

III. SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

La Ley de Bases del Patrimonio del Estado.

SUMARIO: 1. *Ambito de la Ley.*—2. *Régimen de privilegios.*—3. *Administración, explotación y conservación.*—4. *Tráfico.* A) Adquisición. a) A título oneroso. b) A título gratuito. B) Enajenación. a) A título oneroso. b) A título gratuito.—5. *Propiedades especiales.* a) Por el sujeto. b) Por el objeto.—6. *El dominio público.* A) Planteamiento. B) Régimen. a) Afectación. b) El paso al régimen patrimonial. c) Las mutaciones demaniales. d) Las concesiones y autorizaciones permanentes. e) Demanio *ex lege*.

1. AMBITO DE LA LEY

El *Boletín Oficial del Estado* de 27 de diciembre último ha publicado la llamada Ley de Bases del Patrimonio del Estado, que, como ya viene siendo habitual en nuestras recientes leyes administrativas, aborda en realidad muchas más cuestiones que las que caben bajo el epígrafe que sirve a la Ley de nombre.

También en este punto, y ello es común a todas las leyes dichas, se unifican normas fragmentarias y se llenan ciertas lagunas, ocupándose la Ley de la parcela del patrimonio constituido por montes, si bien sólo en cuanto a la regulación de su inclusión en el inventario, quedando, por lo demás, vigente íntegramente la normativa forestal.

En la base 1.^a se afronta el riesgo de una definición y se dice con criterio descriptivo que constituyen el patrimonio del Estado: a) Los bienes propiedad del Estado que no sean de uso o servicio público, a menos que una Ley expresamente los declare demaniales (cosa ésta de muy difícil realización, ya que si no hay uso ni servicio público falta el dato teleológico que justifica el régimen exorbitante que es el demanio) (1). b) Los derechos reales y de arrendamiento y de los de cual-

(1) Con rarísimas excepciones, la doctrina está conteste en que la afectación es el criterio esencial del demanio. Así, HAURIUO: *Précis de Droit administratif*, 12.^a ed., pág. 789; GUICCIARDI: *Il demanio*, Padua, 1934, págs. 42 y sigs.; DUVERGER: *L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics*, París, 1941, páginas 202 y sigs.; MAROGER: *L'affectation a l'usage public des biens patrimoniaux administratifs*, París, 1942, págs. 62 y sigs.; BALLBÉ: *Concepto del dominio público*, Barcelona, 1945, págs. 27 y sigs.; LAUBADÈRE: «Domanialité publique, propriété administrative et affectation», en *Revue de Droit Public*, 1950, págs. 5 y sigs.; GARRIDO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, pág. 435; RIVERO: *Droit administratif*, págs. 478 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA: «Sobre la imprescriptibilidad del

quier naturaleza derivados del dominio de bienes patrimoniales. c) Los derechos incorporeales.

Quedan fuera del ámbito de la Ley los inmuebles del Estado español sitos en el extranjero, autorizándose al Gobierno para regular su régimen por Decreto (base 26).

Todo este conjunto de derechos está sujeto al régimen de la presente Ley y, subsidiariamente, al Derecho privado. En realidad, éste es también el régimen del dominio público (naturalmente, sujeto a otras normas) y, en efecto, veremos a continuación que el régimen contenido en la presente Ley es también un régimen administrativo exorbitante del común, si bien de grado mucho menor que el demanial puro. Es el presente un grado intermedio en la escala jurídica de la demaniabilidad de que habló Duguit.

No puede decirse en modo alguno que el régimen de privilegio que esta Ley consagra sea el demanial. Pero son aquellos privilegios de suficiente envergadura como para que constituyan un sistema harto diferente del privado. No debe hablarse del de un *tertium genus*, sino de un escalón intermedio en una vastísima gama, cuyos extremos son el dominio público natural y el dominio privado de muebles (2).

2. REGIMEN DE PRIVILEGIOS

Ello se comprueba con lo previsto en la base 5.^a, que al hablar de las prerrogativas de la Administración dice que ésta podrá recuperar por

dominio público», *R. A. P.*, núm. 13, pág. 20; GONZÁLEZ BERENGUER: *El patrimonio de las Corporaciones locales*, págs. 25 y sigs.; GARCÍA TREVIJANO: «Titularidad y afectación demanial», *R. A. P.*, núm. 29, pág. 16; CLAVERO ARÉVALO: «La inalienabilidad del dominio público», *R. A. P.*, núm. 25, pág. 39; ALVAREZ GENDÍN: «El dominio público; su fundamento y naturaleza jurídica», en *Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín*, págs. 259 y sigs.; STORAT: «La notion d'affectation en matière domaniale», en *Revue de Droit Public*, marzo-abril 1956, págs. 233 y sigs.

