

**MASTER INTERUNIVERSITARIO EN DERECHO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**CAMBIOS EN LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO
PÚBLICO**

**ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DE LA
VIVIENDA SOCIAL**

M^a Asunción Casabona Berberana. Junio 2019

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. Régimen jurídico y protección de los bienes públicos

1. Concepto de bienes públicos
2. Evolución Histórica
3. Bienes Públicos y Propiedad
4. Distinción entre bienes demaniales y patrimoniales
 - 4.1 Concepto de bien demanial
 - 4.2 Afectación de bienes y derechos al dominio público
 - 4.3 Reconocimiento por ley de la condición de demanial
 - 4.4 Concepto de bien patrimonial
5. Formas de uso de los bienes demaniales
 - 5.1 Uso por la Administración del dominio público
 - 5.2 Uso por particulares del dominio público
 - 5.2.1 El uso común o utilización colectiva
 - 5.2.2 Uso especial
 - 5.2.3 Uso privativo o excluyente
6. Formas de uso de los bienes patrimoniales

CAPÍTULO II. CONCEPTO DE VIVIENDA SOCIAL. NATURALEZA DE LA VIVIENDA SOCIAL PÚBLICA

1. Concepto de vivienda social
 - 1.1 Análisis Histórico
 - 1.2 Distribución de competencias y política de vivienda
2. Naturaleza jurídica de la vivienda social pública
 - 2.1 Posible naturaleza demanial de la vivienda social pública
 - 2.2 Posible naturaleza patrimonial de la vivienda social pública

CAPÍTULO III. MODIFICACIONES EN EL CONCEPTO DEL PATRIMONIO PÚBLICO

1. Adaptación del Patrimonio Público a las necesidades de la sociedad
2. Criterios para posibles modificaciones legislativas
 - 2.1 Aproximación de Bienes Demaniales y Patrimoniales
 - 2.2 Valorización de los bienes públicos
 - 2.3 Bienes residuales

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Cuando pensamos en los bienes públicos de las Administraciones, los solemos relacionar con aquellos que son de todos, y de los que todos podemos disfrutar por igual: las calles, los ríos, los montes, las playas..., sin embargo profundizando algo más, veremos que esa afirmación debe matizarse, pues puede haber bienes públicos que sólo pueden disfrutar, al menos temporalmente, determinadas personas.

Así podemos citar los aprovechamientos de aguas subterráneas, de recursos mineros, o la explotación de autopistas. Son casos cuyo objeto son bienes públicos, pero cuyo derecho de uso, temporal, se atribuye a una persona en concreto, mediante el negocio jurídico de la concesión, que es el procedimiento que la legislación ha establecido para tolerar el uso privativo de bienes demaniales, aquellos que están destinados a *“ser de todos”*.

Esta vocación de uso común, se expresa en la normativa señalando que son bienes destinados al *“uso general o al servicio público”* (artículo 5.1 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. LPAP).

En contraposición, hay bienes públicos que no tienen esa característica de estar destinados al *“uso general o al servicio público”*, y que se identifican en la legislación como *“bienes patrimoniales”* (artículo 7 LPAP)

La diferencia sustancial entre una y otra categoría es su régimen jurídico, exorbitante del derecho privado en el caso de los bienes demaniales, y determinado por las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad establecidas en el artículo 132 de la Constitución, mientras que, respecto de los bienes patrimoniales, las Administraciones Públicas están en una posición semejante a la de cualquier particular respecto a sus bienes, y su régimen jurídico es el propio del derecho privado.

La inclusión de un bien, en una u otra categoría viene determinado por la circunstancia jurídica de su afectación.

El artículo 65 LPAP dispone que: *“La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público.”*

La afectación puede derivar de una norma con rango legal, pero, con carácter general, la afectación deriva de un acto expreso, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación (artículo 66 LPAP).

La condición de un bien como demanial, o patrimonial, determina también sus formas de utilización. Por lo que respecta a los bienes patrimoniales, ya se ha señalado que su régimen jurídico es el propio del derecho privado, por lo que sus formas de disposición son las reguladas en la legislación civil.

En cambio, por lo que respecta a los bienes demaniales, se distinguen dos formas de uso:

- a) Uso común general, *“que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados”* (artículo 85.1 LPAP)
- b) Uso privativo *“que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.”* (artículo 85.3 LPAP)

Según establece el artículo 86.3 LPAP, *“El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.”*

Existe una categoría de bienes públicos, que pertenecen a la Administración Pública para cumplir una función de servicio, en los que el uso común general sólo se plantea como concepto abstracto, en el sentido de que todos podrían usarlos en un momento determinado, pero, por su propia naturaleza, son únicamente susceptibles de uso privativo.

Se trata de la vivienda social, que la Administración pone a disposición de aquellos segmentos de la población que, por razones económicas, no pueden acceder a una vivienda por otros medios, y precisan de estos bienes públicos para establecer su residencia habitual.

A partir del reconocimiento en los distintos Estatutos de Autonomía de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*, conforme al artículo 148.3.1 CE, estas Administraciones han devenido titulares de un patrimonio público de vivienda, con el objetivo fundamental de dar cumplimiento a la función social de estos bienes, y la materialización del derecho a una vivienda digna y adecuada, recogido en el artículo 47 C.E.

En cuanto la titularidad pública de vivienda está destinada al cumplimiento de ese fin o servicio público, se trata de bienes demaniales, no adquiridos por la Administración para obtener un rendimiento económico, sino para satisfacer la demanda social de vivienda, especialmente entre la población más vulnerable.

La forma jurídica de disposición de la vivienda social suele ser el contrato de arrendamiento, no el derecho de concesión, que, cómo hemos señalado, es la forma jurídica de disposición de los bienes demaniales.

En el caso de la vivienda social de titularidad pública, nos encontramos que, si bien la razón que justifica su pertenencia a la Administración es el cumplimiento de un servicio social, y, en este sentido serían bienes demaniales, su forma de uso es la propia de los bienes patrimoniales, lo que lleva a plantear si situaciones como ésta ponen de manifiesto que la distinción tradicional entre bienes demaniales y patrimoniales, en la actualidad se están desvirtuando, y los límites entre uno y otro son cada vez más difusos.

A partir del planteamiento de la contradicción que supone el uso conforme a negocios privados de bienes con características de demaniales, se pretenden analizar los aspectos propios del dominio público y los propios del dominio privado, y la tipificación conforme a ellos de la vivienda social.

Si se pudiera llegar a estimar la naturaleza dual de las viviendas sociales, demaniales por su destino al servicio público, y patrimoniales en cuanto a su régimen de uso, pudiera ser la base para proponer un régimen nuevo de propiedad pública, determinado por la función social de la propiedad, que superaría los límites estrictos de la clasificación tradicional.

Este problema jurídico se ha elegido para estudiar si la separación tradicional entre bienes demaniales y patrimoniales resulta hoy superada por la existencia de bienes públicos, que no encajaría, en ninguno de esos dos conceptos, en sentido estricto, y analizar la evolución del concepto del patrimonio público, hacía un concepto unitario, que implica un uso más eficaz y eficiente de los bienes demaniales, sin excluir formas de uso propias del derecho privado.

Las nuevas formas de gestión deberían de ir acompañadas de las correspondientes reformas legislativas, apuntándose, al final del trabajo algunas ideas para esos cambios.

El trabajo se estructurará en tres capítulos:

Capítulo I. Régimen jurídico y protección de los bienes públicos: 1. Concepto de

Capítulo II. Concepto de vivienda social. Naturaleza de la vivienda social pública:

Capítulo III: Modificaciones en el concepto del patrimonio público

Conclusiones

CAPÍTULO I

RÉGIMEN JURÍDICO Y PROTECCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS

1. CONCEPTO DE BIENES PÚBLICOS

El ordenamiento jurídico no nos facilita una definición de los bienes públicos, por lo que nos plantearemos su definición, a partir de sus rasgos característicos.

Desde un punto de vista económico, los bienes públicos, en contraposición a los bienes privados, se caracterizan porque se consumen conjuntamente, por varios consumidores a la vez; sin que se pueda privar a ningún individuo o colectivo de su consumo; y sin que el consumo sea rival, en el sentido de que el uso por unos, no impide el consumo por el resto.¹

Podemos ver estas tres notas reflejadas en los bienes que, conforme al artículo 132.2 de la Constitución forman parte, en todo caso, del dominio público estatal: *“la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”*

Desde el punto de vista jurídico la definición de bienes públicos vendrá determinada por su titularidad, de modo que bienes públicos serán los que son de titularidad de una Administración Pública.

Así se deduce del artículo 5 de la LPAP, que, al definir el dominio público, establece, como condición, la titularidad pública²

Según lo anterior, se podrían definir los bienes públicos como aquellos, que, perteneciendo a una Administración pública, están destinados al uso general, sin que el uso por unos impida el uso por el resto.

No obstante, esta definición sólo sería aplicable a una categoría de bienes públicos: los bienes de dominio público o demaniales, pero no a la otra categoría de bienes públicos: los bienes de dominio privado o patrimoniales, que no están destinados al uso general o público.

¹ Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía en 2009, definió así los *“Public goods”*: *A good that is available to all and where one person’s use does not subtract from another’s use*

² Artículo 5.1 LPAP: *“Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.”*

El artículo 7 LPAP, define los bienes patrimoniales, de forma negativa respecto a los demaniales, señalando que son los que “no tengan el carácter de demaniales”, pero de la misma manera que hemos visto en el artículo 5, también establece, como condición de esa categoría, que sean de titularidad de una Administración Pública.³

No cabe duda de que, tanto los bienes demaniales como los patrimoniales, son bienes públicos, calificación que deriva de su titularidad pública, si bien, desde un punto de vista económico su rasgo característico será el uso común general, propio de los demaniales, mientras que los patrimoniales, con un régimen jurídico común al privado, quedarían fuera de esa especialidad, y, consiguientemente, desde ese punto de vista económico, fuera del concepto de bien público.

Partiendo del dato de la titularidad, los bienes públicos también se pueden definir, en un sentido negativo, como aquellos que no pueden ser objeto de apropiación por los particulares.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Desde el Derecho Romano se puso de manifiesto la existencia de determinados bienes que, por su trascendencia, no podían ser objeto de apropiación por los particulares y se fijaron distintos estatutos jurídicos para las cosas.

Así, la clasificación básica es entre⁴:

- 1) *Res Divini Iuris*, categoría que incluía las *res sacrae*, consagradas a los dioses superiores; las *res religiosae*, destinadas al culto de los dioses inferiores o Manes; y las *res sanctae*, que incluía las puertas y los muros de las ciudades situados bajo el amparo de los dioses.
- 2) *Res Humani Iuris*, que se clasificaban en:
 - a) *Res privatae*, eran las cosas pertenecientes a los particulares.
 - b) *Res publicae*, que pertenecían al *populus romanus*, y podían utilizar todos los ciudadanos de Roma. A su vez podían ser:

³ Artículo 7.1 LPAP: “ Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales”

⁴ SERNA VALLEJO, Margarita: *Los Bienes públicos. Formación de su Régimen Jurídico* (2005). Anuario de historia del derecho español. n° 75. Pág. 969-970

- *Res publicae in uso publico*, bien por su propia naturaleza, como sucedía con el mar y los ríos, bien porque las autoridades las hubieran destinado a un uso público mediante un edicto especial denominado *publicatio*. En esta situación se encontraban las calles, las vías, los puentes, los foros, las plazas, los teatros y las termas.

Todos estos bienes eran *res extra commercium*, de modo que no podían ser objeto de apropiación, ni de tráfico jurídico.

- *Res in patrimonio populi o in pecunio populi o in patrimonio fisci*, que eran bienes excluidos del uso público y, sin perjuicio de pertenecer también al pueblo romano, estaban destinadas al sostenimiento de los gastos del Estado, por lo que eran parte de las *res intra commercium*, lo que permitía que pudieran ser objeto de tráfico jurídico.

El concepto de *Res communes ómnium*, se usaba para referirse al aire, al agua corriente (*aqua profuens*) y al mar con sus costas, por ser bienes que pertenecían a todos conforme al derecho natural y quedaban excluidos del dominio de los particulares, de igual modo que sucedía con las cosas públicas. Cualquier hombre podía utilizar las *res communes ómnium* en la medida de sus necesidades, con el único límite de no lesionar el mismo derecho reconocido a los demás, procediendo la *actio iniuriarum* contra el que entorpeciera su uso por los otros.

A partir del siglo XI la división de las cosas propia del Derecho romano se incorporó, con pequeñas matizaciones, a los derechos de los Reinos europeos, y coincidiendo con el fortalecimiento de los diferentes Reinos y del poder de las Monarquías de la Europa cristiana aparece la idea del *dominium principis* o dominio de la Corona, del que forman parte tanto los bienes que el Rey adquiere por herencia o por conquista y que integran su patrimonio personal, como los que le pertenecen en tanto cabeza del Reino, destinados al sostenimiento de los gastos de éste que el Monarca debe gestionar⁵, y aun habría una tercera categoría de bienes que sería el patrimonio fiscal, en el que se englobaban las rentas públicas, parte de las cuales se entregaban al Monarca.

Por lo que respecta a las *res communes ómnium* fueron objeto de un progresivo desinterés, toda vez que su disfrute no generaba conflictos y, además por naturaleza son inapropiables.

⁵ SERNA VALLEJO, Margarita, op. cit., Pág. 975

Así, frente a las cosas comunes, caracterizadas porque ni pertenecen, ni pueden pertenecer a nadie, se consolida la categoría de los bienes públicos, que son los que pertenecen a las Administraciones, originariamente los pertenecientes a la Corona y a las ciudades.

Un hito fundamental en la configuración jurídica del dominio público lo constituye la etapa de la Revolución Francesa, destacando la Ley de 22 de noviembre-1 de diciembre de 1790, que supuso la transformación del dominio de la Corona, en dominio de la Nación, una vez que se atribuyó a ésta la soberanía, utilizándose desde entonces, como sinónimos, los términos «dominio público» y «dominio nacional».⁶

Además, podemos destacar los siguientes aspectos de esta Ley:

- Recogía el principio de inalienabilidad, salvo por Ley, de forma que cualquier enajenación que no hubiera decidido la Nación resultaba nula.

- Preveía la posibilidad de derogación de la regla de imprescriptibilidad.

- Hacía a la Nación propietaria de todas las partes del territorio que, bien por su propia naturaleza, bien por su destino, no podían pertenecer a los particulares, así como de los bienes y herencias vacantes, por aplicación del principio de “*dominio eminente*”

- Redujo considerablemente los bienes municipales al incluir dentro del dominio público o dominio nacional los caminos públicos, las calles y las plazas de las ciudades, de forma que, prácticamente los únicos bienes públicos que las ciudades y los pueblos conservaban eran los de aprovechamiento comunal.

A partir de la entrada en vigor del Código Civil francés de 1804, los primeros autores que interpretaron los artículos referidos a los bienes públicos, entendieron que existía una relación similar a la propiedad privada entre la Nación y sus bienes, quedando todos los bienes del Estado y de los municipios sometidos a un mismo régimen jurídico.

Sin embargo, pronto empezó a formarse una corriente doctrinal que distinguía, de un lado, los artículos 538 y el 540, relativos, al dominio público, integrado por bienes sobre los que no cabe la posibilidad de propiedad privada, inalienables e imprescriptibles. De otro, los artículos 539 y 541 concernientes al dominio del Estado compuesto por bienes susceptibles de propiedad privada, enajenables y prescriptibles.

