

¿Ha cambiado tanto la regulación del patrimonio de las Entidades Locales?

M.^a Ángeles González Bustos

*Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca
mgbustos@usal.es*

Recibido: 8 de abril de 2013
Aceptado: 24 de mayo de 2013

Resumen

El patrimonio de las entidades locales formado por bienes demaniales, bienes comunales y bienes patrimoniales constituye una parte importante de la hacienda de nuestros municipios. La necesidad de analizar los cambios que se han ido produciendo en los últimos años nos lleva a abogar por una regulación más adaptada a las exigencias reales de la sociedad actual. Dicho estudio hace imprescindible que se contemplen las principales notas características de dicho patrimonio centrándonos principalmente en los denominados bienes de propios por la importancia que tienen para el patrimonio privado de las corporaciones locales.

Palabras clave

Patrimonio público, entidades locales, bienes demaniales, bienes patrimoniales, bienes comunales.

Have you changed the regulations of the patrimony of local authorities both?

Abstract

The patrimony of local authorities formed by public domain, communal property, heritage property and assets form an important part of the revenue of our local councils. The need to analyse the changes that have been taking place in recent years have lead us to advocate for a regulation that is more adapted to the actual requirements of today's society. This study is essential in order to contemplate the main characteristics of that heritage, focusing mainly on the importance of the so-called goods of the heritage of private local corporations.

Key words

Public property, local administration, public domain, heritage property, community property.

I. MARCO NORMATIVO GENERAL DEL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Enfoque general del tema

Las Administraciones Públicas precisan, de una serie de instrumentos de diverso índole como son los personales (funcionarios), los económico-financiero (impuestos y otros gravámenes), y los materiales (edificios, equipos informáticos...), para el desarrollo de sus funciones y competencias.

Dentro de este último grupo englobamos al patrimonio de las Administraciones Públicas, comprendiendo tanto los bienes públicos que pertenecen a la Administración a título público como a título privado.

La Constitución Española establece en el art. 132 la existencia de cuatro tipos de propiedades públicas: bienes de dominio público, bienes comunales, bienes del patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional. A este patrimonio hay que añadir el que poseen las Comunidades Autónomas, de conformidad a sus propios Estatutos de Autonomía y a sus correspondientes leyes, los bienes del patrimonio de las Corporaciones Locales, y los bienes pertenecientes al patrimonio propio de los organismos y entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales¹.

La norma de cabecera reguladora del patrimonio de las Administraciones Públicas es la Ley 33/2003, de 3 de noviembre (LPAP), así como su normativa de desarrollo, el RD 1373/2009, de 28 de agosto (RPAP). Conviene señalar que dependiendo del ámbito territorial donde se ubique el patrimonio será de aplicación la legislación autonómica² así como la local constituida principalmente por la Ley 7/1985, de 2 de abril

1 En relación a la Administración institucional se ha de señalar que las aportaciones de los bienes y derechos que le otorgan como forma de contribución por parte de las Administraciones públicas a la que están adscriptos no pueden consistir en bienes de dominio público, en este sentido se señala en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de septiembre de 1985 “... *no es posible legalmente realizar aportaciones sociales con bienes de dominio público* pues se opone al régimen del dominio público, ya que puede pasar la titularidad del mismo a una sociedad mercantil y estos son inalienables. Por consiguiente sólo pueden ser bienes patrimoniales. En la misma línea las diferentes leyes locales de las Comunidades Autónomas como son Ley de Administración Local de Aragón, la Ley Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, Reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña, concretamente la Ley de Bienes de Andalucía establece (art. 23.1) que las Entidades Locales podrán aportar la propiedad u otros derechos reales sobre bienes siempre que tengan la condición de patrimoniales, previa valoración, tanto a los entes públicos de su dependencia o vinculados a ella, como a las sociedades mercantiles en cuyo capital participen, así como a las cooperativas y sociedades civiles en las que legalmente tuvieran participación y cuyo objeto sea la prestación de servicios o actividades económicas desarrolladas en el ámbito de su competencia. A lo que añade el Reglamento que la valoración técnica dará lugar a un canon que deberá ser abonado a la Entidad local.

2 Sin perjuicio de las modificaciones pertinentes entre la legislación autonómica sobre patrimonio podemos citar: Ley 4/1986, de 5 de mayo, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Patrimonio de Euskadi; Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de la Generalidad; Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia; Ley 1/1991, de 21 de febrero del Principado de Asturias; Ley 3/2006, de 18 de abril, del patri-

(LBRL), el RDLegislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL) y el RD 1372/1986, de 3 de junio (RB)³.

La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas⁴, determina cual es el Patrimonio de la Administración Pública, estableciendo en el art. 3.1⁵, que el mismo está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición o aquél en virtud del cual les hayan sido atribuidos. Podemos observar en dicha definición una limitación al concepto amplio que establece la legislación de régimen local, que incluye en el mismo las acciones que les pertenezcan (art. 79.1 TRRL). Al considerar que el precepto de la LPAP tiene carácter básico, y por tanto es de aplicación a todas las Administraciones Públicas, supondría una limitación que podría conducir al error de que las Entidades Locales deberían prescindir de las acciones como parte de su patrimonio, hecho este que no sería muy comprensiblemente lógico.

Menos razonado es si cabe el párrafo 2 de la LPAP que delimita negativamente los bienes que se consideran como patrimonio, excluyendo del mismo el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de su hacienda... Dicha exclusión no es del todo clara pues conforme a la misma nos encontramos con que una importante parte del patrimonio queda fuera del mismo; esto unido a que en la configuración del patrimonio local se engloban también los recursos de la hacienda local de conformidad al art. 3.2 TRLRHL que incluye los recursos o ingresos presupuestarios de la Entidad Local, es decir los de derecho privado o de naturaleza patrimonial. Debemos concluir con el siguiente interrogante, o bien de manera repentina se reduce el patrimonio o bien lo señalado por la LPAP son los mínimos que podrán ser ampliados por las distintas Administraciones, como sería el caso del régimen específico del patrimonio de las Entidades Locales. Esto último sería la argumentación correcta en relación al párrafo primero si bien no justificaría el párrafo 2 que los excluye expresa-

monio de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 11/2005, de 19 de octubre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Rioja; Ley 3/1992, de 30 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana; Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón; Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias; Ley Foral de 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra; Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de Extremadura; Ley 2/2008, de 16 de junio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Baleares; Ley 3/2001, de 21 de junio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid; y Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3 La mayoría de las CCAA han optado por incluir la regulación del patrimonio local dentro de sus leyes de régimen local, sin perjuicio que en algunas existe una regulación específica como es el caso de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y el Decreto 18/2006, de 24 de enero, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía; el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de Entidades Locales de Aragón; el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra; el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento de patrimonio de los entes locales de Cataluña.

4 Vid. sobre la Ley de patrimonio de las Administraciones públicas los numerosos comentarios: Abogacía General Del Estado (2008); Cebrián Abellán (2010), Chinchilla Marín (2004)...

5 Dicho precepto posee carácter básico.

mente, teniendo en cuenta que no se entiende la exclusión de los activos monetarios como el dinero, los valores... ya que son parte fundamental de cualquier patrimonio que se aprecie⁶. Al mismo tiempo existe una contradicción en el articulado de la LPAP ya que posteriormente en el art. 7 se establecen una serie de bienes o derechos que tendrán la consideración de bienes patrimoniales entre los que se señalan “*los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas*”. En definitiva, debemos considerar que no sólo los bienes y derechos forman parte de ese patrimonio sino también las acciones.

Además de la aplicación de la legislación estatal y la legislación local hay que tener en cuenta, –como ya señalamos up supra–, la legislación dictada por cada Comunidad Autónoma y que aboga por la incorporación de las acciones como parte de su patrimonio⁷.

Sobre todo este conjunto de bienes nuestro análisis se centra principalmente en la regulación del patrimonio local, es decir los bienes que componen dicho patrimonio (bienes demaniales: uso y servicio público), bienes comunales y bienes patrimoniales o de propios) haciendo especial hincapié en el patrimonio privado por considerar la importancia del mismo en el entramado social y económico existente en la actualidad en nuestro país.

2. Breve referencia histórica⁸

El análisis de las raíces históricas del patrimonio es fundamental para entender la configuración actual del mismo, lo que nos lleva a partir de los primeros antecedentes de la propiedad que surgen en la época Romana. En Roma existían dos tipos de propiedad el “*ager publicus*” y el “*ager compascus*”. Dentro del *ager publicus* se comprendían bienes cuyo dominio correspondía al Estado y del *ager compascus* los que con el tiempo se denominarían bienes comunales y bienes de propios.

6 En esta misma línea Santamaría Pastor (2004) pp. 63 a 75. En contra Uría Fernández (2008), pp. 148-149 que señala que “*la exclusión debe considerarse razonable. En cuento a la dinero y la tesorería parece obvio que no tendría sentido sujetar a bienes fungibles a la rigidez de los procedimientos establecidos en la Ley. En cuanto a los valores, los créditos y demás derechos financieros de la Hacienda Pública, parece igualmente evidente la inaplicación de una regulación tradicionalmente aplicada a bienes muebles e inmuebles de titularidad pública. Por otra parte esta exclusión responde a la distinción, tradicional en la Hacienda Pública española, entre el Tesoro y el Patrimonio...*”. Una opinión opuesta es la vertida por Morillo-Velarde (2007) pp. 46-47, que considera tal exclusión como objeto de una evolución ya que el patrimonio tiene unas funciones muy diferentes y responde a un concepto distinto del patrimonio de las personas privadas.

