* * *

Completa la presente obra, además de una serie amplia de formularios,

un extenso apéndice legislativo comprensivo de la Ley de Régimen Local, en sus artículos atinentes; el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; la Ley de 27 de julio de 1968, sobre montes vecinales en mano común; la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 y el Reglamento para su aplicación del mismo año.

GABRIEL GREINER VERDEJO