⁶ SERNA VALLEJO, Margarita, op. cit., Pág. 978

El representante más importante de esta doctrina es Proudhon, que distingue entre el dominio público nacional, que comprende las cosas destinadas al uso de todos (los caminos públicos, las carreteras o los ríos navegables), cuya propiedad no corresponde a nadie de manera exclusiva y respecto de los cuales el poder público tan sólo tiene la obligación de garantizar su disfrute al conjunto de la sociedad. Y el dominio privado del Estado, que incluye bienes productivos, cuyos rendimientos se integran en las arcas de la Hacienda.⁷

La teoría de Proudhon supone la superación del viejo principio de unidad de los bienes públicos, aceptándose desde entonces la distinción entre un dominio público y un dominio privado de las administraciones y la idea de la existencia de un derecho de propiedad sobre los bienes integrantes de sus respectivos dominios privados.

La influencia de Proudhon se refleja en España en la obra de Manuel Colmeiro, que define así los bienes públicos:

*“Llámanse bienes públicos las cosas que corresponden en plena propiedad á la nacion y en cuanto al uso á todo el mundo, ó segun dice la ley de Partida, «pertenescen á todos los omes comunalmente, en tal manera que tan bien pueden usar dellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran ó viven en aquella tierra do son”*⁸

De este modo, se consolida la idea de dominio público, distinto del dominio privado, lo que tendrá su reflejo en leyes sectoriales anteriores al Código Civil de 1888-1889, acogándose por primera vez en el Derecho español en la legislación de aguas y en la hipotecaria.

Finalmente, esta distinción se plasma en el Código Civil, cuyos artículos 339 y 340 establecen:

Artículo 339. Son bienes de dominio público: 1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes contruidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos. 2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

⁷ SERNA VALLEJO, Margarita, op. cit., Pág. 984

⁸ COLMEIRO, Ramón, “Derecho Administrativo Español”, Madrid, 1876, Tomo II. página 5, apartado 1374.

Artículo 340. Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurran las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada.

3. BIENES PÚBLICOS Y PROPIEDAD

En los comienzos del siglo XX, se introdujo un nuevo debate en las teorías del dominio público en Francia, el surgido entre Hauriou y Duguit, en relación con la naturaleza de ese dominio, respecto a si la relación existente entre la Administración y los bienes del dominio público constituye, o no, un derecho de propiedad y, en el caso de admitirse su existencia, cuál sería la naturaleza y características de esta propiedad.

En ese debate, por un lado Hauriou rechazó concebir al dominio público como *res nullius* argumentando que la naturaleza de las cosas que no pertenecen a nadie es ser objeto de propiedad mediante la ocupación, lo que consideraba incompatible con la inalienabilidad.⁹

Así, el dominio público sería un derecho de propiedad pública atribuido a una Administración, sin perjuicio de que ese Derecho de propiedad presente unas características particulares, en atención a la finalidad pública a la que están afectos los bienes que lo forman.

En contraposición a esa tesis, Duguit considera que los bienes que integran el dominio público no son susceptibles de propiedad, ni privada, ni pública, sino que, respecto a ellos, el Estado tiene sólo un deber de protección.

Desarrolla la conocida como “*escala de demanialidad*”, según la cual, todos los bienes del Estado, de un modo u otro, están afectos a fines públicos, pero no en la misma situación o sujetos a las mismas reglas. Según la naturaleza de la cosa, la categoría del servicio, el modo de afectación o de empleo, la demanialidad es diferente. Por lo que respecta a los bienes de dominio público, la afectación es tan intensa, que hace imposible la existencia de un vínculo de propiedad de la Administración con ellos.

Siguiendo esta teoría, el dominio público se concibe como una forma de propiedad administrativa inalienable e imprescriptible, derivada de la afectación a un uso o servicio público.

No faltan tampoco críticos a esta teoría, que propugnan una elaboración iuspublicista del dominio público, que no se ciña a conceptos propios de la parte general del Derecho, cómo sería la propiedad.

⁹ LOPEZ RAMÓN, Fernando, “*Teoría Jurídica de las cosas públicas*”. (2011) Revista de Administración Pública Madrid, septiembre-diciembre pág.20

Así Morillo-Velarde, critica esa doctrina por “*conformarse con remitir las peculiaridades del régimen demanial al cómodo expediente de las modulaciones o especialidades, sin comprender que ante lo que estamos es ante indicios de una institución diferente*”¹⁰

Desde estos planteamientos, no podría hablarse de propiedad sobre algo que es inalienable, imprescriptible e inembargable, de tal manera que la posición de la Administración sería más bien la de un administrador de los bienes públicos, por cuenta de la colectividad, en una figura equiparable a la potestad.

Otros autores, descartando también la relación de propiedad, consideran que serían manifestaciones del señorío (esto es, de la soberanía), bajo la idea prevalente de la gestión de los intereses colectivos, pues el legislador no pretendería con el dominio público asegurar la apropiación del bien por la Administración, sino satisfacer una necesidad social¹¹.

Analizando esta cuestión, desde el punto de vista legislativo, advertimos que, en relación con los bienes demaniales, tanto el *Texto Articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, (TALBPE)* cómo la vigente Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, evitan usar el término “*propiedad*”.

Así en el TALBPE, no existe una definición del dominio público, sino que toda la Ley está articulada entorno a lo que serían los bienes patrimoniales, y sólo su último Título IV “*Competencia del Ministerio de Hacienda en relación con el dominio público*”, regula la afectación, en cuanto transformación de un bien patrimonial, por precisarlo “*un órgano de la Administración del Estado*” (artículo 114), así como las mutaciones demaniales y las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público.

No regula lo que se podría denominar “*bienes demaniales por naturaleza*”, que serían los comprendidos en el punto 1º del artículo 339 del Código Civil.

El artículo 1º del TALBPE, dispone que:

“Constituyen el Patrimonio del Estado:

1º Los bienes que, siendo propiedad del Estado no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales.

¹⁰ MORILLO-VELARDE, PÉREZ, José Ignacio “Dominio Público”. (1992). Editorial Trivium. Página 34

¹¹ LOPEZ RAMÓN, Fernando, op, cit., pág. 22

Los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo, tendrán la consideración de demaniales”

La excepción incluida en el primer párrafo de este artículo resulta ciertamente confusa, si bien se opta por interpretar que los bienes a los que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales, (*serían los demaniales por naturaleza*), no constituyen el Patrimonio del Estado, y, en consecuencia, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley de 1964, siendo regulados por la normativa sectorial.

Tampoco la Ley 33/2003, de 3 de noviembre se refiere al derecho de propiedad sobre los bienes demaniales. Así, en su articulado se evita ese término, y se refiere, en todo momento al concepto, más amplio, de *“titularidad”*, pues se puede ser titular de más derechos que el de propiedad. Así, podemos ver los artículos 5 y 7, o la regulación de la inscripción registral obligatoria en los artículos 36 y siguientes.

Llama especialmente la atención que no se aluda a la *“propiedad”*, ni siquiera al regular la comunicación obligatoria de determinadas inscripciones que pudieran afectar a bienes públicos, en las que el legislador se refiere a fincas *“pertenecientes a una Administración Pública”* (artículo 38), cuando nada hubiera impedido que se refiriera a fincas *“propiedad de una Administración Pública”*.

Según estas consideraciones, parece que el legislador español ha intentado no entrar en las polémicas doctrinales sobre cuál es la relación de la Administración respecto a sus bienes demaniales, y si es o no coincidente con la de un propietario sobre sus bienes, o, sin ir más lejos, si es o no coincidente con la relación que la misma Administración tiene respecto a sus bienes patrimoniales.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998, de 27 de noviembre, sobre recurso de inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley de Aguas de 1985, apunta también este sentido, de relativizar la relación de propiedad de la Administración Pública con sus bienes demaniales, al señalar, en su FJ14:

“la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato.”

A partir de esta perspectiva constitucional, Fernández Acevedo llega a afirmar que el dominio público no precisa la protección del instituto de la propiedad, porque cuenta con una protección propia, la que le brinda el artículo 132 CE y los principios que deben

fundamentar su régimen jurídico (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad)¹²

Desde el punto de vista práctico, partiendo de la consideración de que, evidentemente, la relación de la Administración respecto a sus bienes demaniales constituye un régimen exorbitante del derecho común, cada vez se acerca más al régimen civil, en particular, respecto a los beneficios que otorga ese régimen para la protección de los bienes, que vendría a completar la “*protección propia*”, a la que se refiere el citado autor

La forma más importante que otorga el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos respecto a bienes inmuebles, es el Registro de la Propiedad, la inscripción determina que el derecho inscrito esté protegido por los principios de fe pública, y de exactitud y veracidad de los asientos registrales.

No se trata de una cuestión nueva, sino que nos podemos remontar hasta el siglo XIX, al Real Decreto de 6 de noviembre de 1863, regulador de la inscripción en el Registro de la Propiedad de bienes inmuebles y derechos reales del Estado y de corporaciones civiles (La Gaceta de Madrid, nº 313 de 9 de noviembre de 1863), cuya Exposición de Motivos señala:

“El Estado, ora como propietario patrimonial, ora como representante de corporaciones cuyos bienes enajena ó administra, debe determinar cuáles propiedades de las que están á su cargo necesita ó no inscribir: en qué tiempo debe ordenar estas inscripciones, y en qué forma ha de acreditar los derechos inscribibles.

No hay necesidad de inscribir los bienes de uso público general, como las calles, los caminos, las riberas y otros, no porque estén fuera del comercio, sino porque no están realmente apropiados, ni constituyen el patrimonio exclusivo de ninguna persona ó corporación, ni es indispensable que estén señalados con un número en el registro para que sea notorio su estado civil, Debe, pues, renunciarse á la inscripción de todos estos bienes; pero no á la de aquellos cuyo estado no sea tan conocido por más que se hallen también amortizados con destino á algún servicio público.”

De lo anterior podemos extraer dos conclusiones:

- Que el legislador de 1863, distinguía entre la condición del Estado, como “*propietario patrimonial*”, de su condición de “*representante de corporaciones cuyos bienes enajena o administra*” pero, en cualquiera de los dos casos, admite que el Estado puede inscribir, según su criterio, el

¹² FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael: “El patrimonio de las Administraciones Públicas: concepto y principios generales” (2004), en “El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas”, Director Juan Francisco Mestre Delgado. El Consultor de los Ayuntamientos (pág 167)

derecho de propiedad sobre ellos, lo que lleva a su unificación jurídica frente a terceros.

- Que acude al criterio de la “notoriedad”, para determinar la innecesariedad de que un bien sea inscrito en el Registro de la Propiedad, pues debe ser suficientemente conocido para todos que esos bienes no “constituyen patrimonio exclusivo de ninguna persona o corporación”.

Pero esta excepción, en principio sólo a la obligatoriedad de inscripción, se transformó en sucesivas reformas de la Ley Hipotecaria, en prohibición de acceso al Registro¹³, a lo que se unieron decisiones judiciales que, en caso de contradicción entre asientos registrales de particulares y demanialidad pretendida por la Administración, establecían la prelación de aquellos, desvaneciéndose la “notoriedad”, que invocaba el legislador, de manera que, en palabras de Morillo-Velarde, el Registro de la Propiedad “se ha convertido en el peor enemigo del demanio en nuestra Patria”¹⁴

En la normativa actual, la regla de que la inscripción de bienes demaniales debía ser excepcional se ha invertido, y el artículo 36 LPAP, establece la obligatoriedad de inscripción en estos términos:

“Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.”

Previsión que se completa con la Disposición transitoria quinta:

“Para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones

¹³ El artículo 5 del Reglamento Hipotecario, en su redacción original de 14 de febrero de 1947, establecía:

“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedan exceptuados de la inscripción:

Primero. Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo trescientos treinta y nueve del Código civil, ya sea de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio.

Segundo. Los bienes de uso público de las provincias y de los pueblos incluidos en el párrafo primero del artículo trescientos cuarenta y cuatro del Código civil.

*Tercero. Las servidumbres impuestas por la Ley que tengan por objeto la utilidad pública o **comunica**; y*

Cuarto. Los templos destinados al culto católico”

¹⁴MORILLO-VELARDE, PÉREZ, op.cit. Página 151

públicas sean actualmente titulares, éstas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta ley.”

Con anterioridad, el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre ya había modificado el artículo 5 del Reglamento Hipotecario, estableciendo:

“Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial.”

De este modo, en la regulación actual del dominio público, a las reglas exorbitantes respecto a las comunes en el tráfico *iure privato*, a las que se refiere el Tribunal Constitucional, reflejadas en las reglas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, se añade, como un *“plus”*, la institución máxima de protección jurídica establecida para los bienes privados: la inscripción en el Registro de la Propiedad, y, además, con carácter obligatorio.

Es evidente el refuerzo jurídico que supone para esa categoría de bienes de la Administración, que lo sitúa, al menos en el plano teórico, en una posición de *“blindaje”*, frente a cualquier intento de usurpación, y, en este sentido, se aprecia una posición de *“propiedad reforzada”*, ciertamente exorbitante, respecto a la propiedad civil, pero que, al margen de los debates sobre la naturaleza jurídica de su relación con los bienes, se beneficia de la protección registral, principal instrumento de defensa de los bienes y derechos privados.

Desde el punto de vista práctico, conseguir la inscripción registral de los bienes demaniales es tarea compleja, máxime si se parte de una situación, vigente hasta 1998, de exclusión de inscripción, por lo que se debe ser consciente de que sigue habiendo un elevado número de bienes públicos, que, por diversas razones, tanto jurídicas, como de disponibilidad de medios materiales y humanos para esta tarea, siguen sin estar inscritos en el Registro de la Propiedad, no obstante la irrealizable Disposición Transitoria Quinta LPAP.

En cualquier caso, debe destacarse la tarea desarrollada por los gestores del Patrimonio Público, para seguir al legislador, y, efectivamente, aplicar al dominio público todas las medidas que ha puesto a su disposición para su protección y defensa.

4. DISTINCIÓN ENTRE BIENES DEMANIALES Y PATRIMONIALES

En el apartado anterior, ya se han adelantado bastantes conceptos sobre las dos categorías de bienes públicos, pero conviene profundizar en ellos al objeto de poder analizar aspectos clave, por ejemplo, cómo un bien puede clasificarse en una u otra, o si son, o no, conceptos inmutables, y, en tal caso, cómo puede modificarse la condición de un bien.

La distinción se recoge en el artículo 4 LPAP, que dispone:

“Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales.”

4.1 Concepto de bien demanial

La definición viene dada en el artículo 5 LPAP, que los define como *“aquéllos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.”*

En la LPAP se supera la exclusión de los bienes demaniales del concepto de Patrimonio del Estado que, cómo visto anteriormente resultaba del TALBPE de 1964¹⁵. Así, y referido al Patrimonio de las Administraciones Públicas, su artículo 3 dispone:

“El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.”

De acuerdo con la redacción de este artículo, el dominio público estará formado por bienes y derechos *“cualquiera que sea su naturaleza”*, de tal manera que no sólo estarán dentro de ese concepto los bienes respecto a los que se sea titular de un derecho de propiedad, sino también los que se posean por otros títulos, cerrando así un debate doctrinal derivado de la exclusión de los bienes demaniales del concepto del Patrimonio

¹⁵ La propia Exposición de Motivos de la LPAP, señala: *“En lo que se refiere al ámbito objetivo de regulación, la ley se aparta de la tradición encarnada en el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, y se inclina por considerar que los bienes demaniales se encuentran plenamente incardinados en el patrimonio de las Administraciones Públicas. El patrimonio público pasa así a definirse como un conjunto de bienes y derechos que pueden estar sujetos a un doble régimen: de carácter jurídico público, los bienes y derechos demaniales, y de carácter jurídico privado, los patrimoniales.”*

del Estado en la Ley de 1964.¹⁶

Del artículo 5, resultan dos formas posibles para que un bien o derecho adquiriera la demanialidad, bien por la afectación, bien porque una ley le reconozca expresamente esa condición.

4.2 Afectación de Bienes y Derechos al Dominio Público

El artículo 65 LPAP se refiere a la afectación de bienes y derechos patrimoniales al uso general o al servicio público, disponiendo:

“La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público.”