7 Como es el caso de la CA de Andalucía (art. 50 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía) que establece que “*el patrimonio de las entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que, por cualquier título, les pertenezcan, y está orientado en su totalidad a la consecución de sus fines*”. En la misma línea el art. 11 de la LBELA y art. 1 RBELA.

8 Vid. González Bustos (1998), pp. 15-71.

El origen propiamente dicho de los bienes municipales lo encontramos en la Edad Media cuando comienza a organizarse el Concejo que derivara posteriormente en lo que hoy conocemos como municipio. Su evolución culmina en los siglos XII y XIII ya que a través de la repoblación los reyes otorgaban tierras a favor de grupos de personas o de pueblos. Estos pueblos van a poseer abundancia de tierras comunales utilizadas en común por los vecinos –bienes del común–, y es a partir de dicho momento cuando se empieza a diversificar los regímenes jurídicos en función de la forma de aprovechamiento surgiendo así dos tipos de bienes los bienes de propios y los bienes comunales. Por consiguiente, en principio todos los bienes que poseían los pueblos eran aprovechados en común por los vecinos, con el tiempo pasan a convertirse en bienes comunes de aprovechamiento individual debido principalmente a la abundancia de terrenos aprovechados en común por lo que comienzan a utilizar una parte de ellos (sobrante) para la obtención de una renta por medio de su arrendamiento obteniendo un beneficio que era posteriormente invertido en la compra de nuevas fincas aumentando así el patrimonio municipal. Esta evolución es muy lenta no llegando a consolidarse del todo hasta el paso de la Edad Media a la Edad Moderna.

Al igual que los bienes la vida municipal también va evolucionando lo que lleva aparejado un crecimiento de los bienes municipales pero también un aumento de los gastos municipales a los que hay que hacer frente, siendo esta última la función principal que deben cumplir los denominados bienes de propios de los pueblos dando lugar a la transformación definitiva de los mismos. Esto nos lleva a encontrarnos en ocasiones con abusos en su administración lo que provoca una merma de los mismos debido a donaciones que se hacían a los señores, guerras constantes costeadas por dichos bienes, negligente actuaciones de los regidores en la administración de este patrimonio.... Para intentar garantizar dicho patrimonio la monarquía interviene (intervención real) intentando restituir a los municipios de las tierras de las que habían sido despojadas, prohibiendo las enajenaciones del patrimonio y controlando su gestión; sin embargo la realidad fue otra ya que los pueblos continuaban enajenado sus tierras para hacer frente a sus tributos⁹ que debían pagar al rey, siendo esta la tónica general de toda la Edad Media.

La noción de los bienes municipales se va gestando en las Partidas de Alfonso X pero no será hasta el periodo desamortizador cuando se configuran los distintos tipos de bienes dependiendo de si son susceptibles o no de enajenación. En España lo que denominamos periodo desamortizador se inicia con el surgimiento de la etapa constitucional, a comienzos del siglo XIX. Este periodo es esencial para entender la regulación actual de los bienes municipales ya que se perfilan las líneas definitivas de este patrimonio. La desamortización propiamente dicha se inicia con la Ley Madoz de

9 Esta constante preocupación se refleja en la formación por parte de Carlos III de la Contaduría General de Propios y Arbitrios (RD 30 de julio de 1760) que tenía como función la dirección, gobernación y administración de los gastos de los bienes públicos además de la tutela del Consejo de Castilla sobre los bienes pertenecientes a los pueblos.

1 de mayo de 1855¹⁰, que impone la obligación de venta del patrimonio municipal, exceptuando de la desamortización los bienes de aprovechamiento común (art. 2), que a partir de ese momento formarían los bienes comunales propiamente dichos. Para poder exceptuarlas era necesario poder justificar que esas fincas eran de aprovechamiento común debiendo ser aprovechadas de esta forma en 1855 o con anterioridad, esos aprovechamientos vecinales debían de ser colectivos, continuados a lo largo del año, y no podían producir renta ya que entonces serían bienes de propios. De esta forma se puede señalar que los únicos bienes objeto de enajenación eran por tanto los bienes de propios, es decir los bienes de propiedad privada de los municipios.

Los bienes comunales eran bienes propiedad de los concejos que estaban destinados al aprovechamiento directo, personal y gratuito de los vecinos. Por lo tanto debían de ser cultivados por los vecinos sin pagar renta, ni arbitrio, ni arrendados siendo común su disfrute, pues en el caso que algún vecino adquiriera preferencia sobre los demás en el disfrute o aprovechamiento perderían tal carácter y se convertirían en bienes de propios. Sin embargo, surgían casos en que los vecinos de un municipio tenían la obligación de pagar un canon reducido que repercutía en beneficio del procomunal y en la mejora de los bienes comunales (renta simbólica ya que les revertía directamente), lo que nos daba lugar a confusión y dificultades a la hora de clasificar los bienes municipales por parte de los Ayuntamientos, llevando a una situación en que muchos bienes comunales se enajenaron como bienes de propios; y muchos bienes de propios se confundieron con los comunales. Pero no todos los bienes de propios se enajenaron ya que la Ley Madoz establecía que se podían exceptuar de la desamortización cualquier edificio o finca cuya venta no crea oportuna el Gobierno por razones graves (art. 2.10). Esta vía fue utilizada por algunos Ayuntamientos para salvar parte de los terrenos que pertenecían a los bienes de propios de los pueblos a través de la declaración de excepción de la desamortización otorgada por el Gobierno, una vez oído al Ayuntamiento y la Diputación respectiva siendo estos los bienes patrimoniales o de propios que subsisten en la actualidad.

Ante esta situación podemos señalar que la Desamortización produjo los siguientes efectos:

- La afirmación del carácter patrimonial de los bienes de propios ya que se reconocía la propiedad de los pueblos.
- Empobrecimiento de los pueblos al no poseer bienes con los que atender a las necesidades de los municipios. (reducción del poder económico).
- Disminución de la autonomía local.
- Los efectos de la desamortización no fueron iguales en todas las provincias dependiendo de los bienes que se enajenaron y los que se salvaron.

¹⁰ Sin perjuicio que con anterioridad ya existieran disposiciones que tuvieran como finalidad las enajenaciones de los bienes de los pueblos.

-Los bienes de propios que existen en la actualidad son los que no fueron enajenados al declararse exentos o por confusión con los bienes de aprovechamiento común, o porque fueron exceptuados de la desamortización por considerarse montes o bosques (art. 2.6 Ley Madoz), de tal forma que la gran mayoría de bienes de propios que subsisten presenta la categoría de montes incluidos en el Catálogo de Montes.

3. Noción y clasificación del patrimonio local

El patrimonio local engloba al conjunto de bienes, derechos y acciones que poseen las Entidades Locales como personas jurídicas que son, englobando tanto al patrimonio público como al patrimonio privado de la Entidad. En este sentido, se señala en el art. 1.1 RB que opta así por una delimitación positiva de lo que considera patrimonio, sin señalar que no es patrimonio. Lo que choca con el art. 3 LPAP que señala que está constituido por el conjunto de bienes y derechos de las Administraciones Públicas no mencionando las acciones por lo que se excluyen los que posteriormente es corroborado en el segundo párrafo que señala que no se considera como patrimonio el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros como ya tuvimos ocasión de analizar.

El Código Civil contiene una primera clasificación de los bienes de las Entidades Locales en sus artículos 343 y 244 distinguiendo entre bienes de uso público y patrimoniales. Esta clasificación ha sido superada por la diversa normativa posterior fundamentalmente por la LPAP que en el art. 4 los clasifica en bienes de dominio público o demaniales y bienes de dominio privado o patrimoniales.

Esta clasificación, que es la comprendida en los textos legales vigentes, no siempre ha sido una constante en las disposiciones normativas contemplándose una clasificación bipartita: bienes patrimoniales y bienes demaniales. Dentro de los bienes patrimoniales se englobaban tanto a los de propios como a los comunales, y dentro de los bienes de dominio público a los de uso público y servicio público. El texto que supone la base para adoptar la clasificación tal como la entendemos será la Constitución Española de 1978, estableciendo en el art. 132.1 CE:

“La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”.

Terminándose de plasmar en la LBRL, el TRRL y el RB; es decir la legislación vigente es el desarrollo normativo del mandato constitucional cuyo desarrollo a nivel local esta compuesto por Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, el RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL), y el Reglamento de Bienes (RD 1372/1986, de 13 de junio). Sin olvidar que la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre es igualmente de aplicación tal y como señala el art. 2 de la misma al hacer referencia al ámbito de aplicación: “Serán de

aplicación a las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda”.

Las diversas clasificaciones sobre los bienes tienen en cuenta las Entidades Locales a las que pertenecen; de tal forma que los municipios y entidades locales menores poseen bienes de dominio público, bienes comunales y bienes de propios; en cambio las demás entidades locales sólo poseen bienes de dominio público y bienes patrimoniales (provincias, islas...)”.¹¹

Por consiguiente, existe tres categorías de bienes en las Entidades locales bienes de dominio público, bienes comunales y bienes de propios o patrimoniales. Separándose definitivamente de esta última categoría los bienes comunales, y pasando en la actualidad a formar parte de los bienes demaniales.