(2) La idea de que el demanio es un régimen que puede tener contenidos muy diversos—paralela a la de que la propiedad de los particulares es también, según su objeto, el momento histórico, etc., un derecho de contenido diversísimo, y como ella, absolutamente exacta—es hoy dominante. Así, GARRIDO: *Tratado...*, tomo II, páginas 456 y 516; RIVERO: *Droit administratif*, pág. 478; AUBY: «Contribution a l'étude du domaine privé de l'Administration», en *Etudes et Documents*, 1958, donde llega a hablar del demanio privado (pág. 43); DUVERGER: *L'affectation...*, págs. 216 y sigs.; LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, pág. 741. Para la doctrina italiana, tal visión es también la general, contribuyendo a ello (ver ZANBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, vol. IV, 3.^a ed., pág. 17) la división del dominio privado de la Administración en bienes disponibles e indisponibles. Tal idea, por último, resuelve el problema (del que insistentemente se viene ocupando GARRIDO FALLA) de la naturaleza de los bienes comunales; no son sino una grada más en la famosa escala. Otro tanto ocurre con los montes. (Sobre este último punto, ver

si la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos del patrimonio antes de que se cumpla el año, contado desde el día siguiente al del comienzo de la usucapión. Transcurrido dicho plazo, deberá acudir a los Tribunales ordinarios, ejercitando la acción correspondiente (3).

Además de este tradicional privilegio, consagra la Ley otros tres: 1) La facultad de investigar la situación de los bienes y derechos patrimoniales. 2) La del deslinde de oficio. 3) La conocida prohibición a los Tribunales de dictar embargos ni mandamientos de ejecución contra la Hacienda. No habla la Ley, sin embargo—omisión que supone una de sus faltas de sistema—, de otros privilegios del patrimonio del Estado. Por ejemplo, el de la concurrencia de créditos (no nos referimos al privilegio para el cobro de impuestos, que aquí no tendría su lugar, sino al establecido para los restantes créditos a favor de la Hacienda), o a los plazos de prescripción de acciones (si bien la omisión quizá sea deliberada y anuncie el propósito de supresión de un privilegio injusto).

3. ADMINISTRACION, EXPLOTACION Y CONSERVACION

a) *Administración.*—En la base 2.^a se confirma el principio de unidad del patrimonio del Estado (4), cuya administración y representación corresponde al Ministerio de Hacienda (5), si bien, con arreglo a la

GUAITA: *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, pág. 133; CLAVERO: *La inalienabilidad...*, pág. 84.)

(3) Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapión*, págs. 179 y sigs.

(4) Sobre la unidad del patrimonio estatal, véase GARRIDO, *Tratado...*, tomo II, página 520. Por el contrario, la Ley de 1 de junio de 1889 decía que a los Ministerios interesados se concedía «el usufructo» de los bienes.

(5) Según el minucioso estudio de ARSACIO DE PRADO, éstas son las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda en la Ley de Bases de 24-12-02, del Patrimonio del Estado:

1.^a Administración y representación del Patrimonio del Estado.

2.^a Proponer al Consejo de Ministros el traslado de dichas facultades, en determinados casos, a otros órganos de la Administración del Estado.

3.^a Estar representado en todas las Corporaciones, Instituciones, Entidades, Consejos y organismos similares que utilicen bienes o derechos del Patrimonio del Estado.

4.^a Proponer al Consejo de Ministros la aceptación de donaciones en favor del Estado.

5.^a Proponer al Consejo de Ministros la aceptación de herencias o legados en favor del Estado.

6.^a Ser notificado de toda adjudicación de bienes o derechos que se haga al Estado.

7.^a Incorporar materialmente al Patrimonio del Estado toda adjudicación al mismo de bienes o derechos.

8.^a Aprobar el deslinde de los bienes inmuebles patrimoniales.