Esto es, tiene como objeto un bien de naturaleza patrimonial, que, cuando ya está integrado en el Patrimonio de una Administración Pública, se manifiesta su adecuación para un determinado uso o servicio público. En función del momento en que se advierte esa idoneidad, la afectación puede ser de dos tipos:

- a) Si se advierte antes de que se le haya asignado ningún uso al bien, la afectación será mediante *“acto expreso, dictado por órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación”* (artículo 66 LPAP)
- b) Si se advierte después de que el bien ya tenga un uso público, la afectación será tácita, derivada de la *utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general* (artículo 66.2 a) LPAP).

Este artículo 66. 2 LPAP también reconoce los supuestos de afectación tácita en los casos de adquisición de bienes o derechos por usucapión, cuando los actos posesorios que han determinado la prescripción adquisitiva hubiesen vinculado el bien o derecho al uso general o a un servicio público; en la adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, que se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social; en la aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público; y, finalmente, en la adquisición de los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales.

¹⁶ MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo: “Ámbito objetivo de regulación y extensión del dominio público. Alcance de la ejecución judicial de los caudales públicos”(2004), en “El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas”, Director Juan Francisco Mestre Delgado. El Consultor de los Ayuntamientos (pág 127)

De una u otra forma, para que se produzca la afectación basta la titularidad pública, y que el bien o derecho se considere adecuado para un uso o servicio público, conceptos indeterminados, que legitiman a las Administraciones Públicas para un uso amplio de esta figura, vinculándola a cualquier actividad administrativa, en una política expansiva del concepto de dominio público, y de los bienes protegidos por sus prerrogativas.

4.3 Reconocimiento por Ley de la condición demanial

Este reconocimiento se lleva a cabo en consideración a ciertos caracteres físicos o naturales, que son homogéneos a determinados recursos, de tal manera que, cuando concurren en un bien o derecho, determinan su demanialidad, sin necesidad de ningún acto administrativo de carácter constitutivo.

La principal manifestación de esta categoría de bienes es el apartado 2 del artículo 132 de la Constitución, que establece:

“Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.”

Entre los bienes demaniales por disposición legal, podemos citar el dominio público hidráulico (*artículo 2 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas*); el dominio público forestal (*artículo 12 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*); o las vías pecuarias (*artículo 2 Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias*)

Es habitual referirse a esta clase de bienes como *“dominio público natural”*, si bien debe matizarse que este concepto no debe entenderse referido a un conjunto de bienes que forman parte del demanio *“por naturaleza”*, y están excluidos de la propiedad privada, pues no es la naturaleza del bien la que determina su demanialidad, sino la voluntad del legislador de incluirlos en un determinado momento en el dominio público.

Así, en el caso de los montes, el artículo 11 Ley 43/2003, reconoce que, en función de su titularidad, los montes pueden ser públicos o privados.

Respecto a la declaración legal de la demanialidad de determinados bienes, resulta clarificador el criterio del Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 227/1998, de 29 de noviembre, sobre recurso de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Aguas, establece en su FJ 14:

En efecto, no es casual, como lo demuestran también los antecedentes parlamentarios, que la Constitución haya incorporado directamente al dominio público estatal en el art. 132.2 determinados tipos de bienes que, como la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, etc., constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio «natural» formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal («en todo caso». reza el art. 132.2), pero si ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración. Así se desprende, por lo demás, del inciso inicial de este art. 132.2: «Son de dominio público estatal los que determine la ley ...». Tanto el verbo utilizado - «son», en vez de la expresión «pueden ser»-, como la misma reserva absoluta de ley indican a las claras que la Constitución se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. En caso contrario, resultaría difícilmente explicable la reserva absoluta a la voluntad del legislador estatal que el precepto establece, pues no es imaginable que la afectación de un bien singular al dominio público requiera en todo caso la aprobación de una ley, asimismo singular, sino que normalmente deberá bastar el correspondiente acto administrativo adoptado en virtud de una genérica habilitación legal. En cambio, cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza, a semejanza de los que en el propio precepto constitucional se declaran de dominio público, el art. 132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado. Al tiempo, y por lo que aquí interesa, viene a señalar que, en tales supuestos, los bienes demanializados se integran necesariamente en el dominio público estatal.»

4.4. Concepto de bien patrimonial

El acercamiento a este concepto lo podemos hacer a partir del Código Civil, cuyo artículo 340, después de que en el artículo 339 se hayan definido los bienes demaniales, establece:

“Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurran las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada.”

Se parte así de la idea de que, si todos los bienes de las Administraciones Públicas pertenecen a una u otra categoría, definiendo una, se define, por exclusión, la otra.

Así lo vemos también en el artículo 7.1 LPAP:

Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales

En ambos artículos aparece la nota esencial característica de este tipo de bienes: son privados, la relación que mantiene la Administración con ellos es común a la de cualquier otro propietario. Por ello, sobre ellos no recaen las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad propias de los demaniales.

Esto no es obstáculo para que, siendo res “*intra commercium*”, su disposición esté sometida a reglas de control específicas, dirigidas a la formación de la voluntad de la Administración.

Así, la STC 166/1998, de 15 de julio, (FJ 13) sobre recurso de inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley de Haciendas Locales, señala:

“los bienes patrimoniales de las Entidades locales no son res extra commercium sino objeto del tráfico privado, al igual que los bienes que integran el patrimonio de los particulares. Pues aun estando sujetos los actos de cesión o disposición por parte de la Entidad local a un estricto control mediante normas administrativas, son susceptibles de arrendamiento, enajenación, permuta y cesión gratuita (arts. 92 a 118 R.B.E.L.), así como de gravamen (art. 5 L.H.L.).

Esto es, los bienes patrimoniales pueden ser objeto de negocios jurídicos privados, previa tramitación de los expedientes que procedan conforme a la normativa patrimonial, y de esta circunstancia deriva una de las condiciones que tradicionalmente se ha destacado de este tipo de bienes: su utilidad fiscal, como fuente de ingresos de la Administración, condición que igualmente es reconocida en la STC 166/1998:

“..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 (arts. 49 y 50.4 L.H.L.; lo que se confirma con el inciso final agregado al precepto cuestionado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre), 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. Con la particularidad de que éstas, como antes se ha dicho, si bien gozan de una especial protección legal en cuanto «recursos financieros» de la Hacienda local, incluida su inembargabilidad, en cambio no se benefician de un poder exorbitante de la Administración local para hacerlas efectivas, ya que ésta habrá de recurrir «a las normas y procedimientos del Derecho privado» (art. 4 L.H.L.)”

Finalmente, el Tribunal, a partir de la equiparación de los bienes patrimoniales con el derecho privado termina por concluir que:

“En el substrato jurídico-conceptual de esta declaración, que introduce una fisura destacada en el régimen jurídico de una de las dos categorías bajo las cuales convencionalmente se han clasificado los bienes públicos, no es difícil intuir un notable debilitamiento de la intensidad con que la Administración puede autoproteger sus bienes privados sin necesidad de acudir al juez civil como el resto de los propietarios. Pues si estos bienes patrimoniales pueden ser embargados y ejecutados en paridad con los de los particulares, la justificación última del resto de prerrogativas exorbitantes del régimen común que aún subsisten respecto de ellos queda ciertamente debilitada

En realidad, si nos planteamos la utilidad para la Administración de poseer este tipo de bienes, el único sentido es el apuntado: servir de fuente de ingresos, pues de su condición patrimonial deriva que no son necesarios para ningún uso o servicio público, lo que convierte a la Administración en un agente económico, con intervención en el mercado inmobiliario, que intenta rentabilizar sus bienes de la forma económicamente más ventajosa.

De hecho, el artículo 8.1 b) LPAP, reconoce que la *“eficacia y rentabilidad”* en su explotación es uno de los principios a los que debe ajustarse la gestión y administración de estos bienes y derechos por las Administraciones públicas.

Esta consideración de la titularidad pública, desvinculada del interés general, lleva a plantearnos las causas que justifican que la Administración Pública pueda ser titular de este tipo de bienes, y las circunstancias que motivan su adquisición.

1.- La primera de estas circunstancias es la de la desafectación.

El artículo 69 LPAP establece:

“Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público.”

Si veíamos anteriormente que un bien patrimonial puede adquirir la condición de demanial por afectación, en la Ley se regula igualmente el proceso inverso.

Se trata de bienes y derechos que eran necesarios para la prestación de unos determinados usos o servicios públicos, hasta que dejaron de serlo, y, en ese punto, se modifica su condición jurídica, y resultan susceptibles de disposición, y de servir de fuente de ingresos a la Administración.

Su vocación inicial no era esa, sino permanecer en el Patrimonio público, pero una serie de circunstancias externas han determinado ese cambio.

Estas circunstancias pueden ser de lo más variado: de ordenación del territorio, como la construcción de un nuevo tramo de carretera, que deja en desuso el trazado inicial; o de cambio en los criterios de prestación de los servicios sociales, que deja en desuso edificios de grandes dimensiones, antiguos reformatorios u hospicios, sustituidos por formas integradas de asistencia en pisos tutelados; o edificios que quedan vacíos en zonas rurales por causa de la despoblación, como estaciones de tren, o casas-cuartel de la Guardia Civil.

Todos estos serían ejemplos de fincas desafectadas, que han adquirido naturaleza patrimonial, y, como tales son susceptibles de enajenación, si bien, debe ponerse de manifiesto que, con carácter general, el problema que se presenta a la Administración no es su venta, que sería una solución, sino lo problemática y costosa que resulta su gestión, muchas veces incompatible con el principio de “*eficiencia y economía*” que establece el artículo 8.1 a) LPAP.

2.- La segunda circunstancia sería la de bienes que ya se incorporan al patrimonio de las Administraciones Públicas con la condición de bienes patrimoniales.

El artículo 15 LPAP, establece:

“Las Administraciones públicas podrán adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico y, en particular, por los siguientes:

- a) Por atribución de la ley.*
- b) A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.*
- c) Por herencia, legado o donación.*
- d) Por prescripción.*
- e) Por ocupación”*

A su vez, el artículo 16 LPAP, establece:

“Salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público.”

De la lectura conjunta de estos dos artículos, resulta que, con carácter general, los bienes son adquiridos por las Administraciones con la intención de destinarlos a un uso o servicio público, que estará definido previamente a su afectación expresa.

En el caso de la atribución por ley, si el legislador ha considerado que una determinada categoría de bienes tiene que ser de titularidad pública es porque valora que deben ser

objeto de una especial protección, incompatible con el sometimiento a normas del derecho privado que caracteriza a los patrimoniales.

En el caso de la adquisición onerosa, sólo tiene sentido plantear un expediente de adquisición de un bien, si efectivamente resulta necesario para un uso o servicio público, pues lo contrario supondría que se compra para que el bien mantenga su condición de patrimonial y pueda ser vendido en otro procedimiento, en una operación puramente especulativa, descartada de la actuación pública.

El interés público que justifica la adquisición se manifiesta plenamente en el caso de un expediente expropiatorio, justificado exclusivamente por razones de ese tipo, y en el que el bien va a ser inmediatamente objeto de demanialización.

Las mismas consideraciones proceden en relación con los bienes adquiridos por prescripción o por ocupación, pues sólo se planteará cuando los bienes prescritos u ocupados se estén destinando a un uso o servicio público.

Las distintas formas de adquisición previstas en el artículo 15 LPAP, están referidas a bienes y derechos con vocación de ser demaniales, y su naturaleza patrimonial es una situación transitoria, hasta que se realice la afectación, con la excepción de los bienes adquiridos por “herencia, legado o donación”, en los que su destino público, no está definido de antemano.

Conviene aquí hacer otra precisión respecto a estas formas de adquisición, y es la relativa a la obligatoriedad, o no, de la Administración de adquirir bienes por disposición testamentaria o por donación.

Y en este punto, debe advertirse que no existe tal obligatoriedad, y que la Administración puede rechazar herencias, legados y donaciones.

Así resulta del artículo 21.3 LPAP, aplicable cuando el beneficiario sea la Administración General del Estado, pero cuyo contenido se replica en las leyes de patrimonio de las distintas Administraciones:

“La Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella sólo podrán aceptar las herencias, legados o donaciones que lleven aparejados gastos o estén sometidos a alguna condición o modo onerosos si el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere, según tasación pericial. Si el gravamen excediese el valor del bien, la disposición sólo podrá aceptarse si concurren razones de interés público debidamente justificadas.”

La aceptación queda condicionada a los informes técnicos que obligatoriamente deben constar en el expediente, y que acrediten las cargas, condiciones y situación de los bienes.

En la práctica, lo común es que cuando los particulares disponen a favor de la Administración de alguno de sus bienes, excluyéndolo de su propio patrimonio o del de los familiares llamados a su herencia, es porque las cargas que derivan de su titularidad, superan su hipotético interés económico, circunstancia que, a su vez, determina que tampoco sean de interés para la Administración, puesto que, cómo estamos viendo, el objetivo fundamental de los bienes patrimoniales es servir de fuente de ingresos, y si esta finalidad no la puede alcanzar un particular, difícilmente se podrá conseguir por parte de la Administración.

Por ello, estas consideraciones que deben reflejarse en los informes técnicos preceptivos, suelen llevar al rechazo de este tipo de disposiciones a título gratuito.

En cualquier caso, como se puntualiza en el último inciso del artículo 21.3 LPAP, el bien se podría aceptar si concurrieran razones de interés público, lo que nos llevaría al supuesto planteado en relación con las formas de adquisición onerosa, esto es que el bien se adquiere con la naturaleza de patrimonial, pero para un uso o servicio público que justificará, de forma inmediata, su demanialidad.

Por último, respecto a las formas de adquisición, debe precisarse que hay dos supuestos, en los que, en principio, hay obligatoriedad de la Administración en adquirir determinados bienes y derechos, con la naturaleza de patrimoniales. En concreto, los siguientes:

a) *Inmuebles vacantes. Saldos y depósitos abandonados*

El artículo 17 LPAP, establece:

“1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.

El artículo 18.1 LPAP establece:

“ Corresponden a la Administración General del Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.”

Se trata de cláusulas de cierre del ordenamiento jurídico, determinadas por el principio de que todos los bienes tienen que tener un dueño, y, si no fuera conocido, pertenecerán al Estado.

La atribución al Estado de los inmuebles vacantes, saldos y depósitos abandonados, puede ser alterada por la legislación patrimonial de las Comunidades Autónomas con derecho civil o foral propio, como resulta de la STC 40/2018, de 26 de abril, en la que se declara constitucionales los artículos 15 y 16 de la *Ley Foral 14/2007, de patrimonio de Navarra*, que atribúan los bienes vacantes y los saldos y depósitos bancarios abandonados a la Comunidad Foral, entendiéndose que:

“Existe, por tanto, relación entre la atribución de los bienes mostrencos y el derecho propio de Navarra que legitima constitucionalmente su regulación por los preceptos impugnados, y que no puede considerarse ajena o desvinculada del Derecho civil foral, sino más bien como una norma que se incardina en su derecho patrimonial”

b) *Sucesión legal a favor de la Administración*

El mismo principio de que no puede haber bienes sin dueño, determina lo dispuesto en el artículo 20.6 LPAP:

“La sucesión legítima de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley, el Código Civil y sus normas complementarias o las normas de Derecho foral o especial que fueran aplicables.

Cuando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y constatada la ausencia de otros herederos legítimos.

De acuerdo con lo expuesto, en relación con la situación jurídica de los bienes patrimoniales, podemos concluir que lo habitual es que se trate de bienes, originariamente demaniales, que han sido objeto de desafectación, y que, en la práctica las Administraciones no adquieren bienes patrimoniales, con vocación de permanencia en

esa condición, sino que la adquisición de un bien está justificada por una razón de interés general, que determina su inmediata afectación, y consiguiente demanialidad.