Por consiguiente, los bienes que componen el patrimonio de las Administraciones públicas son:

- Bienes de dominio público o demaniales: aquellos que siendo de titularidad pública se encuentran afectados al uso general (plaza o calle) o al servicio público (edificio de la Universidad), así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales (art. 5 LPAP) como sería el caso de los bienes afectos al fomento de la riqueza nacional (aguas, minas, montes públicos catalogados...). Dentro de esta categoría se engloban los bienes comunales como aquellos bienes públicos cuya titularidad es compartida entre el municipio y los vecinos, siendo su aprovechamiento común a los vecinos del término municipal.
- Bienes patrimoniales: los que siendo de titularidad de las Administraciones públicas no tengan el carácter de demaniales (art. 7 LPAP), es decir todos aquellos bienes en los que no concurre la circunstancia de la afectación a un uso o a un servicio público o la riqueza nacional (art. 340 Cc). Por lo tanto los podemos definir como bienes de propiedad privada de titularidad de una Administración pública, que sirven de soporte para la realización de funciones públicas, pero que a diferencia de los bienes de dominio público no están afectos a un uso o fin público.

II. BIENES QUE COMPONEN EL PATRIMONIO LOCAL

Los textos normativos que conforman el régimen jurídico local vigente establecen las siguientes definiciones respecto a los bienes que forman parte de su patrimonio:

¹¹ Se ha de señalar que las Mancomunidades de municipios sólo poseen bienes comunales.

- El art 74 del TRRL, define a los bienes de dominio público como aquellos bienes destinados a un uso público (camino y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local) y bienes destinados a un servicio público (casas consistoriales, palacios provinciales, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados de propiedad provincial).
- El art. 2.3 RB señala que los bienes comunales son aquellos bienes que siendo de dominio público¹², su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Se consideran como una variante de los bienes demaniales.
- El art. 76 TRRL define a los bienes patrimoniales o de propios, como aquellos que siendo propiedad de la Entidad local, no están destinados a un uso ni afectados a algún servicio público y constituyen fuente de ingreso para el erario de la entidad.

1. Bienes demaniales

El dominio público se destina a la atención de funciones públicas en este sentido el art. 5.1 LPAP señala como bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública se encuentran afectos al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley le otorgue expresamente el carácter de demanial.

Respecto a su naturaleza jurídica se ha de entender como un título de intervención que tienen a su disposición los poderes públicos para garantizar la prestación de determinados servicios públicos¹³.

Los bienes demaniales se caracterizan por que son inalienables, imprescriptibles, e inembargabilidad en este sentido se señala en el art. 6 LPAP al señalar los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público a los que se han de ajustar la gestión y administración de los mismos.

La inalienabilidad supone que no es admisible jurídicamente enajenar o gravar bienes demaniales.

La imprescriptibilidad implica la inaplicación de las normas del Código civil (Cc) para la adquisición de la propiedad por usucapión. Sin embargo, esta regla no ha tenido toda la aplicación necesaria ya que la Ley 89/1962, de 24 de diciembre, de Bases

¹² Como se puede observar antes hemos señalado que los bienes comunales se integraban dentro de los bienes patrimoniales, en la actualidad ocurre lo contrario ya que los bienes comunales se integran en los de dominio público lo que da lugar a problema entorno a su naturaleza jurídica.

¹³ En este sentido González García (1998) pp 49 a 56.

del Patrimonio del Estado, admitía la desafectación presunta de los bienes demaniales de tal forma que se han adquirido por usucapión a favor de los particulares determinados bienes como han sido las vías pecuarias, o algunos enclaves privados en las playas, situación que ha terminado zanjada por la LPAP que en su artículo 69.2 establece expresamente que “*salvo en los supuestos previstos en esta Ley, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa*”.

La inembargabilidad (inexpropiables) tiene como finalidad proteger la integridad del dominio público, lo que significa que los Tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública (art. 30.3 LPAP y 44.1 LGP).

Además de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, el art. 6 LPAP continúa señalando como principios que rigen la gestión y administración:

- Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.
- Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente Ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.
- Identificación y control a través de los inventarios o registros adecuados.
- Cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

De estos principios se deriva que para que un bien sea calificado como bien demanial hay que tener en cuenta no sólo que las leyes lo clasifiquen como tal sino también que concurra el elemento del destino, es decir la **afectación** del bien a una finalidad pública, es decir a un uso o servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Por lo que se refiere a los bienes demaniales locales dos son los destinos principales:

- Bienes afectados a un uso público.

Esta categoría la integran los bienes demaniales por naturaleza, es decir se definen como aquellos que reúnen determinadas condiciones físicas como los ríos, torrentes, riberas del mar, playas, radas; y los que siendo obra de los hombres, están afectados al uso público de forma directa como los caminos, canales, puertos y puentes.

Se incluye como dominio público el vuelo sobre las vías públicas municipales por lo que puede ser objeto de utilización privativa o aprovechamiento especial exigiéndose un canon¹⁴.

La legislación local amplía esta categoría a las carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, canales, puertos y demás obras de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y política sea de la competencia de la Entidad Local (art. 74 TRRL).

También se incluyen las aguas terrestres¹⁵ y marítimas. Esto ha planteado dudas sobre si se deben incluir el mar litoral y el espacio aéreo sobre el territorio nacional, respecto al mar litoral se configura como dominio público de conformidad con el artículo 132.2 CE y de la Ley de Costas de 22/1988, de 28 de junio (modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo); y en relación al espacio aéreo la Ley de Navegación aérea 48/1960, de 21 de julio¹⁶, que afirma la existencia de un derecho de soberanía del Estado, y por consiguiente, la misma naturaleza que la del territorio nacional.

— Bienes afectados a un servicio público.

Se incluyen todos los bienes muebles o inmuebles afectados a un servicio público como serían las Casas consistoriales, los Palacios Provinciales, los mataderos, los mercados, las lonjas, los hospitales, los museos, los montes catalogados, las escuelas, los cementerios, las piscinas municipales, los campos de deporte...

El destino de los bienes de dominio público tanto de uso como de servicio público puede variar a través del mecanismo de la mutación demanial que consiste en cambiar el destino o titularidad de un bien de dominio público sin realizar alteración respecto a su naturaleza jurídica, es decir un bien de uso público pasa a ser destinado a un servicio público, y viceversa. Esta mutación puede ser objetiva en lo que se cambia el destino público del bien, y subjetiva cuando se cambia la Administración pública para destinarlos a un uso o servicio público de su competencia, sin que se altere la titularidad de los bienes ni su carácter demanial¹⁷.

2. Bienes Comunales

Los bienes comunales¹⁸ o de aprovechamiento comunal poseen una naturaleza jurídica peculiar que depende del fin público que cumplen. La mayoría de la doctrina

14 STS 8 de febrero de 2000, arz. 779.

15 Respecto a las aguas se plantea un problema en relación a las aguas que nacen en una finca particular pero son aprovechadas en otros predios. Esta agua adquieren el carácter de públicas sin que puedan ser de manera alguna desviadas del curso por donde primitivamente se alejaban. (STS 21 de febrero de 2000, arz. 3851).

16 Ley modificada en diversas ocasiones y fundamentalmente por la Ley 5/2010, de 17 de marzo.

17 Vid. art. 71 de la LPAP.

18 Vid. por todos Nieto, A. (1964).

defiende la naturaleza demanial de los mismos¹⁹, en cambio la jurisprudencia²⁰ establece una naturaleza jurídico peculiar (*sui generis*) pues es la ley la que se reserva la regulación de su régimen jurídico que se inspira en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad²¹ y desafectación conforme el art. 132 CE. Los textos normativos también establecen la categoría demanial como se puede observar en el art. 12 de la Ley 43/2003, de Montes que establece la clasificación de montes en montes de dominio público englobando los incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad pública, los montes comunales y los demás montes que hayan sido afectados al uso o servicio público, y en montes patrimoniales; y más concretamente en la LBRL (art. 80.1) y en los preceptos 2.3 y 5 del RB.

Estas notas llevan a que nos preguntemos sobre su verdadera naturaleza jurídica, es decir si los bienes comunales son de dominio público o son categoría distintas²². Sin perjuicio de las opiniones en contra²³, se debería entender como categorías diferentes pues aunque a los dos tipos se les otorguen las mismas notas, y el régimen jurídico general pueda ser de aplicación, en cambio su régimen jurídico específico tiene peculiaridades propias relativas a la titularidad pública y a la afectación, como se observa a continuación.

De conformidad con los art. 80 LBRL y 5 del RB podemos señalar que los bienes comunales son imprescriptibles, mientras conserven ese carácter de tal forma que si son desafectados y convertidos en bienes de propios podrán prescribir; son inembargables, ya que con ellos no se puede hacer frente a las deudas de la entidad local; son inalienables, mientras que conserven su naturaleza no siendo tan absoluta como la de los bienes demaniales, ya que los bienes comunales se pueden expropiar por razones de interés social o utilidad pública o desafectarse pasando a ser bienes patrimoniales; y no están sujetos a tributo pues están exentos tanto ellos como sus rendimientos. La justificación de la exoneración de las cargas fiscales esta justificada en la función social que cumplen los mismos (art. 62.1.b) del RDlegislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de la Hacienda Local (TRLRHL).