9.^a Proponer al Gobierno el concierto de explotación de aquellos bienes patri-

base 25, todos los órganos de la Administración deben coadyuvar con aquél.

b) *Explotación.*—a') La base 7.^a habla de la explotación de bienes patrimoniales, para contratar la cual se requerirá concurso. Dice la base que ello compete al Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, cosa ilógica, ya que un órgano colegiado y de tan alto nivel no parece el idóneo para tal función, que debería estar atribuida al Ministro.

b') Las actividades industriales, comerciales y extractivas.

Las bases 21 y 22 se ocupan del aspecto industrial, comercial y extractivo de los bienes patrimoniales. Se distinguen actividades industriales a cargo de organismos autónomos y actividades industriales carentes de personalidad jurídica propia. Unos y otras facilitarán al Ministro de Hacienda copia anual del balance y de la Memoria y este Ministro in-

moniales susceptibles de serlo permanentemente, constituyendo fuente de ingresos para el Tesoro.

10. Proponer al Gobierno el acuerdo de que la explotación de dichos bienes se realice directamente por la Administración del Estado o por una Entidad estatal autónoma.

11. Adquirir los edificios o terrenos en que éstos hayan de construirse, que el Estado precise para el cumplimiento de sus fines, cualquiera que sea el Departamento ministerial a que hayan de afectarse ulteriormente, hecha excepción de los dos casos expuestos en la base IX, núm. 1, ap. a), núms. 1.^o y 2.^o

12. Conservación de los bienes inmuebles patrimoniales.

13. Dictar la declaración de alienabilidad de los bienes inmuebles del Patrimonio del Estado, para su enajenación.

14. Dictar el acuerdo de enajenación cuando el valor de los bienes anteriormente citados no exceda de cinco millones de pesetas.

15. Proponer al Consejo de Ministros la enajenación directa de bienes inmuebles.

16. Dictar el acuerdo disponiendo la permuta cuando el valor del inmueble que haya de entregar al Estado en cumplimiento de aquel contrato no exceda de cinco millones de pesetas.

17. Proponer al Gobierno la cesión a título gratuito de bienes inmuebles del Patrimonio del Estado, para fines de utilidad pública o de interés social.

18. Recibir la solicitud de los organismos autónomos para la adscripción a los mismos de bienes inmuebles del Estado para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con las normas que se establecen.

19. Someter los acuerdos de adscripción a la resolución del Consejo de Ministros.

20. Tomar en arrendamiento los bienes inmuebles que el Estado precise para el cumplimiento de sus fines.

21. Administrar y explotar las propiedades incorpóreas del Estado en todos aquellos casos en que no estén encomendadas o se encomienden específicamente, por precepto legal, a otro Departamento ministerial u organismo autónomo del Estado.

22. Proponer al Gobierno la adquisición de los títulos representativos del capital de Empresas por el Estado.

23. Proponer al Gobierno la constitución de Empresas por el Estado.

formará al Gobierno, tanto respecto a estos balances y memorias como respecto a las empresas en que el Estado sea partícipe directo, para lo que podrá recabar los datos necesarios. Informará también el Ministro sobre la modalidad en que es preferible explotar los yacimientos reservados en favor del Estado.

c) *Conservación.*—a) También se atribuye al Ministerio la conservación de los bienes patrimoniales, así como su arrendamiento (con igual régimen que la adquisición) (base 14).

b) El inventario.—La base 23 se ocupa del inventario (en el que se incluyen los bienes de los organismos autónomos, sin distinguir entre los que ya poseen y los futuros) y de la inscripción registral.

Tal como dice la exposición, el inventario queda abierto a la posibilidad, muy acertada, de incluir en él los bienes demaniales.

c) La inmatriculación.—La base 24 se ocupa de la inscripción registral, que, naturalmente, será a nombre del Estado.

24. Ejercitar los derechos que correspondan al Estado como partícipe directo de Empresas mercantiles, tengan o no la condición de nacionales, sin perjuicio de las facultades propias de las Delegaciones del Gobierno actualmente establecidas c que en lo sucesivo se establezcan mediante Ley.

25. Controlar la gestión de la incautación o intervención de Empresas acordada por el Gobierno conforme a las Leyes de 1-9 y 24-11 de 1939.

26. Proponer, en caso de que dicha incautación o intervención sea superior a un año, la formalización social de la participación estatal o la conversión de la Empresa incautada o intervenida en Empresa Nacional.