Se exceptúa de lo anterior aquellos casos en que existe una obligación de la Administración para incorporar bienes a su patrimonio, aunque no los necesite para ningún uso o servicio público, motivada por evitar bienes que queden sin dueño, cómo ocurre en el caso de los bienes vacantes, los saldos o depósitos abandonados, o en los casos de sucesión legal, a falta de testamento o de parientes con mejor derecho a la herencia.

Derivado de la característica de que estos bienes quedan integrados en el patrimonio público sin necesidad de que la Administración manifieste ninguna voluntad de adquirirlos, nos referiremos a ellos más adelante como *“bienes residuales”*.

5. FORMAS DE USO DE LOS BIENES DEMANIALES

5.1 Uso por la Administración del dominio público

La utilización directa de bienes destinados al uso público por la Administración, sólo es posible si está previamente habilitada para ello por Ley, pues esa utilización forma parte del régimen jurídico del dominio público, que el artículo 132 CE somete a reserva legal, de modo que debe ser el legislador el que determine las finalidades y los supuestos en que se permite a la Administración explotar directamente el dominio público, destinado al uso común general, y las formas en las que lo llevará a cabo.

La forma más común a través de la cual se materializa esta utilización directa es a través de las reservas demaniales, reguladas en el artículo 104 LPAP, que establece:

“1. La Administración General del Estado podrá reservarse el uso exclusivo de bienes de su titularidad destinados al uso general para la realización de fines de su competencia, cuando existan razones de utilidad pública o interés general que lo justifiquen.

2. La duración de la reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordó.

3. La declaración de reserva se efectuará por acuerdo del Consejo de Ministros, que deberá publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

4. La reserva prevalecerá frente a cualesquiera otros posibles usos de los bienes y llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos expropiatorios, de los derechos preexistentes que resulten incompatibles con ella.”

Debe tenerse en cuenta que este artículo no constituye norma básica, de modo que, por lo que respecta a las reservas demaniales de otras Administraciones Públicas, habrá que estar a lo que prevean las leyes reguladoras de su patrimonio.

También las leyes sectoriales establecen reservas demaniales, así el artículo 47 de la Ley de Costas, en términos prácticamente idénticos a la LPAP, prevé que *“la Administración del Estado podrá reservarse la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia, ... para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios...”*

En el Texto Refundido de la Ley de Aguas, su artículo 42.1. c) prevé, entre los contenidos de los planes hidrológicos de cuenca *“Las reservas naturales fluviales, con la finalidad de preservar, sin alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana”*; y el artículo 43.1, de la misma norma prevé que, en esos mismos documentos *“se podrán establecer reservas, de agua y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas.”*

Junto a la utilización por la Administración de bienes destinados al uso común general, debemos referirnos al uso de aquellos bienes destinados a la prestación de servicios públicos, a través de la Administración competente para prestarlos, pero cuya utilización primordial es la realizada por los usuarios.

En este caso, Sáinz Moreno¹⁷ aprecia un uso instrumental del dominio público para la prestación de esos servicios, de modo que *“quienes reciben la prestación del servicio suelen utilizar el dominio público que es la base material del mismo, pero su posición jurídica es la de usuarios del servicio, no la de usuarios del demanio.”*

La utilización demanial queda en un segundo plano, supeditada a las prescripciones normativas previstas para el servicio, tal y como se deduce del artículo 87 LPAP, que dispone:

“La utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por esta ley.”

Por su parte, el artículo 88 LPAP, se refiere al uso de *“bienes destinados a otros servicios públicos”*, categoría que entendemos referida al uso directo de edificios administrativos, los cuales *“se utilizarán de conformidad con lo previsto en el acto de afectación o adscripción y, en su defecto, por lo establecido en esta ley y sus disposiciones de*

¹⁷ SAINZ MORENO, Fernando. *“El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la Fundación de la “Revista de Administración Pública”* (1999). Revista de Administración Pública. n° 150. Septiembre-Diciembre 1999 (pág. 512)

desarrollo.”, de tal manera que su uso por la Administración no difiere de forma sustancial del que cualquier propietario hace respecto a sus bienes, o del que la propia Administración hace respecto a sus bienes patrimoniales

5.2 Uso por los particulares del dominio público

La forma en que los ciudadanos pueden hacer uso de los bienes públicos, constituye, sin duda uno de los ejes del propio concepto de dominio público, como pone de manifiesto que, ya en Derecho romano, cómo hemos visto, la *“res publicae”* y la *“res communes ómnium”*, se definían por estar destinadas al uso de todos.

Las cosas destinadas al uso o servicio público, y, en particular el dominio público por naturaleza, podrán ser usadas por todos, es el denominado *“uso común o utilización colectiva”*, que no excluye que, en determinadas circunstancias, y con determinados requisitos, pueda restringirse ese uso general, limitándolo a determinadas personas, mediante el denominado *“uso privativo”*.

5.2.1 El uso común o utilización colectiva

Según establece el artículo 85.1 LPAP, es el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.

Según el artículo 86.1 LPAP:

“El uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación.”

En muchas ocasiones este uso deriva de la naturaleza misma del bien, y así podemos ver en la legislación sectorial previsiones sobre esta forma de uso.

Así, el artículo 31.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece:

“La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley”

También, el artículo 50.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas:

“Todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado.”

De acuerdo con lo anterior, la primera nota característica del uso común sería la libertad de acceso¹⁸, esto es, para llevarlo a cabo no se requiere título jurídico-administrativo alguno, pues deriva directamente de la Ley.

Respecto a la relación jurídica de utilización de la cosa pública, Parejo Alfonso¹⁹ la considera una relación de carácter real, puesto que su objeto no es el establecimiento de una obligación de un determinado hacer, sino que, antes bien, implica ese hacer, ese comportamiento.

De esa relación dimanarían para los usuarios acciones también de carácter real, con dos consecuencias importantes: en primer término, y en caso de negación del uso, no es posible remisión alguna —en concepto de negocio causal— a una relación jurídica de carácter obligacional para exigir el otorgamiento del uso. En segundo término, y de quedar constituida la relación de utilización, a los derechos y las obligaciones de ella dimanantes debe reconocérseles, a su vez, carácter real.

Esto supone equiparar la relación de los ciudadanos sobre las cosas públicas, a la que tienen sobre sus propios bienes, con la peculiaridad de que, en este caso, la Administración titular puede establecer límites a ese uso, siempre y cuando sean necesarias y adecuadas conforme al interés general.

En defensa del uso común, el artículo 109 de la Ley de Costas reconoce la acción pública:

“1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.

2. La Administración, comprobada la existencia de la infracción y siempre que el hecho denunciado no sea materia de un expediente sancionador ya finalizado o en trámite, abonará a los particulares denunciadores los gastos justificados en que hubieran incurrido”

¹⁸ FERNANDEZ ACEVEDO, Rafael: *“Utilización de los bienes y derechos públicos: estudio de su régimen jurídico”* (2004) en *“El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas”*, Director Juan Francisco Mestre Delgado. El Consultor de los Ayuntamientos (pág 875)

¹⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano *“ Dominio Público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”* (1983) Revista de Administración Pública nº 100-102, pág. 2413.

No obstante, debe advertirse que esta acción pública no está recogida en la legislación respecto a otros bienes demaniales, ni, en particular, está reconocida en la LPAP.

Siguiendo con las notas características del uso común, deben citarse la concurrencia, pues la utilización de cada individuo es compatible con la de los demás; la generalidad, toda vez que está atribuido a la sociedad en su conjunto: la igualdad, tanto respecto a la Administración titular, que no puede realizar discriminaciones en el uso, como respecto a los ciudadanos, que no pueden limitar el uso a los demás; y finalmente la gratuidad, que si bien no está expresamente recogida en la LPAP, sí que aparece en leyes sectoriales, cómo hemos visto en el artículo 31.1. de la Ley de Costas, e igualmente puede deducirse de la legislación tributaria que prevé el devengo de tasas exclusivamente derivadas de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público (*artículo 2.2. a) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria*).

5.2.2 Uso especial

Junto al uso común general, el artículo 85.2 LPAP reconoce también el llamado “uso especial”:

“Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.”

En el uso especial hay características propias del uso común, y del uso privativo, que analizaremos a continuación.

En efecto, por un lado, debe permitir el uso de los demás “*sin impedir el uso común*”, como ocurre con el uso general, pero, por otro lado, exige un título jurídico que lo habilite, que puede llegar a ser una concesión, cuando el plazo por el que se otorgue supere los cuatro años, lo que dificulta enormemente su distinción respecto al uso privativo. Asimismo, ya hemos visto que, conforme al artículo 2.2. LGT, constituye, como la utilización privativa, hecho imponible para el pago de una tasa.

El artículo 86.2 LPAP establece:

“El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.”

En el uso especial faltarían las características de libertad y gratuidad que están implícitas en el uso común, y se centraría en el dato de la exclusión temporal del uso por los demás de ese determinado bien, a partir del principio general, recogido en el artículo 84 LPAP:

“Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.”

Cualquier uso que exceda del común, limitando el de los demás requerirá de la previa autorización administrativa, regulando el artículo 92 LPAP el modo en que se determinará el usuario:

“Las autorizaciones se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia y si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen”

Con carácter general, la diferencia con el uso privativo es por la mayor intensidad del uso en este último, de mayor duración y permanencia.

5.2.3 Uso privativo o utilización excluyente

La primera cuestión que debemos destacar es que este tipo de uso debe considerarse excepcional. Si hemos señalado que la justificación de la demanialidad es la afectación de un bien a un uso o servicio público de interés general, su utilización en exclusiva por una determinada persona o empresa, representa una contradicción con esa utilidad general.

Así se deduce también de la propia LPAP, cuyo artículo 6, al establecer los principios a los que debe ajustarse la gestión y administración de los bienes demaniales por las Administraciones Públicas se refiere expresamente, en su apartado d) a que se dará *“dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo”*

De acuerdo con el artículo 85.3 LPAP:

“Es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.”

En el uso privativo, no debe verse tan sólo el interés del particular en utilizar una parte del dominio público, sino que, desde una perspectiva más amplia, debe verse el interés de la colectividad en la mejor explotación de los bienes públicos, y fundamentalmente como elemento de desarrollo económico y fomento.

Así se ha puesto de manifiesto, sobre todo a partir de la crisis económica, con la limitación de medios de las Administraciones públicas para mantener determinadas instalaciones o equipamientos públicos, en las que la fórmula más idónea para garantizar su disposición por la sociedad ha sido la de acudir a formas de uso privadas, fundamentalmente la concesión.

La LPAP no define las concesiones, si bien a partir de los apartados 2 y 3 del artículo 86 podemos definirla como el título que habilita para efectuar un uso o aprovechamiento especial o privativo con instalaciones desmontables o bienes muebles por más de cuatro años, así como un uso privativo con obras o instalaciones fijas cualquiera que sea su plazo.

Respecto a cual sea su naturaleza, la doctrina clásica entendía que las concesiones demaniales eran actos administrativos, y, por tanto, unilaterales.

Sin embargo, esta consideración no tiene en cuenta que de la concesión deriva un vínculo estable, con derechos y deberes para ambas partes, si bien, debe descartarse su condición de contrato administrativo, conforme al artículo 9 de la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*, que establece expresamente:

“Se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público ...”

Los derechos y obligaciones que, para las partes, nacen de la concesión derivan de una decisión administrativa aceptada por el concesionario, dando lugar a una figura bilateral, pero no contractual, que está sometida a sus propias normas.

Por otro lado, debe ponerse de manifiesto que la concesión otorga a los particulares verdaderos derechos subjetivos de carácter real, tal y como recoge expresamente el artículo 97 LPAP al establecer:

“1. El titular de una concesión dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión.

2. Este título otorga a su titular, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la presente sección de esta ley, los derechos y obligaciones del propietario.”

La naturaleza real supone el reconocimiento de la situación erga omnes en que se encuentra el beneficiario, que tiene la posibilidad de perseguir su derecho frente a terceros y frente a la propia Administración, pero sin que quede alterada la propiedad demanial.

En este sentido, la STS 17232/1993, de 20 de diciembre en la que se analiza una concesión sobre la zona marítimo terrestre, establece en el apartado 4 de su FJ 3 que:

“El aprovechamiento que se pretende mediante la ocupación y utilización de parte de dominio público estatal (que, en su caso, impide o dificulta cualquier otro tipo de aprovechamiento) sólo puede otorgarse mediante el instituto de la concesión administrativa. Mediante la concesión administrativa, se otorga ex novo al concesionario un derecho real erga omnes del que antes carecía. Pero este derecho real que nace de una concesión requiere el cumplimiento de una serie de presupuestos indispensables previos al acto de otorgamiento por parte de la Administración: Ello es así porque las concesiones de dominio están siempre relacionadas con el interés público prevalente frente al interés particular. Cuando por no dañarse el interés público -ni se perjudiquen otros aprovechamientos lícitos- se otorga por la Administración el título concesional, utilizando la técnica contractual, se verifica la transferencia de poderes jurídicos que originariamente pertenecen a la Administración. Dicha transferencia comporta una serie de circunstancias, entre las que, a efectos de esta sentencia, deben destacarse las dos siguientes: Que la Administración, al otorgar la concesión, lo hace ejercitando su potestad discrecional; y que la propiedad demanial sigue protegida, porque quedan intactas las potestades de tutela y de policía de la Administración (art. 37.2.º de la Ley de Costas), sin perjuicio de la potestad recuperatoria en su caso (art. 10.2.º de la Ley de Costas).”

A pesar de que en esta Sentencia el TS se refiere al otorgamiento de la concesión “utilizando la técnica contractual”, ya hemos visto como se trata de un supuesto excluido de la legislación contractual, y, sustancialmente se trata de un acto unilateral de la Administración, en el que la voluntad del particular sólo constituye requisito esencial en el momento de la aceptación de las condiciones ofertadas por la Administración.

En cuanto al procedimiento para su adjudicación, el artículo 93 LCSP establece que, con carácter general se efectuarán en régimen de concurrencia, si bien podrá acordarse el otorgamiento directo en los mismos casos, en los que conforme al artículo 137.4 de esa Ley sea posible la venta directa, y, asimismo, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes

En ese mismo artículo 93 LCSP, se prevé que las concesiones se formalizarán en documento administrativo, que será susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad, lo que resulta conforme a su condición de derecho real.

6. FORMAS DE USO DE LOS BIENES PATRIMONIALES

En este punto, debemos empezar por recordar cómo, al analizar el concepto de bienes patrimoniales, ya destacábamos que su principal condición es la de servir de fuente de ingresos a la Administración, y su susceptibilidad de rendimiento económico, según se recoge en la STC 166/1998.

Así, podemos ver el artículo 157 de la CE, que, entre los recursos de las Comunidades Autónomas, reconoce expresamente *“los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado”*²⁰.

Conforme con esto, las formas de uso de los bienes patrimoniales están orientadas a obtener la máxima rentabilidad, a través de su explotación por particulares, y conforme a reglas de derecho privado.

La LPAP, en su artículo 106 establece una doble condición para ello, que se trate de bienes que *“no estén destinados a ser enajenados y sean susceptibles de aprovechamiento rentable esta explotación”*

Respecto a la primera condición, debe ponerse en relación con el artículo 138 de la misma Ley que establece, para tramitar un expediente de enajenación de bienes, que quede acreditado que *“que el bien o derecho no es necesario para el uso general o el servicio público ni resulta conveniente su explotación”*

De ahí, cabe deducir que el legislador establece cómo condición preferente el mantenimiento del bien en el patrimonio de la Administración, priorizando su rentabilidad económica, y sólo si esto no resulta conveniente, se podrá plantear su venta.

Se trata de una muestra más de la voluntad del legislador de mantener los bienes en el patrimonio de las Administraciones Públicas, incluso de los que no resultan necesarios para el uso o servicios públicos, porque, en ese caso, serán susceptibles de explotación económica.