Como ya se ha adelantado los bienes comunales pierden esas notas características cuando se altera su calificación jurídica pasando a ser bienes patrimoniales o de

19 Colom Piazuelo (1994).

20 Vid la sentencia 14 de junio de 1968, 26 de junio de 1974, 15 de marzo de 1980... que los consideran como una variedad de los patrimoniales.

Sin perjuicio que existe jurisprudencia que sostiene su equiparación en el régimen jurídico con los bienes demaniales (STS 24 de enero de 1989, 18 de noviembre de 1996, 21 de septiembre de 1999).

21 Vid. Sobre la inembargabilidad de los bienes comunales y de los demaniales las SSTC 201/1998 y 168/1998, de 15 de julio que limita el privilegio de la inembargabilidad.

22 El art. 2.3 RB los define claramente como de dominio público. Las CCAA que han regulado esta materia les otorgan claramente naturaleza demanial al definirlos como categoría de bienes demaniales.

23 Teniendo en cuenta esto González Ríos (2001), p. 267 señala que los bienes comunales son propiamente dominio público y no una categoría análoga, señalando que *“lo que ocurre es que, al igual que el régimen de aprovechamiento de los bienes demaniales de uso público diverge del de los de servicio público, también los bienes comunales tienen un régimen jurídico de aprovechamiento peculiar”*.

propios, por medio del procedimiento de desafectación por el cual se desprovee a un bien demanial o comunal de su condición para pasar a ser patrimonial. También se puede producir el efecto contrario, que consistirá en dar a un bien patrimonial la naturaleza y régimen jurídico de un bien demanial o comunal, a través del procedimiento de afectación.

Esta alteración de la naturaleza jurídica puede ser expresa, tácita o presunta, según se requiera expediente de cambio de calificación jurídica en la que se acreditará su oportunidad o legalidad (art. 81.1 LBRL y (8.1 RB) –alteración expresa–; o no se requiere ningún acto formal produciéndose de manera automática mediante la aprobación de planes de ordenación urbana y proyectos de obras y servicios (art. 82 LBRL y 8.4 RB) –alteración tácita–, o por el trascurso del tiempo, o lo que es lo mismo por la adscripción de bienes por más de 25 años a un uso comunal (art. 8.4 RB)²⁴, o no haya sido de disfrute durante más de 10 años (art. 100 RB) –alteración presunta–.

Los bienes comunales están afectos al aprovechamiento y disfrute por los vecinos (art. 79.3 LBRL y 2.3 RB). Lo que deriva en que se pueden afectar o destinar al fomento de la riqueza municipal o del empleo, en este sentido la sentencia TS 14 de noviembre de 1995 (arz. 8567) señala que *“los bienes comunales son bienes primariamente afectos a un fin social de promoción de la riqueza, ante los más necesitados, y del empleo (FJ 3º)”*.

Los bienes comunales strictu sensu se caracterizan por las siguientes notas que las definen:

1. Titularidad compartida

La titularidad de los bienes comunales es compartida por la entidad local que es la encargada de su administración, conservación; y por los vecinos a quienes corresponde el aprovechamiento²⁵ (constituido como un derecho real de goce).²⁶

24 La Ley de Régimen Local de 1955 establecía que los bienes comunales se podían desafectare tácitamente de conformidad con el art. 8.5 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, dicha afectación se entendía producida sin necesidad de acto formal cuando los bienes dejaban de utilizarse en el sentido de la afectación pública o comunal durante 25 años, convirtiéndose de esta manera en bienes de propios. Pero en cambio, si se admite la afectación de bienes de propios a comunales.

25 El aprovechamiento en comunidad del tipo germánico, pues el uso y disfrute se realiza sin delimitación de ningún tipo y la comunidad que se constituye es indisoluble.

26 Sin perjuicio que algún autor o incluso la jurisprudencia señale la titularidad exclusiva vecinal vid. Dictamen del Consejo de Estado de 22 de junio 1995 (núm. 944/95) que señala que *“la titularidad de estos aprovechamientos, ganaderos, corresponde a los vecinos..., constituyen una forma de propiedad comunales cuya titularidad no es administrativa, y cuya gestión corresponde a las Corporaciones locales en la medida en que son precisamente los vecinos, por su condición de tales, los propietarios del terreno en cuestión”*. Esto supone confundir la titularidad de un bien con el titular del aprovechamiento. Otro autores en cambio abogan por la titularidad municipal basándose en los textos legales ya que se señala que sólo los municipios poseen este patrimonio por lo tanto no las provincias, ni CCAA ni el Estado; y además que la desafectación sólo se hace por la entidad local.

Los Ayuntamientos establecen las normas de ordenación y aprovechamiento de los bienes comunales, de conformidad con la costumbre local y las ordenanzas municipales, teniendo siempre en cuenta las normas que dicten la Administración Estatal o Autonómica en materia de su competencia (art. 101 en relación con el art. 42 del RB).

2. Aprovechamiento vecinal

El aprovechamiento de los bienes comunales ha de reunir los requisitos establecidos en las normas, sin que pueda plantearse respecto a determinados aprovechamientos vecinales que no se consideran como bienes comunales sino patrimoniales, y, al revés ciertos terrenos se califican como comunales, aunque no se aprovechen por los vecinos, por lo que para calificar el aprovechamiento como vecinales es necesario que el principal disfrute sea comunal.

El derecho de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales corresponde a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros que estén domiciliados (empadronados) también gozarían de dicho derecho, ya que es condición necesaria la residencia habitual en el término municipal. Sin embargo, conforme la STS 21 de noviembre de 1994 se señala que en el concepto de residencia habitual no sólo se comprende la residencia efectiva y la permanencia en el lugar sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por lo tanto, no basta con que este inscrito en el Padrón sino que es necesario que exista una residencia o relación de vecindad efectiva, es decir un arraigo estable, real y verdadero en la localidad.

Los vecinos aprovechan los bienes comunales a través de varias figuras tales como la agricultura de grupo, las cooperativas, las asociaciones constituidas ad hoc para casos concretos, etc.

Clases de aprovechamiento vecinal:

a) Aprovechamientos ordinarios. El art. 75 TRRL establece las siguientes modalidades:

a.1. El aprovechamiento colectivo o comunal es la forma general de utilización colectiva por todos los vecinos; consiste en el disfrute general y simultáneo de los bienes, con carácter gratuito, por quienes ostentan la condición jurídica de vecino. Si los vecinos usaran estos bienes de forma abusiva la corporación estaría legitimada para la recuperación y restablecimiento de la situación posesoria alterada.

a.2. El aprovechamiento vecinal previsto en las ordenanzas o costumbre locales, está caracterizado por su distribución en lotes o suertes y por carecer del disfrute de la comunidad, al limitarse el número de beneficiarios que pueden hacer uso del bien comunal.

Para que sea posible este tipo de aprovechamiento se deben cumplir tres condiciones básicas:

- que exista una costumbre u ordenanza que tradicionalmente lo haya regulado,
- que el aprovechamiento se realice a través de concesiones periódicas de suertes o cortas de madera, y
- que se aprueben unas ordenanzas especiales, que deben seguir un procedimiento de elaboración expreso.

Este tipo de aprovechamiento se realizará cuando la explotación común sea impracticable.

a.3. El aprovechamiento por adjudicación de lotes o suertes (art. 75.2 TRRL), que se hará en proporción directa al número de familiares que tengan a cargo e inversa a su situación económica.

En casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, podrá fijarse una cuota anual que deben abonar los vecinos para la utilización de los lotes que se les adjudiquen, para de esa manera compensar los gastos que originen la custodia, conservación y administración de dichos bienes (art. 99 RB)²⁷.

La elección de una u otra modalidad corresponde a las entidades locales respectivas (municipios, provincias y entidades locales menores mediante ordenanzas)²⁸.

b) Aprovechamientos especiales; caracterizados por no existir un aprovechamiento colectivo y simultáneo o una adjudicación por lotes, y los beneficios económicos se perciben de otra forma diferente. Se destacan entre los mismos:

- Prestación de servicios a los vecinos (beneficiarios) que tuvieran derecho a los aprovechamientos (art. 75.3 TRRL). Se adjudican los usos de los bienes en pública subasta, sin existir un disfrute directo de los bienes, sino una prestación de servicio financiados con los ingresos de la enajenación.

27 Vid en esta línea la STSJ de Castilla y León de 13 de julio de 2004 que admite el aprovechamiento comunal a través del lote multivecinal.

28 Es interesante hacer referencia al Dictamen 2352/95, de 11 de enero, del Consejo de Estado (recopilación de Doctrina Legal 1996, pp. 549 y ss) que establece la conformidad a derecho de una ordenanza para aprovechamientos de pinos del Ayuntamiento de Neila (Burgos), que prevé un sistema de aprovechamientos más rentable para los titulares, distribuyendo entre los mismos no la suerte (el derecho a la tala), sino el producto de la enajenación de la madera. El Ayuntamiento mediante una comisión vecinal gestora, contrata la tala y enajenación de la madera a fin de garantizar un mejor aprovechamiento económico del bien. Se observa un aprovechamiento más rentable para el municipio que el tradicional que no es otro que la explotación colectiva o comunal.