27. Afectación de los bienes integrantes del Patrimonio del Estado al uso general o a los servicios públicos.

28. Recibir notificación de la afectación hecha con bienes adquiridos por otros Departamentos de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

29. Recibir formalmente los bienes, como requisito *sine qua non*, para ser incorporados al Patrimonio del Estado.

30. Efectuar las mutaciones de destino de los bienes de dominio público.

31. Serle facilitado por los organismos autónomos que realicen actividades industriales o comerciales, copia del balance y Memoria detallada al fin de cada ejercicio y en relación con el mismo, de la gestión por ellos realizada, ya sea directamente, ya por las Empresas que sean partícipes o propietarios.

32. Emitir informe sobre la situación financiera del organismo de que se trate.

33. Elevar dicho informe al Gobierno durante el segundo semestre del ejercicio siguiente.

34. Recibir cuentas y Memoria de los Servicios industriales o comerciales carentes de personalidad jurídica propia.

35. Emitir informe sobre la situación financiera de dichos Servicios.

36. Elevar dicho informe al Gobierno durante el segundo semestre del ejercicio siguiente.

37. Elevar informe al Gobierno en el mismo plazo anterior, en relación con las Empresas de que el Estado sea partícipe directo.

4. TRAFICO

A) ADQUISICIÓN.

a) *A título oneroso.* Con arreglo a criterio acertado, la base 9.^a atribuye al Ministro de Hacienda todas las adquisiciones de inmuebles, cualquiera que sea el Ministerio a que hayan de afectarse, salvo las hechas *via expropriationis* o las que la peculiaridad de los servicios aconseje (cosa que deberá declarar el Gobierno).

En todo caso, la adquisición será por concurso, salvo que a juicio del Ministro de Hacienda proceda hacerlo directamente. Estas atribuciones al Ministro (superando el Decreto de 2 de julio de 1909, que las otorgaba al Gobierno) son una novedad elogiada.

b) *A título gratuito.* La base 3.^a regula la adquisición de derechos por el Estado.

38. Elevar al Gobierno informe general sobre las actividades industriales del Estado y de las Entidades estatales autónomas.

39. Recabar cuantos datos y antecedentes sean precisos en orden a la elevación de los informes anteriores, sin perjuicio de las facultades que le correspondan con arreglo a la Ley de Entidades estatales autónomas.

40. Informar previamente los acuerdos relativos al ejercicio de facultades de tutela o supremacía sobre las Entidades estatales autónomas que realicen actividades industriales o comerciales.

41. Determinar qué categorías de acuerdos han de requerir dicho informe.

42. Informar preceptivamente sobre la modalidad que, entre las previstas en el artículo 52 de la Ley de Minas, habrá de revestir la explotación de los yacimientos reservados en favor del Estado.

43. Radicar en él el Inventario general y el de Contabilidad patrimonial.

44. Inscribir a nombre del Estado los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, en los correspondientes Registros.

45. Proponer al Consejo de Ministros la imposición de multas de 1.000 a 25.000 pesetas por incumplimiento de la obligación de cooperación debida.

46. Imponer multas de 100 a 5.000 pesetas en caso de falta de diligencia o incumplimiento de la obligación de velar por la custodia, conservación, aplicación y, en su caso, su racional explotación, de bienes o derechos del Patrimonio del Estado.

47. Proponer al Gobierno que dicte las oportunas normas relativas al régimen especial de adquisición, enajenación, gravamen o arrendamiento de bienes del Estado sitos en territorio extranjero, necesarios para el desenvolvimiento de servicios exteriores.

48. Disposición adicional.—Reintegrar al Servicio de Vías Pecuarias, a través de los Presupuestos generales del Estado correspondientes al siguiente ejercicio, el importe de las enajenaciones que anualmente se verifiquen, para cumplimiento de los fines específicos legalmente atribuidos a dicho Servicio.

49. Disposición final.—Proponer al Gobierno la aprobación, en el plazo de un año (a contar del 24-12-62), del texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado.

50. Ejercitar la potestad reglamentaria en relación con el texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado.

No pueden aceptarse donaciones, herencias o legados sino mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros. Bastaba, creemos, el sistema del Código civil, que establece para las herencias el beneficio de inventario.