Este planteamiento tiene doble lectura: por un lado, expresa un acercamiento a posturas más *“mercantilistas”* de la gestión patrimonial, equiparables a las que pudiera hacerse desde planteamientos estrictamente privados de administración, pero, por otro lado, no termina de completarse esa apertura a formas más eficientes y ágiles de gestión, que, cómo veremos más adelante, son las que intentan abrirse paso en la gestión actual de los bienes públicos.

²⁰ El artículo 5.1 de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, establece: *“Constituyen ingresos de Derecho privado de las Comunidades Autónomas los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación”*

En cuanto a las formas de explotación, el artículo 106 LPAP, establece:

“La explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico.”

No obstante esta referencia genérica, la forma habitual de explotación, será el contrato de arrendamiento, definido en el artículo 1.543 Código Civil:

“En el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto.”

En este caso, la Administración entrega el bien público, susceptible de aprovechamiento rentable, a un tercero, para su uso y disfrute, exclusivo, durante un tiempo determinado, a cambio del pago de unas rentas, *“que se ingresarán en el Tesoro Público con aplicación a los pertinentes conceptos del presupuesto de ingresos”* (artículo 108 LPAP).

En la LPAP, encontramos dos condiciones para el caso de que el arrendador sea la Administración Pública:

- 1) El plazo de duración del contrato, no podrá exceder de 20 años, incluidas las prórrogas (artículo 106.3 LPAP). Esta limitación temporal, no impide que puedan formalizarse sucesivos contratos de arrendamiento sobre un mismo bien. No obstante, cada uno de ellos requerirá la tramitación del oportuno procedimiento. Esta limitación temporal se entiende en el sentido de que el mismo usuario o arrendatario no podrá disfrutar del uso del bien público, más de ese tiempo, pero no que, transcurridos 20 años, el bien tenga que ser enajenado, pues esto sería contradictorio con el principio de explotación económica de los bienes patrimoniales que se ha expuesto.
- 2) Su adjudicación se realizará con sometimiento a los principios de publicidad y concurrencia, y sólo excepcionalmente se admitirá la adjudicación directa.

Así, el artículo 107 LPAP, establece:

“Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”

El legislador opta para la adjudicación por el sistema de concurso, esto es, se atenderá a criterios diferentes al estrictamente económico, dejando, ciertamente, en manos de la Administración un amplio poder de decisión, a través de la definición del clausulado de condiciones que vaya a regir el concurso.

Finalmente, en cuanto al contenido del contrato, se someterá a las reglas de derecho privado que rijan el negocio jurídico que se formalice, ya hemos señalado que normalmente se tratará de un contrato de arrendamiento, reconociéndose expresamente la libertad de pactos, de tal manera que, cómo dispone el artículo 111 LPAP:

“La Administración pública podrá, para la consecución del interés público, concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración”

Una vez que se han visto, de forma general, las características esenciales de los bienes de titularidad de la Administración, nos centraremos, para el objeto del presente trabajo, en el análisis de una determinada categoría: la vivienda, para ver las razones que determinan la conveniencia de que las Administraciones Públicas tengan en propiedad viviendas; cual es la forma de su uso, y su calificación jurídica.

CAPÍTULO II

CONCEPTO DE VIVIENDA SOCIAL. NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIVIENDA SOCIAL PÚBLICA. USO Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA

1. CONCEPTO DE VIVIENDA SOCIAL

Necesariamente el punto de partida para aproximarnos al concepto de vivienda social, debe ser el artículo 47 CE, que establece:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”

El derecho a la vivienda se define como un derecho social de carácter prestacional, esto es, exige una acción por parte del Estado para su cumplimiento, como el derecho a la educación, a la protección de la salud, al trabajo, a la seguridad social, a diferencia de los derechos de libertad que requieren básicamente una actitud de abstención por parte del Estado. No está configurado constitucionalmente como un derecho fundamental, al no estar recogido entre los artículos 14 a 38 de la norma fundamental.

1.1 Análisis Histórico

De cualquier modo, el planteamiento de la vivienda como una necesidad social en la que el Estado debe intervenir, no es reciente, y así, podemos ver la *Ley de 12 de junio de 1911, de Casas Baratas*, fruto de los primeros momentos de la revolución industrial, en los que ya se detectó en las principales ciudades la necesidad de dotar de una estructura habitacional a los trabajadores. El artículo 2 de esta Ley disponía:

“Se entenderán que son casas baratas á los efectos de esta Ley y de cuantas persigan fines análogos, las construidas ó que se intenten construir por los particulares ó colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos como remuneración do trabajo...”

A partir de ahí, se dictaron sucesivas normas, entorno a ese concepto de “casas baratas”, cómo la Ley de 10 de diciembre de 1921, el el Real-Decreto de 10 de octubre de 1924, y el Real Decreto-Ley de 29 de julio de 1925

El punto de inflexión, a partir del cual la protección pública a la vivienda toma una orientación diferente, lo marca la *Ley de 19 de abril de 1939*, que establece un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y crea el Instituto Nacional de la Vivienda, cuya Exposición de Motivos afirma con contundencia:

“Facilitar vivienda higiénica y alegre a las clases humildes es una exigencia de justicia social que el Estado Nacional Sindicalista ha de satisfacer.

La Legislación hasta hoy vigente de Casas Baratas, se inspiraba en el criterio de fomentar las iniciativas particulares diluyendo los esfuerzos y dando lugar, como ha demostrado la experiencia, a que se constituyeran Cooperativas de construcción, que tenían, en la mayoría de los casos, como móvil principal, la realización de un negocio, olvidando su fin social, con grave daño para la Obra misma; de esta manera, el Estado gastó cuantiosas sumas en construcciones que no respondían a las necesidades para que fueron concebidas, porque, normalmente, se confundía el concepto de casa de construcción barata con el de casa mal terminada y en la que se empleaban materiales defectuosos.

El nuevo Estado ha de hacer imponible esta actuación; va a dar facilidades para que determinadas entidades, aquellas que pueden concentrar más esfuerzos y están más interesadas en la solución de este problema (Corporaciones provinciales y locales, Sindicatos, Organizaciones del Movimiento), puedan encontrar el capital preciso para acometer en gran escala la construcción de viviendas, que tendrán la calificación de “viviendas protegidas”

El artículo Segundo de esta Ley define las viviendas protegidas como *“las que, estando incluidas en los planes generales formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda, se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido oficialmente aprobados por éste, por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las Ordenanzas comarcales que se dictarán al efecto”*

El final del Régimen de Viviendas Protegidas no se produce hasta su derogación por la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 15 de julio de 1954, que pretendió sistematizar el régimen de ayudas oficiales en materia de vivienda, incluyendo la siguiente definición: *“se entenderán por viviendas de renta limitada las que, estando incluidas en los planes generales formulados al efecto, se construyan con arreglo al anteproyecto aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda por reunir las condiciones que se señalen en el Reglamento o en las Ordenanzas que se dicten para ello”*.

La Ley 84/1961, de 23 de diciembre, aprobó el Plan Nacional de la Vivienda para el periodo 1961-1976, que incrementó el número de viviendas, pero la mayoría de ellas eran libres, y no de promoción oficial, de modo que no se benefició a las familias con bajos ingresos.

El Decreto 2131/1963, de 24 de julio, aprobó el Texto Refundido de la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, en vigor hasta el Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio, que estableció un nuevo sistema de viviendas sociales. Este Real Decreto-Ley trató de combinar las ayudas a los promotores con la vista puesta en el usuario de las viviendas, pero no consiguió los objetivos previstos, principalmente por el difícil contexto económico y la complicada tramitación administrativa, que generó el recelo de los promotores tradicionales.

El sector inmobiliario creció de manera considerable durante el *boom* económico de los años sesenta, pudiendo destacarse el déficit cualitativo de viviendas que se generó: por un lado, había un número importante de viviendas acabadas y no vendidas, y, por otro, las familias de rentas bajas y media, carecían de la solvencia necesaria para afrontar la compra de vivienda.

En este contexto, se aprueba el *Real Decreto-Ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial* desarrollado por el *Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre*, vigentes hasta la fecha, de modo que representan la normativa estatal sustantiva en lo referente a vivienda.

El artículo 1 del Real Decreto 3148/1978, define de este modo la vivienda de protección oficial:

“Se entenderá por vivienda de protección oficial la que, destinada a domicilio habitual y permanente, tenga una superficie útil máxima de noventa metros cuadrados, cumpla los requisitos establecidos en el presente Real Decreto y en las disposiciones que lo desarrollen, y sea calificada como tal por el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, o por otros Entes públicos territoriales a los que se atribuya esta competencia.”

Se pueden señalar como datos positivos de esta normativa que unificó el concepto de vivienda de protección oficial, favoreciendo la simplificación de los trámites administrativos, y la regulación independiente de la ayuda económica personal.

Finalmente, la Constitución de 1978 recogió el antes transcrito artículo 47, que impone a los poderes públicos la obligación de articular las prestaciones administrativas, que proporcionen a los ciudadanos las condiciones para hacer efectivo su derecho a una vivienda digna.

1.2 Distribución competencial y política de vivienda

En cuanto a la identificación de los “*poderes públicos*”, a los que alude el artículo 47 CE, es obligada la remisión a la distribución territorial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y al artículo 148. 1 3ª CE, que incluye, entre las competencias

que pueden asumir las Comunidades Autónomas, las de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Conforme con esto, las Comunidades Autónomas, han asumido la competencia exclusiva sobre vivienda, recogida en sus respectivos Estatutos.

En el caso de Aragón, en su artículo 27:

“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados”

Pero el Estado no ha dejado de tener intervención en materia de vivienda, como resulta de la STC 152/1988, a partir de un recurso del Gobierno Vasco contra el Real Decreto 3.280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional, después de reconocer que “es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda”, afirma que:

“... a pesar de que el art. 10 del EAPV califica como «exclusiva» aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general....”

Se debe, pues, reconocer que el mercado de vivienda está directamente relacionado con la política económica que el Estado desarrolla, y, con esa legitimación, interviene en componentes decisivos de la política de vivienda, como son la regulación del suelo, la

regulación del alquiler, la financiación estatal, el tratamiento fiscal y las ayudas directas mediante el fomento de las Viviendas de Protección Oficial.

De este modo, tanto las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de vivienda, cómo el Estado, competente en materia económica, adoptan medidas para facilitar el acceso a la vivienda, medidas que, en lo que afecta a este trabajo, dividiremos en dos grandes grupos:

- 1) Aquéllas que tienen como presupuesto que el inmueble se mantendrá de titularidad privada, facilitando vías de financiación para su adquisición, controlando su precio máximo, o favoreciendo que los propietarios alquilen sus viviendas, a través del desarrollo de la legislación específica en materia de vivienda protegida, a la que nos hemos referido.

Estas medidas, que llevan implícita la propiedad privada de los inmuebles, quedan fuera del ámbito de este trabajo.

- 2) Aquéllas que adoptan las Administraciones Públicas poniendo a disposición del mercado de vivienda bienes de su propiedad, bienes integrados en su patrimonio, que son en las que nos detendremos en los siguientes párrafos.

Esta forma de intervención está menos extendida que las medidas de intervención en el mercado privado, pero es una realidad que las Administraciones Públicas, y, en particular las Comunidades Autónomas, disponen de un parque de viviendas de titularidad pública, para el ejercicio de su política de vivienda.

La posibilidad de que las Administraciones Públicas dispongan, en propiedad, de viviendas para el cumplimiento de sus políticas en esa materia, está reconocida desde el artículo 2 del *Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial*, que dispone:

“Podrán ser promotores de viviendas de protección oficial las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro”

La misma previsión se contiene en el artículo 7 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de octubre, añadiendo que *“La promoción pública será siempre sin ánimo de lucro.”*

Este Real Decreto dedica su Capítulo Tercero a la *“Promoción pública de viviendas de protección oficial”* que tomaremos como punto de partida para su análisis jurídico.

En primer lugar, su definición, conforme al artículo 38:

“La promoción pública de viviendas de protección oficial será la efectuada sin ánimo de lucro por el Estado, a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y por aquellos Entes públicos territoriales a quienes expresamente se atribuya esta competencia dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.”

El Real Decreto 3148/1978 encomienda la promoción pública al Instituto Nacional de la Vivienda, que podrá hacerlo a través de los siguientes medios:

- a) Directamente, asumiendo *“la gestión completa de la promoción”*, financiando *“en su totalidad la ejecución de las obras”*, y asumiendo también *“la supervisión y la aprobación de los proyectos de construcción, así como la vigilancia e inspección respecto de la ejecución de las obras y la recepción final de las mismas”* (artículo 41)
- b) Mediante convenios *“con los Entes públicos territoriales, directamente o por medio de Patronatos o Sociedades constituidas al efecto, con Empresas mixtas con participación mayoritaria de Entes públicos, y con otras Entidades de carácter público”* (artículo 43) para cuya celebración *“podrá convocar concursos previos de selección”* (artículo 44)
- c) Adquiriendo viviendas *“edificadas por terceros, en fase de proyecto, de construcción o terminadas, siempre que cumplan las condiciones de superficie, diseño y calidad exigidas para las viviendas de protección oficial... Las viviendas así adquiridas tendrán la consideración de viviendas de protección oficial de promoción pública”* (artículo 42)
- d) Mediante expropiación forzosa, respecto a promociones, que llevarán implícita la declaración de utilidad pública, incluidas en planes destinados a *“operaciones de eliminación del chabolismo y de la infravivienda”*, y *“a la construcción de viviendas derivadas de operaciones de remodelación inmobiliaria de grupos de viviendas promovida por el Instituto Nacional de la Vivienda, la Administración del Patrimonio Social Urbano y otros Entes públicos”* (artículos 39 y 46)

De este modo, a través de esas vías, y, desde el año 1978, está previsto en nuestra legislación que el Estado adquiriera la propiedad de viviendas, tomando un protagonismo directo en la gestión de su función social.

Las competencias del Instituto Nacional de la Vivienda fueron asumidas por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, en virtud del *Real Decreto Ley 12/1980, de 26*

de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de viviendas y suelo, cuyo artículo 5 dispuso:

“El Instituto Nacional de la Vivienda, la Administración del Patrimonio Social Urbano y el Instituto Nacional de Urbanización se integrarán en un solo Organismo autónomo del Estado de carácter comercial y financiero adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con la denominación de Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, que, asumiendo todas las facultades y atribuciones que actualmente ostentan los Organismos que en él se integran, tendrá como finalidad llevar a cabo la promoción de todo tipo de actuaciones en materia de vivienda que correspondan al Estado...”

Asimismo, conforme a su Disposición Final Primera, todo el patrimonio que pertenecía al Instituto Nacional de la Vivienda, fue traspasado al nuevo Instituto, que, en consecuencia, asumió el dominio de las viviendas públicas de protección oficial.

A su vez, el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, fue suprimido por la Disposición Adicional Segunda del *Real Decreto 1654/1985, de 3 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y se suprimen determinados Organismos autónomos del referido Departamento*, previendo, su Disposición Adicional Tercera, que el Estado quedaría subrogado en todos sus derechos y obligaciones, de tal manera que las viviendas que hubieran pertenecido a los extintos Instituto Nacional de la Vivienda e Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, quedarían integradas en el Patrimonio del Estado.

Esta integración debe ser matizada por el proceso de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, que determinó que las promociones públicas de viviendas se hubieran traspasado previamente a las Administraciones que han asumido las competencias exclusivas en materia de vivienda.

En el caso de Aragón, antes de la supresión del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, el *Real Decreto 699/1984, de 8 de febrero*, dispuso el *traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda*.