- Explotación racional de los bienes comunales de conformidad con la legislación sectorial.
- Cesiones de parcelas a vecinos jornaleros (art. 82 TRRL y 116 RB), para conseguir el fomento de la plantación de arbolado y no se perjudique al resto de los aprovechamientos existentes.

Los aprovechamientos de los bienes comunales pueden tener diverso contenido, como son los relativos a maderas, leñas, pastos, rocas, corcho y resina, descuaje y roturación, cotos para finalidades específicas, aprovechamientos industriales, caza, recreo escolar, enseñanza, auxilio a los vecinos necesitados. Sin embargo, se ha de señalar que el beneficiario de un lote de un bien comunal no puede limitar dicho bien impidiendo el acceso a dicho bien a otros vecinos del término municipal²⁹.

3. Gratuidad de los aprovechamientos

Los aprovechamientos de los bienes comunales han de ser gratuitos, pues la utilización general de la propiedad pública no puede ser onerosa. Sin embargo, existen casos en los que se exige un canon siempre que se cumplan las condiciones exigidas en el art. 77 TRRL.

Estos cánones hay que diferenciarlos de las rentas de los bienes de propios que se producen por su utilización y tienen una justificación y regulación concreta.

Los cánones que proceden de los bienes comunales se regulan por el derecho público para sufragar obras y servicios generales, pudiendo repercutir en ventajas evidentes para los vecinos en los supuestos de utilización de los rendimientos para la mejora de bienes de uso público (calles, plazas...) o en la construcción y reparación de los bienes de servicio público (casa consistorial, biblioteca pública...).

Los bienes comunales y los bienes de dominio público poseen los siguientes medios de defensa para protegerse de posibles usurpaciones, entre los que destacamos:

1. La inalienabilidad, que se desprende de las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.
2. Inventario y registro de la propiedad: Las Entidades Locales deberán inscribir todos sus bienes inmuebles en el Registro de la propiedad, y formar inventario valorado de todos los bienes y derechos. El inventario es un instru-

29 En este sentido Cebrián Abellán (2010), p. 321; así como la STS 19 de junio de 2001 (art. 4403) que sostiene que el beneficiario de un lote de bien comunal mediante canon no puede cercar dicho bien impidiendo el acceso a sus fincas a otro vecino y debe disfrutar la finca en las condiciones en las que se le entregó, pudiendo ser requerido por el Ayuntamiento para que retire las cercas. El derecho a cerrar o cercar las fincas previsto en el art. 388 del código corresponde a los propietarios de las fincas, dejando a salvo las servidumbre que tuvieran constituidas.

mento de obligada existencia que sirve de base para la protección de los bienes y derechos de las entidades locales.

Las prerrogativas se consideran como auténticas obligaciones de la Administración de necesario cumplimiento para la defensa de su patrimonio. Las Corporaciones locales tienen la obligación y, por consiguiente, el deber de ejercitar las acciones necesarias para la defensa de sus bienes. Esta facultad de defensa se realizará a través de las potestades previstas en el art. 82 LBRL y desarrolladas en el RB, como son la potestad de deslinde (art. 4.1.d) y 82 LBRL, los art. 56 a 69 RB)³⁰, la potestad de desahucio administrativo (art. 120 y ss. RB)³¹ y la potestad sancionadora que se limitaría a los casos de infracciones a las ordenanzas o a los reglamentos que regulan los aprovechamientos y utilización de los bienes siempre y cuando no se opongan a lo contemplado en las leyes³².

4. La acción vecinal en defensa de los bienes de la entidad local que constituye una facultad de los vecinos, para que en el caso que la entidad local no ejerza la obligación de instar las acciones necesarias para su defensa asuman la sustitución procesal para la defensa de dicho patrimonio.

5. Se admite para la defensa de los bienes el ejercicio de las correspondientes acciones judiciales cuando los hechos usurpatorios tengan apariencia de delito (art. 71.3 RB).

³⁰ El deslinde administrativo se configura como la prerrogativa de la Administración que procederá en los casos de fincas colindantes de la Administración con fincas de los particulares, ya que el deslinde entre los bienes de una Corporación local y otra Administración pública se llevará a cabo a través del deslinde civil (art. 55 RB). Las fincas han de ser propiedad de la entidad local en el momento presente y existir como tales.

El procedimiento al que han de ajustarse se contempla en los art. 56 y ss RB de tal forma que se inicia o bien de oficio o a instancia de los propietarios colindantes, a través de un expediente que será publicado en el BO de la Provincia. Seguidamente se procederá al apeo, que consistirá en fijar con exactitud los lindes de las fincas y al amojonamiento o colocación de las señales (hitos o mojones) en los lindes fijados en el apeo.

³¹ Ni la LBRL ni TRRL hacen mención a esta prerrogativa por lo que debemos acudir al RB (art. 120 y ss). El desahucio es un procedimiento exclusivamente administrativo, para ejecutar el desalojo de los bienes con carácter sumario, y debe venir justificado por un previo acto administrativo, actuando como medio de ejecución de éste. El desahucio no se ejerce si los derechos constitutivos que se extinguen son bienes patrimoniales, sólo se ejercita sobre bienes de dominio público y comunales.

³² De conformidad con el art. 24 CE y la interpretación que realiza el TC, por la que declara nula las infracciones y sanciones reguladas en normas de rango inferior a la ley; así como el art. 127 de la LRJPAC que establece el principio de legalidad, conforme el cual las ordenanzas locales, en cuanto establezcan infracciones o sanciones administrativas, no expresamente contempladas en una norma con rango de ley, deberían ser consideradas nulas a estos efectos, nos llevaría a pensar en la nulidad de dichas infracciones. Sin embargo, el Reglamento que regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto) intenta aminorar los efectos del principio de reserva de ley, pretendiendo dar cobertura a las ordenanzas, de tal forma que señala en la Disposición adicional única segunda: “*Quedan en vigor las ordenanzas locales que establezcan tipificaciones de infracciones y sanciones o procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora, en lo que no se oponga o contradigan a la Ley 30/92, y se ajusten a lo previsto en el art. 2.2 del Reglamento que se aprueba por el presente RD*”. De lo expuesto podemos afirmar la legalidad de las infracciones contempladas en las ordenanzas locales siempre y cuando no se opongan a la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.

III. PRINCIPIOS RECTORES Y NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES PATRIMONIALES

1. Delimitación de su ámbito

Bienes patrimoniales existen en todas las Administraciones territoriales (Estado, CCAA³³) pero sólo en la Administración Local reciben la configuración de Bienes de propios lo que le otorga unas peculiaridades específicas.

La LPAP los define en el art. 7.1 con un criterio residual señalando que son bienes y derecho de dominio privado o patrimonial los que siendo de titularidad de las Administraciones Públicas no tengan el carácter de demaniales. En iguales términos ya se pronunciaba el art. 76 del TRRL y el art. 6.1 del RB. Este carácter residual no significa que sean menos importantes que los de dominio público ya que son una fuente importante de ingresos como podemos observar a lo largo de nuestro análisis, y no como bienes transitorios por considerarlos como un paso previo a su conversión como demaniales o cuando dejan de serlo para posteriormente enajenarlos³⁴.

El RBEL define a los bienes de propios en el art. 6 señalando³⁵:

“Son bienes patrimoniales o de propios los que siendo propiedad de la Entidad Local no estén destinados a un uso ni afectos a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingreso para el Erario de la Entidad.

Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado”.

De dicho precepto extraemos las siguientes notas:

1. Pertenecen a la Entidad Local a título privado.
2. No están destinados a uso público. (pero si afectos a un uso público como es el caso del patrimonio municipal del suelo³⁶).
3. No están afectos a algún servicio público pero si a finalidades públicas de manera instrumental es decir a través de su utilización económica o valor de cambio³⁷.

33 En las diferentes Comunidades Autónomas su legislación patrimonial hace referencia a los bienes patrimoniales como de dominio privado, diferenciándolos de los de dominio público o demaniales.

34 En este sentido vid., C.: *Los Chinchilla Marín* (2001), p. 16.

35 En la misma línea la legislación de las diferentes Comunidades Autónomas vid por ejemplo la Ley de Bienes de la Entidad Locales de Andalucía en sus art. 2 y 3.

36 Tema que presenta problemas ya que autores lo engloban dentro de los demaniales y otros dentro de los patrimoniales. En mi modesta opinión este patrimonio desde que es afectado a una finalidad pública pierden tal carácter y se convierten en bienes demaniales.

37 STC 166/1998, de 15 de julio.

4. Pueden constituir fuentes de ingreso para el erario de la Entidad. Lo que no significa que deban constituir las ya que pueden existir bienes de propios que no produzcan ingresos.

Además de estas notas derivadas del concepto del art. 6 del RB hay que añadir las derivadas por exclusión de los demás bienes como son los comunales y los de dominio público:

5. Son objeto de tráfico jurídico por los que pueden ser objeto de enajenación, permuta, cesión, o arrendamiento.

La importancia de una buena regulación de su tráfico jurídico es tal que sin ella se producirían situaciones contra las que se ha ido luchando a lo largo de toda su evolución, lo que supondría su degradación y la ruina de este patrimonio tan importante para la economía de nuestros municipios y provincias.