El problema de los bienes mostrencos, como es sabido, suscitó grandes discusiones. A partir de la Ley conocida por este nombre, y posteriormente del Código civil, se estimó que, si bien al Estado correspondían todos los inmuebles abandonados, éstos podían ser adquiridos por los particulares por usucapión; es decir, la Ley de mostrencos acabó con la simple ocupación como modo de adquirir inmuebles. Este es el régimen que con alguna modificación consagra la base 3.^a, 2, de la Ley que estudiamos.

El Estado adquiere los mostrencos por vía administrativa, mas si se opone un tercer poseedor por plazo mayor de un año, el Estado deberá reivindicar judicialmente el bien, reivindicación que no prospera si han pasado los plazos de la usucapión. Los poseedores no pueden ser compelidos a exhibir sus títulos.

La puntualización aquí consiste en que antes de esta Ley podría entenderse que el Estado podría recuperar administrativamente cualquier bien mostrenco con tal de que la posesión del particular no hubiera alcanzado los plazos de la usucapión. Ahora queda claro que la acción de oficio no tiene tan largo plazo y queda reducida a un año.

B) ENAJENACIÓN.

Materia de extraordinario interés es la referente a enajenación y gravamen (6) de estos bienes.

a) *A título oneroso.* Tras declarar que el transigir sobre ellos requiere Decreto y la sumisión a arbitraje requiere Ley, se regula la enajenación de manera que debe ser precedida, en el caso de inmuebles, de una declaración de alienabilidad hecha en el Ministerio de Hacienda (7).

(6) GARRIDO (*Tratado...* tomo II, pág. 531) plantea y resuelve el siguiente problema: la hipótesis de los bienes que reciba el Estado por herencia o donación y sobre los que, previamente, pesase un gravamen real: parece que en este caso debe admitirse la posibilidad de que sean ejecutados.

(7) Esto supone una elogiable flexibilización frente al sistema anterior, que exigía en estos casos (véase el artículo 6.^o de la Ley de Contabilidad, de 1911) nada menos que una Ley. Consecuente con ello, la Constitución de 9 de diciembre de 1931 declaraba nula (art. 117) toda venta de parcela del Patrimonio del Estado no precedida de Ley. CLAVERO (*La inalienabilidad...*, cit.) criticó el rigor de la Ley y adujo ejemplos en los que no se llevaba a efecto (la enajenación de sobrantes de vías pecuarias y otros). GARRIDO (*Tratado...*, tomo II, págs. 531-532), hablando del sistema anterior, dice: «Prohibición de enajenar cuyos efectos prácticos se aproximan

Clavero demostró claramente la diferencia entre la inalienabilidad del dominio público y la situación de la inalienabilidad, salvo Ley en contra, del dominio privado del Estado. En el primer caso se trata de una cualidad ínsita al demanio; en el segundo se trata de una mera atribución de la cualidad de no vendibles que se otorga a los bienes patrimoniales del Estado con criterio de oportunidad para evitar posibles fáciles ventas (8).

La consecuencia de esta diferencia es ésta: en el primer caso, el bien que va a venderse debe dejar de ser demanial mediante la declaración de desafectación, pasar de este modo a patrimonial, ser declarado alienable y vendido. En el segundo caso basta con la declaración de alienabilidad. Esta declaración compete: al Ministerio de Hacienda, si el bien es tasado en menos de 5.000.000 de pesetas; al Gobierno, si entre 5.000.000 y 20.000.000; mediante Ley, si lo es en más.

La base 10 regula las permutas, a las que dedica dos párrafos. En el primero se definen aquéllas como las enajenaciones cuya contrapartida es un inmueble, siempre que la diferencia de valores entre ambos bienes no supere el 50 por 100 del que tenga mayor valor; en el segundo párrafo se fija la competencia para acordarlas con idéntico criterio al ya visto para las ventas.

La base 11, análogamente a como sucede en Derecho local, exceptúa de la regla general de subastar las enajenaciones a colindantes de solares inedificables o fincas rústicas inexplotables.

b) *A título gratuito.* Sólo caben cesiones gratuitas para fines de utilidad pública (cesiones a organismos urbanísticos o a Corporaciones locales) o de utilidad social (cesiones a Beneficencia o la Iglesia, al Movimiento o a Corporaciones locales).

Según la base 3.^a, contra los bienes patrimoniales del Estado cabe la usucapión, con arreglo al Código civil.