El apartado E) del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias que se aprueba en ese Real Decreto, relativo bienes y derechos, establece que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Aragón:

“La titularidad, con todos sus derechos y obligaciones sobre las viviendas, locales comerciales y edificaciones complementarias de propiedad del IPPV, sitos en el territorio de la Comunidad Autónoma”

La relación de los bienes y derechos traspasados figura en Anexo a ese Real Decreto, debiendo destacarse, que sólo en el Polígono Actur-Puente de Santiago de Zaragoza, se traspasaron más de 1.400 viviendas, que quedaron integradas en el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Si bien el parque de viviendas procedente del Estado, sigue siendo el núcleo fundamental de esa parte del patrimonio autonómico, pues la promoción pública se ha visto considerablemente reducida por razones económicas, lo cierto es que el interés de la Administración en poseer viviendas propias para el ejercicio de sus políticas en esta materia, se mantiene, y así, el artículo 1 de la *Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida de Aragón* establece:

“La programación pública de vivienda tendrá por objeto ampliar y diversificar el parque público de vivienda.... “

Asimismo, podemos ver el artículo 16 de la misma norma:

“La Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales y sus organismos públicos podrán promover viviendas directamente, ya sea ejecutando directamente la construcción, adquiriendo viviendas de nueva construcción o usadas o rehabilitando viviendas”

Estas previsiones culminan con la *Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón*, cuyo artículo 28 prevé la creación de un Parque Público de Vivienda Social de Aragón, en el que se incluirán *“Las viviendas de las entidades del sector público aragonés, incluido el sector público local”, y “Las viviendas cedidas a cualquier Administración Pública aragonesa por las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias bajo su control, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A., las personas o entidades que operan en el sector inmobiliario, o por otras personas físicas o jurídicas, afectadas a este fin.”*

Pero no sólo apunta la necesidad de que haya un parque público de vivienda social la legislación autonómica, sino que también el Estado, en el *Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*, reconoce, entre los objetivos de ese Plan, *“Contribuir al incremento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso, tanto público como privado, con determinación de una renta o precio de cesión en uso máximo, durante el plazo mínimo de 25 años”*

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIVIENDA SOCIAL PÚBLICA

Una vez que hemos visto que, conforme a la legislación en materia de vivienda, está previsto que las Administraciones Públicas sean promotoras de vivienda protegida, que serán bienes que quedarán integrados en su patrimonio, se trata de analizar, conforme a la clásica distinción entre bienes demaniales y patrimoniales, cuál sería la categoría a la que pertenecerían.

La primera cuestión que debe advertirse es que, ni en la legislación general del patrimonio de las Administraciones Públicas, ni en la sectorial de vivienda, se hace ninguna calificación en ese sentido.

La Disposición Adicional Decimonovena LPAP, se refiere a la Gestión del Patrimonio de Vivienda en los siguientes términos:

“Las viviendas y, en general, los bienes inmuebles de titularidad estatal que hubieran formado parte del patrimonio del extinguido Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda y de la Comisión Liquidadora de Regiones Devastadas, así como las que en cumplimiento de los programas anuales de promoción pública de viviendas sean construidas por el Estado, continuarán rigiéndose por sus normas específicas y, supletoriamente, por esta ley.

En particular, corresponderán a la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, con sujeción a las citadas normas, las facultades de gestión y disposición de dichos bienes, incluyendo las de enajenar, arrendar, establecer y cancelar hipotecas y otras cargas sobre los mismos y, en general, todas aquellas que correspondieran al extinguido Instituto para la Promoción de la Vivienda, a excepción de la percepción de ingresos, que se regirá por las mismas normas que son de aplicación a los restantes ingresos del Estado.”

Esta Disposición, referida exclusivamente a bienes del Estado, se limita a establecer el carácter supletorio de la normativa de patrimonio, y cuál será el órgano estatal competente para su gestión y administración, pero no alude a si las viviendas tendrán la consideración de dominio público o privado.

De este modo, para analizar si su naturaleza es de bienes demaniales o patrimoniales, tomaremos en consideración sus notas características, para ver qué categoría les correspondería, conforme a la definición de una y otra que se ha realizado anteriormente.

2.1 Posible naturaleza demanial de la vivienda social pública

Ya hemos visto que el artículo 5 LPAP, define los bienes demaniales como *“aquéllos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.”*

En el caso de la vivienda social pública, debemos descartar, desde el inicio, que pudieran ser demaniales por disposición legal, pues la normativa sectorial no les otorga tal condición, y ya se ha señalado que no las califica.

La demanialidad derivaría, pues, siguiendo el literal del citado artículo 5, de su afectación al uso general o al servicio público.

El análisis de si la vivienda social pública está afecta al uso general, lo haremos partiendo de las notas características que hemos visto anteriormente respecto al uso general, esto es, las de concurrencia, que la utilización de cada individuo sea compatible con la de los demás; la generalidad, que está atribuido a la sociedad en su conjunto: la igualdad, tanto respecto a la Administración titular, que no puede realizar discriminaciones en el uso, como respecto a los ciudadanos, que no pueden limitar el uso a los demás; y finalmente la gratuidad.

Teniendo en cuenta que el destino de estos bienes es servir de residencia habitual a los que puedan ser sus usuarios, ninguna de esas notas características del uso general se daría en el caso de la vivienda, si acaso, sólo en el aspecto de que la Administración no puede hacer discriminaciones en su uso, en el sentido de que todos los que reúnan determinados requisitos podrán acceder, en igualdad de condiciones, al uso de una vivienda social pública, pero esto resulta insuficiente para determinar, como criterio único, la naturaleza demanial.

Debe descartarse también la condición de servicio público que pudiera tener la vivienda social, pues, según hemos visto, las obligaciones que derivan para las Administraciones Públicas del artículo 47 CE se centran en la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, pero no en la configuración de ese derecho como un servicio público que deba prestar la Administración, ni directa ni indirectamente.

De lo anterior resulta que la vivienda social pública no se ajusta al concepto de bien demanial que establece el artículo 5 LPAP, pero sí que advertimos determinadas notas que lo aproximarían a él. En concreto, las siguientes:

1) En primer lugar, si analizamos las razones por las que las Administraciones Públicas poseen este patrimonio, veremos que la previsión de la promoción pública de vivienda, se hace en el marco de las *“numerosas medidas destinadas a hacer frente a la difícil situación de las familias y hogares como consecuencia de los efectos de la crisis económica y financiera, entre las que caben destacar la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales en el caso de colectivos especialmente vulnerables, la apuesta por un Código de Buenas Prácticas para la reestructuración de las deudas con garantía hipotecaria y el establecimiento de mecanismos de alquiler en favor de las personas inmersas en una ejecución hipotecaria con el fin de evitar el lanzamiento” (Plan Estatal de Vivienda 2018-2021).*

En el ámbito de Aragón, la *Ley 10/2016, de 1 de diciembre*, en la que se prevé la creación del Parque Público de Vivienda Social de Aragón, parte de la siguiente consideración:

“La delicada situación de emergencia social que atraviesa una parte importante de la sociedad aragonesa ha derivado en la consecuente disminución de los ingresos de las familias, impidiendo la satisfacción de las necesidades de vivienda o generando dificultades para afrontar otros gastos necesarios, lo que ha conducido a estas personas a una situación de precariedad e imposibilidad de vivir con dignidad y una mínima calidad de vida”

Así, en la legislación que prevé que haya viviendas sociales públicas reconocemos razones de interés general y social, que justifican que los poderes públicos, intervengan en la política de vivienda, entre otras formas, siendo titulares de patrimonio.

De este modo, aun cuando la vivienda social pública no encajase en la descripción de los bienes demaniales del artículo 5 LPAP, sí que puede afirmarse que las viviendas pertenecen a la Administración Pública por una razón de interés público, y, en esto, coincidirían, en su fundamento, con las razones que motivan la propia existencia de bienes demaniales.

2) También podemos ver notas de aproximación a la naturaleza demanial, en la regulación de las expropiaciones para alcanzar los objetivos sociales de las viviendas públicas.

El artículo 46 del *Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda*, establece:

“Las promociones incluidas en los planes y programas, a que se refiere el artículo 39, llevarán implícita la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa, conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa”

También el artículo 5.5 de la *Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, de Aragón*, establece:

“La Administración de la Comunidad Autónoma o los Municipios podrán expropiar los terrenos destinados por el planeamiento a la construcción de viviendas protegidas cuando su titular incumpla los plazos establecidos en el planeamiento para edificarlas o, en su defecto, el de dos años desde que la parcela correspondiente adquiera la condición de solar”

Cuando las Administraciones Públicas, ya sea la estatal, ya la autonómica, ejerciten esos derechos de expropiación, los bienes que adquieran tendrán la naturaleza de demaniales, de conformidad con lo previsto en el artículo 24.2 LPAP que establece, respecto a bienes adquiridos en ejercicio de esta potestad:

“En estos casos la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación.”

La naturaleza demanial implícita de los bienes expropiados, es confirmada por el apartado 3 de este mismo artículo, al establecer:

“La posterior desafectación del bien o derecho o la mutación de su destino no darán derecho a instar su reversión....”

De tal modo que sólo cabe la desafectación, si previamente el bien ha tenido naturaleza demanial, y, no habiendo otra previsión legal en contrario, este régimen jurídico es el que debe regir también para las expropiaciones justificadas por el cumplimiento de la política de vivienda protegida, que se incorporarán al patrimonio público con ese carácter o condición.

Según lo anterior, los terrenos expropiados por las Administraciones para construir vivienda protegida, tienen naturaleza demanial, condición que, en principio, y salvo desafectación expresa, se extendería también a lo construido en ellos.

En este sentido, respecto a lo construido sobre terrenos demaniales, Colom Piazuolo, afirma²¹:

“... el titular del bien demanial lo es también del vuelo... Partiendo de que el vuelo es un elemento más integrado dentro del bien inmueble de dominio público, el vuelo tendrá naturaleza demanial.”

²¹ COLOM PIAZUELO, Eloy “El objeto del dominio público” (2015) Anuario Aragonés del Gobierno Local 2014, pág.261

Lo que nos lleva a concluir que las viviendas de protección oficial públicas construidas sobre terrenos expropiados, serán demaniales.

3) Por último, si nos detenemos en el literal del artículo 24.2 LPAP, advertimos que recoge un concepto más amplio de bien demanial que el artículo 5 LPAP.

En efecto, ese artículo reconoce, implícita en la expropiación, no sólo la afectación del bien o derecho al uso general, o al servicio público, cómo hace el artículo 5, sino que añade, entre las causas que justifican la afectación, y consiguientemente la demanialidad, la de que esos bienes estén destinados a “*fines y funciones de carácter público*”.

Esto es, según el artículo 24.2 LPAP puede haber bienes afectos por otras razones, además de servir al el uso general o al servicio público, puede haber bienes afectos para ser destinados a “*fines y funciones de carácter público*”, concepto jurídico indeterminado, pero en el que no vemos inconveniente en incluir a las viviendas sociales públicas, pues, cómo hemos visto, la razón de su titularidad pública se justifica por un fin y función de carácter público, como es la intervención directa de la Administración Pública en la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna, según predica el artículo 47 CE.

2.2. Posible naturaleza patrimonial de la vivienda social pública

Una vez que hemos visto que, salvo por lo que respecta a aquellas expropiadas o construidas en terrenos adquiridos por expropiación, no es posible afirmar con rotundidad la naturaleza demanial de las viviendas sociales públicas, sino por indicios que nos aproximarían a esa categoría, tendremos que ver si su naturaleza jurídica encaja en la de los bienes patrimoniales, conforme se han definido anteriormente.

Los bienes patrimoniales se caracterizan porque no están afectos a ningún uso o servicio público, y no están protegidos por las notas inalienabilidad e imprescriptibilidad, que caracterizan a los demaniales, siendo “*res intra commercium*”, con un régimen jurídico equiparable al que los particulares tienen sobre sus bienes y derechos.

La principal virtualidad de estos bienes, según hemos ya señalado, es servir de fuente de ingresos a las Administraciones Públicas, así recordemos, cómo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 166/1998, y en relación con los bienes patrimoniales de las entidades locales, señala:

“..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...”

El objetivo del rendimiento económico condiciona también su uso, pues, si un bien patrimonial no resulta susceptible de aprovechamiento rentable, *“no es necesario para el uso general o el servicio público ni resulta conveniente su explotación”*, en los términos que recoge el artículo 138 LPAP, debe procederse a su enajenación.

La titularidad pública sobre la vivienda protegida, no tiene, en absoluto, ese objetivo. A la Administración no le interesa obtener un rendimiento económico de esos bienes, sino la consecución de los fines de interés general que faciliten el acceso a la vivienda de las clases sociales más desfavorecidas.

Debe reconocerse que comparten con los bienes patrimoniales la posibilidad de ser objeto de negocios jurídicos privados, normalmente la enajenación o el arrendamiento, si bien la causa de esos negocios difiere sustancialmente de la que propia de la explotación de los bienes patrimoniales, pues no es la obtención de un lucro o rendimiento económico, como expresamente ya hemos visto que recoge el artículo 7 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de octubre: *“La promoción pública será siempre sin ánimo de lucro.”*

Al no alcanzar resultados concluyentes sobre la naturaleza jurídica de las viviendas sociales públicas, revisaremos sus formas de uso, para ver si son propias de los bienes demaniales, o de los patrimoniales.

3.USO Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA PÚBLICA

3.1. El uso de la vivienda pública

Respecto a esta cuestión, no se plantean dudas respecto a que su uso es el propio de los bienes patrimoniales, según se deduce de la propia normativa en materia de vivienda.

El artículo 50 del Real Decreto 3148/1978, establece:

“El régimen de uso de las viviendas de promoción pública podrá ser:

a) Arrendamiento.

b) Propiedad.

Los alojamientos de ocupación temporal se cederán exclusivamente en precario, siendo de cuenta del precarista los gastos derivados del consumo y uso de los servicios de que disfrute.”

Por su parte, en Aragón, el artículo 16 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, establece:

“Las viviendas de promoción pública podrán cederse en propiedad, en arrendamiento, en precario o en modalidades de ocupación que permitan el acceso diferido a la propiedad y habrán de ser destinadas en cualquier caso a domicilio habitual y permanente del adjudicatario.

La adjudicación en régimen de arrendamiento o de acceso diferido a la propiedad son las modalidades preferentes para las familias que no puedan acreditar ingresos suficientes para adquirir una vivienda de promoción pública en régimen de propiedad.

La adjudicación en precario sólo tendrá lugar excepcionalmente en circunstancias debidamente justificadas. Podrán también cederse en derecho de superficie cuando tal haya sido el régimen de cesión del suelo para la ejecución de la promoción.”

Las viviendas de promoción pública de las Administraciones Públicas se ponen a disposición de los ciudadanos a través de las formas típicas del derecho privado, circunstancia que nos lleva a advertir el indicio de que estos bienes pudieran tener la naturaleza de bienes patrimoniales, pues su uso es el propio de esta categoría, toda vez que no está prevista en la legislación que, sobre bienes de naturaleza demanial, puedan formalizarse, ni contratos de arrendamiento, ni precarios, ni, mucho menos plantear su enajenación, cómo nos recuerda el artículo 132 CE.

En este punto, se evidencia la dicotomía sobre este tipo de bienes: las razones que justifican su pertenencia a la Administración Pública son claramente de interés público o general, como lo son las razones que justifican que la Administración sea titular de bienes demaniales, pero su uso es el propio de los bienes patrimoniales, pues su existencia se motiva por su obligada entrega a particulares, mediante negocios jurídicos privados, fundamentalmente el arrendamiento.

Esta dicotomía pone de manifiesto que lo que denominamos “vivienda social pública”, no encaja, ni en la categoría de bienes demaniales, ni en la categoría de bienes patrimoniales, se trata de una categoría que comparte aspectos de ambas, demanial por el objeto, patrimonial por el uso.

Y, en este sentido, resulta muy revelador, cómo se ha apuntado antes que, a pesar de la profusa legislación en materia de vivienda, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, ninguna norma califique la condición que tendrán esos bienes, aunque se reconoce que serán bienes de la Administración.