El tráfico jurídico incide de manera directa en la vida económica de las Entidades Locales, ya que una buena administración de los bienes de propios supone una mayor riqueza para las Corporaciones. De esta forma pasa a tener un papel importante la adquisición de patrimonio privado por parte de las Entidades Locales ya que se configuran como un medio idóneo para incrementar los bienes de propios, principalmente en los municipios que han visto como sus bienes a lo largo de su historia han ido desapareciendo. La adquisición de dichos bienes se deberá realizar a través del rendimiento que producen dichos bienes de propios y de esta forma hacer frente a las numerosas necesidades públicas que en el día a día se hacen imprescindibles para la subsistencia de las Entidades Locales.

El rendimiento de los bienes patrimoniales debe ir destinado a cubrir las necesidades públicas pero no de la misma forma que los bienes demaniales, pues en tal caso pasarían a convertirse en bienes de dominio público, sino en un sentido económico, ya que por medio de los rendimientos que ingresan en el erario de la Entidad, lo que supone un aumento del caudal público, se hace frente a la mejora y conservación de los bienes de propios así como al resto del patrimonio público, lo que repercutirá en los vecinos del término municipal que no verán aumentadas sus contribuciones fiscales al poseer la Entidad ingresos suficientes aplicables a esas necesidades públicas.

Los beneficios que producen los bienes de propios pueden derivar de sus actos de disposición (enajenación, permuta, o cesión) ya que su puesta en marcha hace que aumenten los ingresos del erario de la Entidad, sin embargo, a la larga supone la reducción de los bienes patrimoniales pues estos bienes pasan a convertirse en propiedad de los particulares perdiendo la titularidad la Corporación local. Para evitar dicha situación es mejor prescindir de la utilización de dichos mecanismos salvo que este debidamente justificada su necesidad, o sean casos de urgente necesidad o bienes de propios inservibles, como serían las parcelas sobrantes o efectos no utilizables. Esto nos hace necesario que exista un mayor rigor a la hora de llevar a la práctica estos

instrumentos debiendo ajustarse a un procedimiento debidamente reglado de conformidad con el principio de transparencia, publicidad y simplificación.

Teniendo esto en cuenta se puede afirmar que la mejor forma de gestionar el patrimonio privativo de las Entidades Locales es a través de su aprovechamiento, bien directamente por la propia Entidad o indirectamente al ser aprovechado provisionalmente por terceras personas a través de su arrendamiento o de la cesión de uso. El disfrute de los bienes de propios por parte de terceras personas asegura la persistencia de este patrimonio, ya que una vez terminado el arrendamiento o la cesión los bienes revertirán al propietario inicial –Entidad Local– pudiendo ser objeto de nuevo aprovechamiento o en su caso de venta según las necesidades de la Corporación. Por consiguiente, no sólo es una manera de conservar el patrimonio privado sino un medio idóneo de obtención de ingresos al producir los aprovechamientos unas rentas o beneficios que pasan a formar parte del erario público con los cuales se hará frente a las necesidades de la Entidad Local.

Otro modo de aumentar el patrimonio privado de las entidades locales es a través de la alteración de la calificación jurídica de los bienes locales, de tal forma que los bienes demaniales o los comunales se desafectan de su destino inicial, y pasan a convertirse en bienes patrimoniales; por lo contrario no es aconsejable que se lleve a cabo la afectación ya que a través de la misma los bienes de propios desaparecen pasando a convertirse en bienes de dominio público o demanial.

6. Pueden prescribir por el trascurso del tiempo.

La prescripción juega tanto a favor de las corporaciones locales como de los particulares (art. 14.1 RB y 22 LPAP) tratándose de una prescripción adquisitiva o usucapión que consiste en la adquisición de bienes patrimoniales por la posesión y el trascurso del tiempo³⁸.

7. Son embargables de tal forma que el principio general de la inembargabilidad establecido en el art. 132 de la Constitución para los bienes públicos quiebra cuando se hace referencia a los bienes patrimoniales, ya que cuando exista intervención judicial los bienes de propios son embargables, pues a través de ellos se hace frente a las deudas que pueda adquirir un ayuntamiento, ya que en caso contrario iría en contra del Derecho a la tutela judicial efectiva regulada en el art. 24 de la Constitución Española³⁹. Los bienes patrimoniales no afectos a fines públicos son embargables (ATS de 26 de marzo de 2001, arz 2852 y STC 166/1998, de 15 de julio), de esta manera

³⁸ Prescriben conforme a las normas del Cc de tal forma que si son bienes muebles 3 años de buena fe o 6 años por la posesión no interrumpida sin necesidad de nada más (art. 1955 Cc); si son inmuebles 10 años si están presentes las personas a las que se les usucapie y 20 si están ausente, debiendo mediar buena fe y justo título, no necesitándose más si pasan 30 años.

³⁹ Afirmación que se corrobora en la STC 67/84, de 7 de junio, de donde se deduce que el juez o tribunal competente puede ordenar el embargo (pág. 477). La regla general es la inembargabilidad, y la excepción es la embargabilidad de los bienes patrimoniales cuando existe intervención judicial.

se excluirían de la embargabilidad los bienes de la Entidad Local catalogados como demaniales, los comunales y los patrimoniales que se hallen materialmente afectos a un uso o servicio público.

Avalando dicha afirmación la LPAP en su art. 30.³⁴⁰ señala que ningún tribunal 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 general⁴¹.

De dicha nota se derivaría una clasificación de los mismos considerándose bienes patrimoniales embargables cuando no están afectos a un uso o servicios públicos y bienes patrimoniales inembargables por estar afectos a dichos fines⁴². Sin embargo, se ha de abogar por la extensión de la embargabilidad a todas las categorías de bienes patrimoniales ya que lo contrario supone una limitación a la ejecución de las sentencias⁴³.

8. Los bienes de dominio público y los comunales no están sujetos a tributo (art. 5 RB); respecto a los bienes de propios no se dice nada señalándose que pueden constituir fuente de ingreso para la entidad. Debemos acudir al TRLHL que en su art. 61.5.b) los considera exentos del impuesto sobre bienes inmuebles de tal forma que señala su exención así como la de los bienes patrimoniales cedidos a tercero mediante contraprestación. Los ingresos que producen los bienes de propios tienen la consideración de no tributarios, es decir que a los efectos tributarios no se consideran como impuestos, con independencia que los rendimientos puedan estar sujetos a un impuesto indirecto⁴⁴.

Importante es la STC 166/1998, de 15 de julio que declara inconstitucional la inembargabilidad de los bienes patrimoniales señalando que *“si no existe una finalidad pública que justifique el límite al derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, tales restricciones serán inconstitucionales y, en particular, será inconstitucional la regla de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales. No obstante, ésta última afirmación no resulta aplicable a aquellos patrimonios que cumplen funciones públicas y están sometidos a una legislación especial, como el patrimonio municipal del suelo o bienes muebles a los que se aplica la Ley de Patrimonio Artístico”*.

Esto ha dado como resultado que el legislador modificará el art. 154.2 Ley 39/1988, de 28 de diciembre (LHL) por la Ley de 30 de diciembre de 1997, admitiendo los embargo de bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos cuando sirvan de garantía a obligaciones hipotecarias; intención que se corrobora con la previsión contenida con la Disposición final 6 de la citada Ley.

40 Dicho precepto no se considera básico.

41 EL art. 30 LPAP configura el régimen de disponibilidad de los bienes y derechos de las Administraciones Públicas, señalando las excepciones en el apartado 3 del art. 30.

42 En el mismo sentido López Fernández, Fr. J.: “Ejercicio de acciones. Responsabilidad y sanciones respecto a los Bienes Locales” en Régimen de Bienes de las Entidades Locales, Gutiérrez Colomina, V (coord.), Tirant lo blanch, 2012, p. 468.

43 García de Enterría y TR Fernández (2011), p. 654.

44 O las que fueron en su día las contribuciones Territoriales Urbanas y Rústicas que recaen sobre el producto líquido de los inmuebles rústicos (art. 1 del Reglamento de 30 de septiembre de 1885).

De este conjunto de notas podemos terminar afirmando que los *bienes de propios o patrimoniales* como aquellos que pertenecen a la Entidad Local en concepto de propietario, no estando destinados a un uso público ni directamente al cumplimiento de fines públicos, ya que no son base física de la prestación de un servicio público ni están afectos al aprovechamiento o disfrute comunal de los vecinos, pero que, sin embargo, en numerosas ocasiones, siempre que el municipio tenga suficiente patrimonio de este tipo, constituyen fuente de ingreso para el erario público al poder constituir renta que ingresa en el mismo sin perjuicio que no sean el núcleo de la financiación local⁴⁵.

2. Principios rectores

La LPAP establece los principios que deben regir la gestión y administración de los bienes patrimoniales y que por su carácter básico es aplicable a todas las Administraciones (art. 8):

- Eficiencia y economía en su gestión.
- Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes.
- Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.