5. PROPIEDADES ESPECIALES

a) *Por el sujeto.* El patrimonio de organismos autónomos.

La base 13 se ocupa de los bienes de organismos autónomos, quie-

mucho a la inalienabilidad.» La desaparición del clima que había dado lugar a las leyes desamortizadoras contribuyó a debilitar la vigencia real de la exigencia de autorización legal. El sistema, en efecto, no podía ser más absurdo: para desafectar bastaba con una decisión administrativa, mientras que para vender lo desafectado (o lo nunca afectado) se requería la intervención del Legislativo. Si se admitía (como debía hacerse, a tenor del artículo 341 del Código civil) la desafectación tácita por la acción privada sobre el demanio, la contradicción interna en el sistema no podía ser mayor.

(8) CLAVERO: *La inalienabilidad...*, pág. 57. En el mismo sentido, para el De-

nes podrán solicitar del Ministro de Hacienda la adscripción de bienes del Estado para el cumplimiento de sus fines. De la base se deduce que la propiedad continuará siendo siempre del Estado (9), que la decisión de adscripción corresponde al Consejo de Ministros y que el Estado conserva siempre un derecho de reversión. Sin embargo, de la base 20 podría deducirse que el actual patrimonio de aquellos organismos continuará siendo propiedad de los mismos. Esto debe rechazarse.

b) *Por el objeto.*

Las bases 15, 16, 17 y 18 se ocupan de los bienes muebles, de las propiedades incorpóreas, de la propiedad de los títulos mobiliarios (donde se habla también de la constitución de empresas por el Estado, cosa que sólo podrá hacer el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda, así como la enajenación de títulos, que si excede del 10 por 100 de la participación estatal requerirá una Ley) y de la propiedad de empresas incautadas o intervenidas, respectivamente.

6. EL DOMINIO PUBLICO

A) PLANTEAMIENTO.

Tal como dijimos al principio, y como una manifestación muy destacada de que la Ley abarca en realidad más de lo que su propio enunciado dice, la base 19 marca las competencias del Ministro de Hacienda en relación con el dominio público, en seis apartados. Para comprender mejor el porqué de ellos, conviene reproducir el oportuno párrafo de la exposición de motivos. Dice así: «La base décimonovena hace un planteamiento de las competencias del Ministro de Hacienda, en cuanto organización patrimonial, en relación con el dominio público, en primer lugar por la íntima ligazón de ambas esferas (dominios público y privado), determinada por el proceso de afectación, desafectación y mutación de destinos, que determina la existencia de una corriente de bienes que discurren de un campo a otro y, además, en la necesidad de centralizar, únicamente en lo indispensable, ciertas competencias básicas.

»A estas consideraciones se une la de que es preciso resolver ciertos problemas presentados por la práctica cotidiana de los servicios, cuales son el determinar el momento en que ciertos bienes deben entenderse incorporados al patrimonio, que la Ley lo afronta buscando la solución de máxima garantía para los intereses del Estado.

»La situación de los beneficiarios de concesiones o autorizaciones so-

recho francés, DUEZ y DEBEYRE: *Traité de Droit administratif*, París, 1952, páginas 772-773; BONNARD: *Précis de Droit administratif*, 1943, pág. 679.

(9) Tal como prevé el artículo 25 de la vigente Ley de Entidades estatales autónomas, de 26 de diciembre de 1958.

bre el dominio público cuando dicha organización tiene lugar (procurando el respeto de los intereses particulares) y la necesidad de que desde la legislación patrimonial se coadyuve a la defensa del dominio público y se cree un régimen para aquellas concesiones y autorizaciones compatible con los intereses patrimoniales en potencia.»

B) RÉGIMEN.

Consecuentemente con este planteamiento de la exposición de motivos, la base 19 contiene normas para el demanio, de las cuales se deduce:

a) Que compete al Ministerio de Hacienda la afectación de bienes patrimoniales al uso general o de servicio público. Mas no puede dejar de atribuirse a los demás Ministerios la *potestas affectandi* lógica, cuando son ellos «los que adquieren bienes según la presente Ley», y así se reconoce por la propia Ley de Bases.

b) Cuando los bienes demaniales no sean precisos a los fines que justifican el demanio o pierdan esta condición *ex lege*, pasan al patrimonio del Estado, siempre previa recepción formal por el Ministerio de Hacienda. He aquí uno de los puntos clave de la nueva Ley.