Esto no ocurre con otras propiedades administrativas especiales, objeto de regulación en leyes sectoriales, así podemos poner como ejemplos la demanialidad de las carreteras, reconocida en el artículo 29 de la *Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras*; o la del dominio público forestal, reconocida en el artículo 12 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*; o la del dominio público hidráulico, definido en el artículo 2 del *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas*.

No existen pronunciamientos de este tipo en la normativa de vivienda, y, del silencio del legislador en este punto, podemos deducir las dificultades de encajar esta categoría.

Por un lado, si el legislado hubiera optado por calificar a las viviendas sociales públicas cómo bienes patrimoniales, se hubiera limitado considerablemente la facultad de intervención de la Administración en este ámbito, restringiendo su potestad expropiatoria, justificada por un fin público de uso o servicio público, que no se apreciaría si esta prerrogativa se usara para incorporar bienes patrimoniales al inventario de bienes de las Administraciones.

Por otro lado, si las calificara de demaniales, la forma de uso prácticamente quedaría limitada a la concesión, fórmula jurídica cuya complejidad no resulta idónea para la finalidad pretendida, y que tiene una vocación de permanencia en el tiempo, que no es adecuada para la agilidad que requieren estos usos, esencialmente temporales, mientras dure la necesidad social concreta.

Estas pueden ser las razones por las que el legislador ha evitado pronunciarse, y entrar en debates jurídicos, previendo las formas más lógicas de uso conforme a lo que se espera de la intervención de la Administración en esta materia: por un lado que facilite el acceso a una vivienda digna, incluso ejerciendo la potestad expropiatoria si fuera preciso; y por otro lado, que gestione este patrimonio cómo si se tratara de un particular, poniendo los bienes en el mercado, mediante arrendamiento, o, incluso, mediante su venta, sin necesidad de ningún procedimiento patrimonial previo, en particular, sin necesidad de previa desafectación

3.2 Función social de la vivienda pública

En realidad, lo que se pone de manifiesto con estas consideraciones es una evolución del Patrimonio de las Administraciones Públicas, hacia un concepto social del mismo, consecuente con el reconocimiento que se hace actualmente en la CE de un “*Estado Social*”.

La CE recoge entre sus principios rectores de la política social y económica, el derecho a la vivienda, entendido como derecho social en sentido estricto, que supone *“la asunción por el poder público de un deber de proporcionar vivienda a quienes no pueden obtenerla en el mercado”*.²²

Para la consecución de este objetivo, el Estado pone en marcha todo su potencial: su capacidad normativa; su capacidad de gestión; y también su patrimonio, previendo la incorporación al mismo de viviendas, a través de las fórmulas de promoción pública y de expropiación, que hemos visto en la legislación sectorial, para ponerlas a disposición de la ciudadanía.

Cómo señala García Calvente²³:

“El derecho a una vivienda digna no debe confundirse con el derecho de propiedad del artículo 33 CE, por lo que no se agota en facilitar el acceso a una vivienda en propiedad, sino que la protección alcanza también el uso y disfrute, con independencia del título jurídico que los fundamente.”

En este sentido, el patrimonio público de vivienda sería un instrumento más de protección por parte de la Administración del derecho a una vivienda digna, en el que la condición de demanial o patrimonial del bien sería irrelevante, puesto que, tenga una u otra calificación, el propio sentido de su existencia es que sea usada, de forma privativa, por aquellos que la necesiten para su residencia habitual.

²² LÓPEZ RAMÓN, Fernando “El derecho subjetivo a la vivienda” (2014). Revista Española de Derecho Constitucional. núm. 102, página 70

²³ GARCÍA CALVENTE, Yolanda. *“Innovaciones sociales en materia de vivienda y Economía Social: reflexiones desde el Derecho Financiero y Tributario”* (2014) Revista Vasca de Economía Social, n.º 11, pág. 30

CAPÍTULO III

MODIFICACIONES EN EL CONCEPTO DEL PATRIMONIO PÚBLICO

1. ADAPTACIÓN DEL PATRIMONIO A LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD

Hemos llegado a la conclusión que, para determinada categoría de bienes, en concreto, la vivienda social pública, resulta irrelevante su categorización como bien demanial o patrimonial, pues lo verdaderamente trascendente es que la Administración esté en condiciones de ponerlos a disposición de los ciudadanos, con independencia de su calificación, que el propio legislador omite.

La intervención pública en materia de vivienda la hemos enmarcado dentro del Estado social reconocido en la Constitución, que implica una intervención pública para la consecución de una igualdad real, y un papel estatal activo de configuración social, que Parejo Alfonso²⁴ identifica como “*Estado administrativo*”, cuya dimensión estatal

... aparece lastrada hoy, desde el afianzamiento del modelo de gestión privada basada en el mercado, por una imagen negativa, presidida por las notas de burocratización, excesivo coste, ineficiencia e irreformabilidad. La Administración pública se encuentra sujeta, así y desde los años setenta, a un proceso de crítica deslegitimadora, que repercute sobre lo público en general y el Estado social en particular. Se trata de un fenómeno tan diario y notorio que no precisa de prueba especial alguna. En la gestión de los asuntos públicos bajo programa legislativo-administrativo se recurre cada vez con más frecuencia, como única salida aparente a la supuesta «inidoneidad» de la organización y gestión administrativas para adaptarse a las nuevas exigencias de economicidad, eficiencia y eficacia, a fórmulas del mundo privado o del mercado bajo las soluciones organizativas más diversas.

De este modo, a pesar de la crítica, lo cierto es que el Estado administrativo se estaría adaptando a nuevas formas de relación con la sociedad, cuestión a la que no puede resultar ajena la gestión del patrimonio de las Administraciones Públicas, pues el sentido de la propia existencia de los bienes públicos es su utilidad a la sociedad, ya sea atribuyendo a las Administraciones una forma especial de propiedad, ya sea entendiendo que es la propia sociedad la titular de los bienes públicos, y la posición de la Administración la de un administrador, por cuenta de la colectividad, en una figura equiparable a la potestad, siguiendo la teoría de Morillo-Velarde, anteriormente apuntada.

²⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano, El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios públicos” (2000) Revista de Administración Pública nº 153, pág. 230

En este marco de adaptación del patrimonio público a las nuevas exigencias del Estado, para cuyo análisis hemos tomado como botón de muestra la vivienda social, se pueden advertir, generalizando esa experiencia, otros cambios en el modelo de gestión:

1) El primero de estos cambios, se refiere a la transmisión de bienes demaniales. Una de las características, constitucionalmente reconocida, de estos bienes es la de su inalienabilidad, que implica que no podrán ser objeto de transmisión a terceros.

No obstante, se está generalizando en las relaciones patrimoniales entre Administraciones Públicas la figura de la denominada “*mutación demanial externa*”, conforme a la cual es posible declarar el cambio de destino de un determinado bien demanial, y, si el nuevo destino estuviera atribuido a una Administración Pública distinta, el bien se puede transmitir entre ellas, con la naturaleza de bien demanial.

Este supuesto no está expresamente reconocido en la LPAP, pues en el artículo 71 únicamente se reconoce la mutación que no implique cambio de titularidad, señalando expresamente que “*la mutación entre Administraciones públicas no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial*”.

En Leyes de Patrimonio autonómicas, como es el caso del *Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón*, (TRLPA), sí que admiten esta posibilidad, y así, su artículo 88 dispone:

“ 1. La mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho de dominio público del patrimonio de Aragón, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración de la Comunidad Autónoma, de sus organismos públicos o de otras Administraciones públicas. ...

4. Cuando la mutación demanial conlleve la cesión de titularidad del bien o derecho de dominio público a otra Administración pública, ésta habrá de destinarlo a la afectación prevista al menos durante treinta años tratándose de bienes inmuebles. ...”

La agilidad que permite este procedimiento en el tráfico inter-administrativo de bienes, al evitar la tramitación de ficticios procedimientos de desafectación, para reconocer naturaleza patrimonial al bien que se va a transmitir, y sucesivo procedimiento de afectación en la Administración que lo recibe, hace que sea un procedimiento cada vez más generalizado, que supone una excepción a la regla general de que el dominio de los bienes demaniales no puede ser objeto de transmisión y los aproxima a los patrimoniales.

Por otro lado, la figura de la mutación demanial por cambio de titular está contemplada en la legislación francesa, en el artículo L 35 del Code du Domaine Public bajo el nombre de *transfert de gestión*.

Esta regulación sirve al Consejo de Estado francés, en “*Etudes et Documents du Conseil d’Etat*” de 1987, para plantear que la relación de propiedad de la Administración Pública sobre sus bienes demaniales, no coincide con la propiedad conforme al Código Civil.²⁵

La Administración pública, primera titular del dominio público, según afirma el documento del Consejo de Estado, es la propietaria del inmueble, aunque sea un derecho totalmente teórico, ya que dicha Administración no tiene la potestad de provocar una desafectación porque el bien se encuentra incorporado a otro dominio público que no es el suyo.

Esta reflexión nos lleva a plantear, a partir del caso de las mutaciones demaniales externas, que, en realidad, prevalece la afectación del bien al uso o servicio público, frente al derecho de propiedad que pueda corresponder a una u otra Administración Pública, y, este sentido, el concepto de inalienabilidad, propio del derecho privado, se desvanece cuando el bien queda incorporado a otro dominio público que no es el de la Administración inicial.

Otro ejemplo que podemos señalar como excepción a la regla general de que no puede ser transmitida la titularidad de los bienes demaniales, lo encontramos en el proceso de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas en el desarrollo del Estado autonómico.

Los sucesivos traspasos de competencias llevan implícitos la transferencia de los bienes afectos a los servicios traspasados, en cuya titularidad se subrogan las Comunidades Autónomas con la condición de bienes demaniales, siendo la certificación acreditativa de la inclusión de un bien en esa transferencia, título suficiente para practicar la inscripción registral a favor de la Comunidad Autónoma, tal y como se recoge, en el caso de Aragón, en la Disposición Transitoria Segunda de su Estatuto.

2) En otro sentido, también podemos ver que, si tradicionalmente se ha considerado que los bienes patrimoniales son los que no están afectos a ningún uso o servicio público, el Tribunal Constitucional ha categorizado los bienes patrimoniales materialmente afectos a un servicio público o una función pública, a partir de la doctrina establecida en la STC 166/1998, de 15 de julio.

El objeto de la Sentencia es determinar si es posible el embargo de bienes patrimoniales de una Entidad Local para responder de sus deudas, y, sobre esto, en su FJ 13, se afirma:

²⁵ FRANCH I SAGUER, Marta. “*Imbricación del dominio público y privado*” 1996. Revista de Administración Pública. Nº 139, pág 423.

“...no está constitucionalmente justificado el excluir que los bienes pertenecientes al patrimonio de las Entidades locales, siempre que no estén materialmente afectados a un servicio público o una función pública, respondan de las obligaciones contraídas por la Corporación local con los particulares y, en concreto, de las declaradas en una Sentencia judicial. Pues en otro caso quedaría desvirtuada una de las finalidades esenciales del patrimonio de un sujeto y, correlativamente, afectado el tráfico privado en el que ha participado la Corporación al contraer la deuda pecuniaria en posición de paridad con un particular.”

De este modo, el TC introduce un nuevo concepto el de “*bienes patrimoniales materialmente afectados a un servicio público o a una función pública*”, que se ha incorporado a la LPAP, cuyo artículo 30.3, dispone:

“Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.”

Esto es, la nota de inembargabilidad, predicada en el artículo 132 CE para los bienes demaniales, también resulta aplicable en los casos de afectación material, a los bienes patrimoniales.

2. CRITERIOS PARA POSIBLES MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

De lo que se lleva expuesto, se pone de manifiesto que hay circunstancias que, en la práctica están alterando la configuración tradicional del patrimonio público, a partir de su separación en demaniales y patrimoniales: por un lado, la afirmación de que los bienes demaniales no pueden ver alterada su titularidad se relativiza, y lo mismo ocurre respecto a que los patrimoniales no puedan estar afectos a servicios públicos, afirmación clásica cuestionada por el propio Tribunal Constitucional.

A ello se une el caso expuesto de la vivienda social, reflejo de que hay determinadas categorías de bienes a las que el legislador no atribuye, ni una ni otra calificación.

Se trata de indicios, sin duda significativos, de un nuevo modelo de gestión patrimonial, que, en su momento deberá tener plasmarse en cambios legislativos, cuyo sentido trataremos de analizar.

Este análisis se articulará a partir de tres cuestiones:

- La aproximación de los conceptos de bienes demaniales y patrimoniales
- La valorización de los bienes públicos
- La gestión de bienes residuales

2.1 Aproximación de bienes demaniales y patrimoniales

Cabe apreciar esta aproximación si advertimos las siguientes circunstancias:

- a) Hay bienes, como la vivienda, cuya titularidad pública se justifica por una causa de interés público, pero no se les reconoce expresamente la condición de bienes demaniales, y su uso se somete a negocios jurídicos de derecho privado, como ocurre con los patrimoniales.
- b) La inalienabilidad de los demaniales decae en la transmisión de bienes entre Administraciones públicas por causas de interés general, mediante el procedimiento de mutación demanial, o de traspaso de competencias.
- c) Los bienes patrimoniales, sujetos a derecho privado, no pueden ser objeto de embargo, si están materialmente afectos a un servicio público, como ocurre con los bienes demaniales

Se plantea una difuminación de las diferencias entre ambos conceptos, reconocida en la STC 166/1998, antes citada, cuyo FJ 11 respecto a la distinción entre bienes demaniales y patrimoniales apunta lo siguiente:

“Respecto a la distinción anterior, ciertamente se ha dicho que, pese a su raigambre histórica, quizás sólo posea en la actualidad un cierto carácter mítico. Pues con independencia de que las diferentes categorías de bienes que van incorporándose al dominio público en el siglo XIX ... inevitablemente provocaron una falta de homogeneidad de la noción, el hecho es que el Estado liberal, al reducir las funciones de la Administración, motivó que los bienes afectos a éstas tuvieran una protección reforzada, estableciendo su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Mientras que en la actualidad las Administraciones Públicas intervienen ampliamente en las relaciones económicas y sociales, directamente o a través de distintos Entes, públicos y privados, bien dependientes de ellas o en los que sólo tienen una participación económica.”

También la doctrina apunta en este sentido, y así Moreu Carbonell, propone la reconstrucción de las tesis sobre el dominio público, tomando como uno de sus pilares:

“.. la superación de confusas e injustificadas diferencias entre unos bienes de dominio público y otros patrimoniales, lo cual pasaría por unificar el régimen jurídico de los bienes de titularidad de la Administración pública, pero sobre todo por redefinir cuál debe ser la finalidad y el régimen jurídico de la propiedad pública no afectada, así como, en último extremo, la propia aceptación de una titularidad de bienes públicos que no se encuentre materialmente afectada a alguna finalidad pública.”²⁶

Plantea Moreu la existencia de cuatro falacias en la tradicional separación entre demaniales y patrimoniales:

- a) *La falacia de la protección y de los privilegios*, pues también se aplican a los bienes patrimoniales. Así, podemos ver la facultad de recuperación posesoria de los bienes, ejercitable por la Administración respecto a los bienes patrimoniales en el plazo de un año desde la usurpación, o la potestad que tiene para inmatricular, tanto demaniales, como patrimoniales, conforme al artículo 206 de la Ley Hipotecaria.
- b) *La falacia de la afectación*, pues también los bienes patrimoniales, pueden estar materialmente afectos a servicios públicos, según ha reconocido la STC 166/1998.
- c) *La falacia de la concesión*, pues la constitución de estos derechos a favor de terceros, y durante largos períodos de duración, hasta 75 años prevé el artículo 93 LPAP, ha permitido una patrimonialización de bienes demaniales en manos privadas más intensa, incluso, que el derecho de propiedad pleno
- d) *La falacia de la titularidad*, ya que, como ha aceptado el propio Tribunal Constitucional, la titularidad de los bienes cede ante el sistema de reparto competencial derivado del Estado autonómico, según se ha expuesto anteriormente.