A estas notas hay que añadir lo establecido en el párrafo 2 “*en todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor, y en particular, al de la política de vivienda en coordinación con las Administraciones competentes*”. Se le añade así una función social de relevancia a los mismos ya que no sólo son fuente de ingreso o están vinculados a la prestación de servicios locales, sino que también son activos destacables en la política de vivienda. Las Administraciones Públicas deberán gestio-

45 Es de destacar la la STC 166/1998 que señala las finalidades de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales señalando que “... *los bienes inmuebles patrimoniales o de propios de dichas Entidades están destinados a obtener el máximo rendimiento económico para aquéllas, al igual que ocurre con los bienes cuyo titular es un particular. Su valor en el mercado, en efecto, permite que las Entidades locales puedan recurrir al crédito incluso mediante la constitución de una garantía real.../...; bien proceder a su enajenación y obtener un ingreso extraordinario de Derecho privado, bien conservarlos como fuente de rentas para el erario de la Entidad...* ”, y “... *no cabe olvidar otra finalidad inherente tanto al patrimonio de los entes públicos como al de los sujetos privados, en cuanto conjunto de bienes, presentes y futuros: La de responder del cumplimiento de las obligaciones contraídas por su titular (art. 1.911 C.C.)*”.

nar dicho patrimonio tratando de minimizar costes, y obteniendo el máximo beneficio sin que se perjudiquen los intereses públicos, conectando así la gestión patrimonial a la estabilidad y al rigor presupuestario a través de la regla general de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos⁴⁶. En este sentido, la Ley de Estabilidad Presupuestaria (RDlegislativo 2/2007, de 28 de diciembre) en su art. 6 establece el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos⁴⁷.

Este conjunto de principios tienen en común la finalidad de lograr una mayor rentabilidad de los bienes patrimoniales tanto en su utilización como en su gestión lo que avala la importancia de los mismos en la economía de las entidades locales. Todo procedimiento de disposición y aprovechamiento de los mismos debe partir de una mayor simplificación en la tramitación ya que con unos trámites no excesivamente largos y engorrosos se lograría una mayor transparencia en la gestión de los mismos, lo que evitaría además muchos casos de utilización fraudulenta del patrimonio local.

3. Configuración legal de los bienes patrimoniales

La LPAP establece, como novedad, en el apartado segundo del art. 7 una serie de bienes o derechos que tendrán siempre la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos:

- a) Los derechos de arrendamiento.
- b) Los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas.
- c) Los contratos de futuros y opciones, cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en sociedades mercantiles.
- d) Los derechos de propiedad incorporal.
- e) Los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

46 Vid. Uría Fernández, p. 186.

47 La conexión entre gestión patrimonial y política de vivienda unida a la crisis económica por la que atravesamos, nos vislumbra una preocupación en torno a la utilización del suelo público para promover la construcción de viviendas de precio tasado, limitado o protegido. Parece que lo que el legislador intenta es que a la hora de enajenar estos bienes aptos para uso residencial se opte por el concurso en lugar de la subasta (art. 139 LPAP (precepto que no tiene carácter básico ni es de aplicación general)) dejando abierta la posibilidad de que a la hora de enajenar dichos bienes se introdujera en los concursos como uno de los criterios de adquisición, el número de viviendas construidas o el porcentaje que iban a tener el carácter de viviendas de protección oficial. El RD 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la LPAP no señala específicamente nada remitiéndose a la legislación urbanística.

Nos debemos preguntar sobre si es aplicable al patrimonio de las Entidades Locales. En este sentido, se ha de señalar que dicho apartado no tiene carácter básico (DA 2 LPAP) sin embargo no es obstáculos para que dichos bienes no existan en las Entidades Locales y tengan dicha consideración.

El régimen jurídico básico de los bienes patrimoniales o de propios esta formado por normas públicas sin perjuicio de la aplicación de normas privadas en la regulación de ámbitos concretos como por ejemplo las relativas a los contratos que sirven de base a la adjudicación, al aprovechamiento o a su disposición, es decir a la regulación de determinados aspectos de su tráfico jurídico.

En el art. 7 RB se establece que los bienes patrimoniales se clasificarán como parcelas sobrantes y efectos no utilizables. Pero esta clasificación no engloba a todos los bienes que componen los bienes de propios ya que quedarían fueran los montes, la propiedad inmobiliaria, las rentas que producen, las fincas rusticas, los derechos de propiedad incorporal perteneciente a la Corporación, los bienes muebles e inmuebles...⁴⁸

Teniendo en cuenta esto establecemos la siguiente clasificación de bienes de propios o patrimoniales:

- Bienes de propios afectos a una finalidad pública y que poseen un régimen jurídico peculiar –bienes patrimoniales afectados– (los montes, patrimonio municipal del suelo⁴⁹...).
- Bienes de propios no afectos que a su vez podemos dividir en típicos es decir a los bienes que cumplen las características del art. 6.1 del RB y atípicos que comprenden los contenidos en el art. 7 del RB concretamente las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables.

a) Parcelas sobrantes

Por parcela sobrante entendemos aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamien-

48 Más completa es la enumeración que realiza el art. 5.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía señalando: a) Las cuotas, partes alícuotas y títulos representativos de capital de empresas, cooperativas, asociaciones o de cualquier otra fórmula asociativa que pertenezcan al ente local. b) Los bienes adjudicados a las Entidades Locales en virtud de procedimiento recaudatorio seguido contra deudores. c) Las parcelas sobrantes y los bienes o efectos no utilizables.

49 Dentro de los bienes patrimoniales se puede diferenciar entre aquellos afectos a finalidades públicas y los que no están destinados a dichos fines públicos. Dentro de los primeros se comprende el patrimonio municipal del suelo. De esta distinción se deriva una diferente regulación en la enajenación de los bienes patrimoniales. Así, los efectos a fines públicos pueden enajenarse exclusivamente para hacer efectivo el fin que cumplen y siempre que se respeten las condiciones previstas en la ley sectorial; en cambio los restantes bienes patrimoniales pueden venderse libremente, observando las normas generales contenidas en la normativa local. Vid. la STS 31 de octubre de 2001 (arz 8391).

to no fuesen susceptibles de uso adecuado. Este es el caso de los sobrantes que se producen en las vías públicas una vez construido un edificio.

Del concepto señalado, y de las notas del art. 7 en sus tres primeros apartados, se puede considerar que para que una parcela sobrante sea considerada como tal han de cumplirse los siguientes requisitos:

- Que se trate de una parcela; es decir, que un terreno sin más no se considera parcela sino que ha de estar delimitada⁵⁰.
- Que sea una porción de terreno sobrante; o lo que es lo mismo que no sea susceptible de un uso adecuado, por tener una extensión reducida, forma irregular o emplazamiento. Estas circunstancias son de difícil apreciación, ya que una parcela de 300 metros cuadrados sería no utilizable a efectos de explotación agrícola pero sería perfectamente utilizable a efectos de construcción, igualmente la forma irregular o emplazamiento va unida a la pequeña dimensión, situación y el adecuado uso de la parcela. Estos bienes serán los solares no edificables y las fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar utilidad de conformidad con su naturaleza. Por consiguiente, se exige que el uso no pueda darse, no que exista un desuso o uso inadecuado.
- Que la declaración de parcela sobrante ha de tramitarse por medio del correspondiente expediente (art. 7.3 RB el cual nos remite al art. 8 relativo al cambio de calificación jurídica de los bienes), que se iniciará de oficio o a instancia de parte. En él se hará una detallada exposición de las condiciones de la parcela que deben quedar suficientemente argumentadas y probadas. Este expediente se expondrá al público para que se hagan las declaraciones que se estimen pertinentes, a la vista de lo cual el ayuntamiento adoptará el acuerdo oportuno. Mientras dicho expediente no sea tramitado los bienes conservarán su anterior calificación de bienes de servicio o uso público o bienes comunales⁵¹.

50 En este sentido, la STS de 27 de febrero de 1962 (Arz. 1149) señala que para producirse un terreno sobrante en la vía pública es preciso que éstas se hayan visto perfectamente reformadas o urbanizadas o que exista un Plan con alineaciones nuevas.

51 Pero no sólo se han de cumplir los requisitos señalados en el art. 7 del RB sino que se han de tener presentes las siguientes formalidades (STS 7 de diciembre de 1973, Arz. 5057):

- que el terreno esté inscrito en el Registro de la Propiedad,
- que las pruebas confirmen el carácter de parcela sobrante (reconocimiento judicial, testifical, documental...),
- que en el caso que exista licencia municipal a favor de persona particular, se supondrá el conocimiento del carácter patrimonial de la parcela y,
- que el terreno deje de ser útil o necesario para los fines públicos a los que estuviese destinado.

A lo que hay que añadir la necesidad de que exista una declaración formal como tal que implica una calificación jurídica o la recepción formal en el caso del bien desafectado (STS 9 de diciembre de 2002).

b) Efectos no utilizables

Se entiende por efecto no utilizable⁵² los bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación resultasen inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, según su naturaleza o destino, aunque los mismos no hubiesen sido dados de baja en el inventario (art. 7.4 RB). Como sería el caso de una máquina de escribir o un ordenador obsoleto.