Estamos ante el grave problema de la desafectación fáctica, que tan brillantemente han tratado, entre otros y en nuestra Patria, Fernández de Velasco, García Oviedo, Clavero Arévalo y, sobre todo, García de Enterría. La Ley parece querer ir en este punto contra lo que la doctrina ha sostenido, en el sentido de que el dominio público no puede ser eterno, y así, se dice en el párrafo segundo del número 2 de la base 19 que hasta no efectuarse la recepción formal por el Ministerio de Hacienda no perderán los bienes demaniales que van a pasar a patrimoniales la condición de demaniales. Esto ha de ser explicado con lo establecido en el párrafo primero del propio número 2, que dice que cuando los bienes de dominio público ya no sean precisos a fines de uso general o de servicio público a que están afectados, etc., se incorporarán al patrimonio del Estado. Es evidente que la acción privada ocupando un bien demanial y desafectándolo de hecho es una de las maneras de consumir el supuesto legal de que el bien ya no es preciso para los fines a que estuvo afectado. Ahora bien, parece que la ocupación privada da lugar a la pérdida de la condición de demanial, pero ello comporta el paso del bien al patrimonio del Estado y no al patrimonio del particular ocupante. Pero, por otra parte, los bienes demaniales sólo pueden pasar a patrimoniales del Estado, como hemos visto, previa una recepción formal por el Ministro de Hacienda, y mientras falta ésta siguen siendo demaniales. La solución en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales es harto diferente, puesto que en él no se exige esta recepción for-

mal, y los bienes pasan a patrimoniales, comenzando a continuación a correr contra ellos los plazos de la usucapión. Esta era también la solución del artículo 341 del Código civil (10).

Tal como está redactada la Ley que comentamos, esta solución local y del Código no es posible hoy. Por el Estado tiene que admitirse, por consiguiente, que el dominio público es, efectivamente, eterno. A esto es a lo que le llama la Exposición de Motivos «solución de máxima garantía». Tal solución olvida elementales supuestos sociológicos, y es de esperar que en el texto articulado se corrija esta anomalía. Quizá mediante un artículo que diga que en los casos en que el bien demanial ha sido desafectado de hecho por la acción privada y transcurridos ciertos plazos pase directamente al patrimonio del particular ocupante.

c) Las mutaciones demaniales corresponden al Ministro de Hacienda (11).

d) Los tres últimos números de la base 19 se ocupan de las concesiones y autorizaciones permanentes sobre el demanio (12).

e) Una quinta conclusión sobre el dominio público se deduce de la Ley—y esta vez no de la base 19, sino de la 1.^a—, y es ésta: se consagra la postura de que, además del demanio *ex affectatione*, existe el demanio *ex lege*. Es decir, se prevé la posibilidad de otorgar los fuertes privilegios demaniales o bienes que no son de uso ni de servicio público. Esto es absolutamente recusable.

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER.

Profesor A. de Derecho Administrativo del Estudio General de Navarra

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Sobre la imprescriptibilidad...*, demostró que ésta era la única interpretación que podía darse al Código. GARRIDO (*Tratado...*, tomo II, página 463) responde que «la solución no puede ser la misma en relación con todas las dependencias que actualmente constituyen el dominio público». Mas, en cuanto a los bienes afectos a servicios públicos, llega a admitir «no ya el juego de la desafectación tácita, sino, más aún, a que se entienda producida en el momento mismo en que la ocupación del tercero comienza». CLAVERO (*La inalienabilidad...*, pág. 65) comenta favorablemente el sistema realista del R. B.

(11) Este es el criterio vigente en Francia. Ver, aparte del clásico libro de WALINE, RIVERO: *Droit administratif*, pág. 485.

(12) La absurda distinción entre concesión demanial y autorización permanente para utilización del demanio parece va a perpetuarse. Parte de la doctrina apunta hacia un tratamiento unitario de las figuras concesionales. Así, ENTRENA CUESTA («El dominio público de los hidrocarburos», *R. A. P.*, núm. 29, pág. 356), PÉREZ OLEA («Las concesiones de dominio público a título de precario», *R. A. P.*, número 24, págs. 185 y sigs.), FORSTHOFF (*Tratado de Derecho administrativo*, traducción española, pág. 521). En igual sentido, mi *Curso de Derecho administrativo local de España*, de próxima aparición.