Para que un bien sea calificado como efecto no utilizable se requiere:

- Que el bien no sea aplicable a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, de tal modo que deje de ser útil para la prestación del servicio al que estaba adscrito o no sea susceptible de aprovechamiento. Conforme a lo cual, pueden existir bienes muebles demaniales o de dominio privado destinados a un uso o servicio público que cuando no se puedan utilizar al fin público al que estaban destinados se conviertan en bienes patrimoniales o de propios (desafectación).
- Que la causa por la que no sea aplicable sea el deterioro, la depreciación o el deficiente estado de conservación⁵³. El deterioro implicará que una cosa está estropeada, destruida en parte. La depreciación significa la disminución de la calidad del bien. Y la deficiencia, supone que la cosa tiene defectos o está incompleta o es insuficiente para el fin a que venía destinada. Pero en todo momento se debe considerar, que el deterioro, la depreciación y la deficiencia se examinan también desde un punto de vista económico y jurídico⁵⁴, y no sólo desde un punto de vista físico⁵⁵.

52 Igual concepto se desprende del art. 10.3 del Reglamento de bienes de las Entidades Locales de Navarra aprobado por Decreto foral de 18 de octubre de 1990 y art. 13 del Reglamento de patrimonio de los entes locales de Cataluña aprobado por Decreto de 17 de octubre de 1988.

53 Estas notas hay que interpretarlas con criterios amplios al existir bienes que en principio no encajarían en los requisitos señalados, como sería el caso de una máquina de escribir que se encuentre en perfecto estado pero que por ser antigua es sustituida por una máquina de escribir eléctrica que tiene mayores prestaciones y resulta más eficaz para el servicio al que estaba destinada, por lo que la anterior sería inaplicable, no por deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación, sino por haber sido superada por nuevas máquinas más modernas y rápidas.

54 Desde este punto de vista supone la existencia de una norma legal que exprese la no aplicación de un determinado efecto, como puede ser de un anagrama, escudo, bandera,...

55 El problema se plantea en relación al procedimiento que se ha de seguir para la declaración de efectos no utilizables, ya que el RB no señala nada al respecto, mientras que sí lo hace en relación a las parcelas sobrantes.

Teniendo en cuenta el procedimiento señalado para las parcelas sobrantes en el RB así como las regulaciones autonómicas podemos señalar que la declaración de un bien como efecto no utilizable se ajustará a los siguientes trámites.

Se elaborará un expediente en el que se abrirán los informes técnicos y jurídicos que valorarán el deterioro y la inaplicabilidad de estos bienes, y el Pleno de la Corporación otorgará el acuerdo expreso, previo dictamen de la Comisión correspondiente que ponderará la oportunidad y conveniencia de esta declaración, se pone en conocimiento de la Corporación cuando esos bienes queden obsoletos o su mantenimiento resulte excesivamente oneroso.

A diferencia de las parcelas sobrantes en que es necesaria la inscripción en el Registro y por lo tanto han de ser previamente inventariadas, respecto los efectos no utilizables es indiferente que estén o no inventariados.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las Entidades Locales, y más concretamente los municipios en cuanto poseen bienes de propios y comunales, han de intentar la mayor rentabilidad de este patrimonio orientándolo a una política social.

La importancia de este patrimonio es evidente por lo que es necesario defenderlo de posibles usurpaciones de terceras personas, así como de los abusos que se cometan en su administración por parte de los miembros de las Entidades Locales. Por consiguiente, es necesario una protección exhaustiva de este patrimonio y una buena gestión para lograr que con estos bienes, y concretamente con los bienes de propios, se puedan financiar muchos de los gastos de nuestros municipios ya que partimos de la premisa cuanto más bienes de este tipo se posean más poder adquisitivo tendrá la propia Entidad; para lo cual es necesario una nueva política pública dirigida a una regulación de los diferentes procedimientos de disposición de dichos bienes basados en una mayor transparencia, publicidad y simplificación de los mismos.

En definitiva, la regulación de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales no ha sufrido grandes cambios pudiendo afirmar que siguen cumpliendo las mismas funciones que las que establecía inicialmente legislación local a pesar del intento de modernización por parte de la LPAP y la regulación autonómica que no difiere de la regulación ya existente. Es de esperar que con la pretendida modificación del régimen local alguna innovación se produzca que afecte fundamentalmente a la simplificación y a la transparencia de los procedimientos de regulación de su tráfico jurídico, y la adaptación a los nuevos tiempos por los que atraviesa la sociedad actual.

Ante lo expuesto, concretamos el procedimiento en las siguientes pautas:

- informe del funcionario a cuyo cargo esté el bien,
- providencia del Alcalde disponiendo la incoación del oportuno expediente, y solicitando los informes procedentes,
 - informe técnico que asevere o señale el deterioro, depreciación, deficiencia o insuficiencia del bien que lo imposibilite para su aplicación al servicio o al aprovechamiento que correspondiera por su naturaleza o destino, (lo realizará la persona cualificada atendiendo a la naturaleza del bien),
 - el informe del Interventor vendrá referido a los aspectos económicos, posibilidad de venta, valor, etc. (este informe podrá realizarse por la misma persona que informé técnicamente de su deterioro si esta cualificada para ello) y,
 - resolución de la presidencia, declarando el bien como no utilizable, e incluso disponiendo su venta si se considera conveniente (Vid. *Revista de la Administración Práctica. Enciclopedia de Administración Municipal*, Bayer Hnos. S.A., junio 1989, pág. 252).

BIBLIOGRAFÍA

- Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado: *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, 2008.
- Barcelona Llop, J.: *La utilización del Dominio público por la Administración: las reservas demaniales*, Pamplona, Aranzadi, 1996.
- Ballesteros Moffa. LA.: *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones públicas*, Colex, 2000.
- Cebrián Abellán, M.: *El patrimonio de las Entidades Locales. Régimen jurídico tras la promulgación de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas y su Reglamento (RD 1373/2009); la Ley del Suelo (TRLRHL) y la LCSP (Ley 30/2007)*, Bosch, 2010.
- Chinchilla Marín, C.: *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, 2001.
- Chinchilla Marín, C.: *Comentarios a la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004.
- Colom Piazuelo E.: “Algunas reflexiones en tono a los bienes comunales”, *REVL*, núm. 237, enero-marzo, 1988.
- Colom Piazuelo E.: *Los bienes comunales en la legislación de régimen local.*, Madrid, Tecnos, 1994.
- Embid Irujo, A.: *La defensa de los comunales*, Civitas, Madrid, 1993.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F. (coord.): *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía*, CEMCI, 2007.
- Fernández de Gatta, D.: “La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito de los bienes públicos”, *Documentación Administrativa*, núm 282-283, septiembre, 2008 y enero-abril, 2009, pp. 449-496.
- García de Enterría, E.: “Sobre la imprescriptibilidad del dominio público”, *RAP*, núm. 13, enero-abril, 1954.
- García de Enterría, E.: “Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”, *REDA* núm. 52, 1986.
- García de Enterría, E y Fernández, TR: *Curso de Derecho Administrativo*, 15ª ed., Tomo II, 2011 Civitas.
- Gallardo Castillo, Mª J.: *El Derecho de Bienes de las Entidades Locales. Teoría y práctica jurisprudencial*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007.
- González Bustos, Mª A: *Los bienes de propios. Patrimonio local y Administración*, Marcial Pons, 1998.
- González Bustos, Mª A: “La desafectación de edificios destinados a cubrir necesidades específicas: la desafectación de la casa-habitación de los profesores de EGB”, *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados-La ley*, colaboraciones, núm. 3, Madrid, 15 de febrero, 1998, pp. 346-351.
- González Bustos, Mª A.: “Defensa de los bienes patrimoniales”, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Sosa Wagner, Fr. (coord..). Tomo III, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 2153-2169.
- González García, J.V.: *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo blanch, 2005.

- González García, J.V.: *La titularidad de los bienes de dominio público*, Marcial Pons, 1998.
- González Ríos, I: “Bienes comunales: naturaleza jurídica y necesidad de una nueva orientación en su régimen de aprovechamiento”, REAL núm. 286-287, 2001.
- Gosálbez Pequeño, H.: *Régimen jurídico general de la Enajenación del patrimonio privado inmobiliario de la Administración Pública*, Lex Nova, 2002.
- Gutiérrez Colomina, V.: *Régimen de Bienes de las Entidades Locales*, Tirant lo Blanch, 2012.
- López Ramón, F.: *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Civitas, 2012.
- Miralles González, I.: *Dominio público y propiedad privada*, Madrid, Civitas, 1992.
- Morillo-Velarde Pérez, J.I.: *Dominio público*, Estudios Trivium, Madrid, 1992.
- Morillo-Velarde Pérez, J.I.: “El patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía”, en Fernández-Figueroa Guerrero, F. (coord.): *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía*, CEMCI, 2007.
- Nieto, A.: Bienes Comunales, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1964.
- Sánchez Morón, M. (dir.): Barranco Vela, R.; Castillo Blanco, F.A.; y Delgado Piqueras, F.: *Los Bienes Públicos (régimen jurídico)*, Tecnos, 1997.
- Santamaría Pastor, JA: “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos” en Chinchilla Marin, C. (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004.
- Uría Fernández, Fr.: en el comentario al art. 3 de la LPAP del libro “Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, AAVV, Thomson-Aranzadi, 2008.