²⁶ MOREU CARBONELL, Elisa, “Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las “obligaciones de dominio público”. (2003)Revista de Administración Pública Núm. 161. Págs. 448 y 455

2.2 VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO

Otro de los aspectos que deben destacarse en la revisión de los parámetros tradicionales de la gestión del patrimonio público, es lo que Fernández Scagliusi define como la “valorización” de los bienes públicos, que supone la toma de conciencia de su valor, y la necesidad de racionalizar y rentabilizar su gestión, al servicio del interés general.²⁷

El uso de los bienes demaniales debiera aproximarse a formas de uso y gestión privadas, reservadas en principio a los bienes patrimoniales, cómo hemos visto que ocurre en el caso de la vivienda social.

Frente al régimen de hiperprotección derivado de la demanialidad de los bienes, prevalece cada vez más su aspecto de “*utilidad patrimonial*”, tanto para facilitar el acceso de los ciudadanos a su uso, como ocurre con las viviendas, como para que constituya una forma de generar y obtener ingresos para la Administración.

El patrimonio público tiene que ser útil a la sociedad, y estar al servicio del interés general que es el que justifica su propia existencia. Para cumplir este objetivo no importa tanto su calificación jurídica como demanial o patrimonial, sino que, efectivamente esté al servicio de ese fin superior, dentro de un concepto global o unitario.

Mientras, como hemos visto, el artículo 8.1 LPAP prevé la aplicación del principio de eficacia y rentabilidad en la gestión, exclusivamente en relación con los bienes patrimoniales, la cuestión que debemos plantearnos es porque no es posible la extensión de esos mismos principios de gestión a los bienes demaniales, siempre bajo el sometimiento al interés general que resulta del artículo 103 CE

Cómo presupuesto necesario para el reconocimiento de esta utilidad, está la admisión de que la relación de la Administración con respecto a sus bienes es una relación de propiedad.

Cómo señala López Ramón:

*“No se trata, ciertamente, de unas propiedades de las que libremente puedan gozar y disponer los servicios administrativos, sino de unas propiedades afectadas a la utilidad pública y a tal fin sujetas a un régimen especial de protección y utilización. Pero sin dejar por ello de ser derechos de propiedad”*²⁸

El reconocimiento de la propiedad de la Administración sobre sus bienes, tiene otra consecuencia trascendente, y es que supone el reconocimiento de todas las potestades

²⁷ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^a Ángeles “El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización”(2015)INAP

²⁸ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “*Teoría Jurídica de las cosas públicas*”, op.cit. pág. 25

inherentes a ese derecho, de forma separada a la demanialidad.

Demanialidad y propiedad son conceptos diferentes. La demanialidad es un régimen determinado por la afectación, sometido a derecho público, que limitará, en determinados supuestos el régimen de propiedad, propio del derecho privado.

La limitación del derecho de propiedad por la demanialidad debe estar debidamente justificada, evitando la “hipertrofia” de bienes demaniales que ha criticado la doctrina.

Es un error creer que todos los bienes que integran el dominio público están en la misma situación y sometidos a las mismas reglas, cómo puso de manifiesto Duguit al formular su teoría de la escala de demanialidad.

Esta escala iría desde la afectación más intensa de ciertos bienes, en los que los condicionantes de la demanialidad prácticamente anularían las potestades inherentes al derecho de propiedad, reducidas a facultades de tutela sobre los bienes, hasta la menos intensa de otros bienes, en las que las facultades de la Administración quedarían equiparadas a las de cualquier propietario.

López Ramón amplía este concepto para referirse a la “*escala de publicidad de las cosas*”, en la que el límite negativo sería el derecho de propiedad privada, y el límite positivo las utilidades públicas que prestan las cosas públicas²⁹

En aquellos bienes en los que la afectación es más intensa, cómo serían los bienes que expresamente reconoce el artículo 132 CE que serán demaniales, la posición de la Administración será la de un garante de ese dominio, más que la de un propietario, mientras que en las que esa afectación es menos intensa, la posición de la Administración se aproxima a la de un propietario particular, cómo sería el caso de la vivienda social

Dentro de esta escala, no existirían inconvenientes para que, ejerciendo las potestades de propietario, la Administración utilizara formas jurídico-privadas de rentabilización o revalorización del patrimonio público, como constitución de servidumbres o derechos de superficie, o incluso derechos de arrendamiento, para el caso de la vivienda social pública, matizando, de este modo, los efectos de la inalienabilidad

Cómo señala Fernández Scagluisi: “*frente la visión hiperprotectora del principio de inalienabilidad, surge la conveniencia de matizar sus efectos, siempre y cuando-y esto es clave-el destino demanial al que están afectos los bienes no se vea perjudicado*”³⁰

²⁹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “*Teoría Jurídica de las cosas públicas*”, op.cit. pág. 39-40

³⁰ FERNANDEZ SCAGLUISSI, María de los Ángeles “Nuevos mecanismos para la rentabilización de los bienes municipales. La expansión de la publicidad en las calles” (2014). Actualidad Administrativa, nº 10 .pág. 2

2.3 Bienes Residuales

El análisis de las modificaciones que está experimentando el concepto del patrimonio público, no quedaría completo si no hiciéramos una reflexión sobre los bienes que podríamos llamar “*residuales*” de las Administraciones públicas, a cuyo concepto ya nos hemos referido anteriormente, y a los que se dedica buena parte de los medios disponibles en la gestión del patrimonio público.

Partiremos para ello, de la distinción, dentro de los bienes públicos, entre los que tienen una clara vocación de permanencia en el patrimonio público, por servir directamente a la prestación de usos y servicios públicos, o constituir el dominio público por naturaleza; frente a aquéllos que tienen una clara vocación de temporalidad, puesto que la Administración carece de interés en mantenerlos, por no resultar de utilidad para el cumplimiento de sus funciones, y constituir su titularidad una carga, en la mayor parte de los casos.

Normalmente esta diferenciación se puede hacer desde el mismo momento en que los bienes se han incorporado al patrimonio público.

Por un lado, los que tienen esa vocación de permanencia en el patrimonio público, se han adquirido, con carácter general, bien por disposición legal, que determina, según hemos visto la demanialidad por naturaleza de bienes que deben ser especialmente protegidos por su interés general y social; o bien a través de negocios jurídicos motivados por la necesidad de prestar servicios públicos: educativos, sanitarios, asistenciales, etc...

En cambio, los bienes que carecen de esa vocación se han incorporado mayoritariamente al patrimonio público, también por mandato legal, pero por otra causa sustancialmente distinta a la anterior: para evitar que haya bienes que queden sin dueño.

De entrada, la Administración, no tiene ningún interés en ser su titular, de la misma manera que no han tenido ese interés los particulares que, con su abandono o renuncia, han propiciado que el bien termine en manos públicas.

Existen factores, sobre todo sociológicos, como el desarraigo familiar o el abandono de los núcleos rurales, que justifican que, cada vez más, estén pasando a manos de la Administración bienes de este tipo, con los consiguientes problemas de gestión que de ello se derivan.

Señala Lacruz Mantecón que estos bienes, conocidos como vacantes ó “*mostrencos*”, más que objeto de adquisición por la Administración, son objeto “*de atribución, por cuanto le son atribuidos estos bienes a la misma sin que tenga que tomar apenas*

*iniciativa alguna para adquirirlos, todo lo más tendrá que identificarlos como suyos o hacerse heredera de los mismos, o reclamarlos en el caso de que algún poseedor le usurpe su derecho.*³¹

Las Comunidades Autónomas con derecho foral propio, como es el caso de Aragón, están llamadas a la sucesión legal de los ciudadanos que tengan su vecindad civil, y, por esta vía, se incorporan bienes de estas características a su patrimonio.

En cuanto a los bienes vacantes, se reconoce en la STC 40/2018, de 26 de abril, ya citada, que podrán ser asumidos por las Comunidades Autónomas con derecho foral propio, si bien en Aragón, está pendiente la modificación legislativa, y siguen atribuyéndose al Estado conforme al artículo 18 LPAP.

Sean del Estado, sean de las Comunidades Autónomas, los problemas de gestión de estos bienes, son comunes, y, respecto a ellos, el interés general pasa por reconocer su “*vocación de temporalidad*”, para facilitar su enajenación.

Así, la agilidad, eficacia y eficiencia que requerirían los procedimientos sobre estos bienes, se ven limitados por los complejos procedimientos que, para la enajenación de bienes prevé la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

Por ello, con carácter general, y, en una consideración extensible a aquellos que han dejado de ser necesarios para la prestación de servicios públicos, se plantea la conveniencia de establecer procedimientos más ágiles y eficientes para favorecer su venta, como fuente de ingresos para la Administración, y, también para aliviar la carga financiera de su mantenimiento.

Incluso podrían plantearse procedimientos de contratación de intermediarios para la venta, administración o puesta en explotación de bienes patrimoniales, previsión recogida ahora, de forma muy limitada en la Disposición Adicional novena de la LPAP, en el marco del “*Programa de puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado*”.

³¹ LACRUZ MANTECÓN, Miguel L. “Bienes sin dueño: mostrencos y abintestatos en la nueva Ley de Patrimonio aragonesa (Ley de Aragón 5/2011, de 10 de marzo)” (2012). Revista Aragonesa de Administración Pública núms. 39-40, pág. 12

CONCLUSIONES

El régimen jurídico del patrimonio público es una de las instituciones más antiguas del ordenamiento jurídico, que tiene sus fundamentos en el Derecho Romano, y en el reconocimiento de determinados bienes que debían pertenecer a todos los ciudadanos y que, como tales se consideraban “*res extra commercium*”, frente a aquellos otros, básicamente destinados al sostenimiento de los gastos del Estado, que, en consecuencia, podían ser enajenados para obtener ingresos, “*res intra commercium*”.

Constituye esta separación el germen de la distinción tradicional que se recogerá en la legislación entre bienes demaniales, afectos a un uso o servicio público, y especialmente protegidos, y los bienes patrimoniales, sometidos a un régimen jurídico privado.

A partir del Código Civil francés de 1804 se formó una corriente doctrinal que distinguía, de un lado, el dominio público, integrado por bienes sobre los que no cabe la posibilidad de propiedad privada, inalienables e imprescriptibles. De otro, el dominio del Estado compuesto por bienes susceptibles de propiedad privada, enajenables y prescriptibles.

Esta doctrina tuvo su reflejo en España, en el Código Civil, cuyos artículos 339 y 340, recogen la separación de los bienes demaniales del resto de bienes que pertenezcan al Estado.

El artículo 132 CE reconoce los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, como inspiradores de la regulación de los bienes demaniales, estableciendo también determinados bienes que, en todo caso, tendrán la consideración de demaniales del Estado.

A estos se unirán los demaniales por afectación, ya sea expresa, o tácita, y, aquellos que tengan tal condición por pertenecer a una categoría de bienes a los que una Ley les haya otorgado tal naturaleza (demanio por naturaleza).

Sobre los bienes demaniales, el Estado puede establecer reservas de uso mediante Ley, pero lo más habitual es que estén destinados a un uso común general. También son susceptibles de uso privativo, a través de concesiones y autorizaciones de uso.

En cuanto a los bienes patrimoniales, su objetivo primordial es su rentabilización económica, por lo que son susceptibles de enajenación, sin perjuicio de que puedan ser explotados mediante negocios jurídicos privados, normalmente arrendamientos.

Esta separación clásica entre las categorías de bienes demaniales y patrimoniales, está

siendo cuestionada actualmente, tanto por la doctrina cómo por la jurisprudencia, y, para el análisis de este fenómeno, se tomará el ejemplo de la vivienda social.

De conformidad con el artículo 47 CE, y, siguiendo una legislación que se remonta a principios del siglo XX, el Estado ha venido manifestando un especial interés por garantizar el acceso a una vivienda digna a todos los ciudadanos, en particular, a las clases sociales más desfavorecidas.

Una de las formas en las que el Estado materializa esta intervención, es siendo titular de viviendas públicas, que luego son puestas a disposición de la sociedad.

En su regulación no están calificadas, ni cómo demaniales, ni cómo patrimoniales. Por un lado, atendiendo al fin social que justifica su propiedad, serían demaniales, pero, por otro lado, su uso es a través de negocios jurídicos de derecho privado.

Únicamente parece clara la demanialidad respecto a aquellas expropiadas o construidas en suelo objeto de expropiación, pues, conforme a la LPAP, esta forma de adquisición, justificada sólo por causas de interés general, lleva implícita la condición de dominio público del bien adquirido.

En cualquier caso, se pone de manifiesto que el sentido de que la Administración sea titular de viviendas sociales, no es otro que su puesta a disposición de quien lo necesite, resultando irrelevante, a estos efectos, la calificación jurídica que se les dé, ya sea demanial, ya patrimonial.

A esta forma de aproximación de los bienes demaniales a formas de uso privadas, se une la transmisión de titularidad de bienes demaniales en el proceso de construcción del Estado autonómico, y también el reconocimiento de que puede haber bienes patrimoniales materialmente afectos a un servicio público, a partir de la STC 166/1998.

A partir de las consideraciones anteriores, se plantea la conveniencia de introducir modificaciones legislativas, para conseguir una mayor flexibilidad en la gestión de los bienes públicos, al servicio del interés general, lo cual se articulará a partir de tres cuestiones:

- 1) La aproximación de los conceptos de bienes demaniales y patrimoniales. Se plantea un concepto unitario del patrimonio, superando las distinciones tradicionales, en el que prevalezca su condición de elemento al servicio del interés general, tomando como punto de partida la STC 166/1998, y las teorías de la profesora Moreu Vilallonga sobre lo que denominó "*falacias de la demanialidad*".

- 2) La valorización de los bienes públicos. Siguiendo a Fernández Scagliusi se plantea esta teoría, que supone la toma de conciencia del valor de los bienes públicos, y la necesidad de racionalizar y rentabilizar su gestión, al servicio del interés general. La relación de propiedad de la Administración respecto a sus bienes, se analiza desde la escala de demanialidad, planteada por Duguit, o escala de publicidad de las cosas, a la que se refiere el profesor López Ramón.

De este modo, no todos los bienes tendrían la misma intensidad de afectación, sino que habría algunos en los que su régimen de protección sería mucho más intenso, cómo sería el caso de los bienes que reconoce como demaniales el artículo 132 CE, o los demaniales por naturaleza, mientras que en otros sería más débil, y serían susceptibles de tráfico jurídico privado, cómo sería el caso de los bienes que hubieran sido objeto de desafectación.

- 3) La gestión de bienes residuales, concepto que usamos para referirnos a aquellos bienes que han sido adquiridos como patrimoniales por las Administraciones públicas por imperativo de la Ley, conforme al principio de que todos los bienes tienen que tener un dueño

El interés público pasa, respecto a esta categoría, por favorecer su enajenación, de tal manera que deberían propiciarse cambios legislativos para facilitar esta tarea, extensible, con carácter general a todos los bienes de titularidad pública para los que no haya previsto ningún uso.

En definitiva, se ha tratado de poner de manifiesto, cómo las premisas de la actual legislación patrimonial están siendo superadas por consideraciones, doctrinales y jurisprudenciales, que propugnan flexibilidad en los rígidos conceptos de esa legislación, y una nueva orientación hacía conceptos de eficacia y eficiencia en la gestión, dirigidos al interés general que es el que justifica la titularidad pública de determinados bienes.

BIBLIOGRAFÍA

- COLMEIRO, Ramón, *“Derecho Administrativo Español”*, Madrid, 1876, Tomo II. 512 páginas
- COLOM PIAZUELO, Eloy “El objeto del dominio público” (2015) Anuario Aragonés del Gobierno Local 2014. Páginas 241-272
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^a Ángeles “El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización” (2015) INAP
- FRANCH I SAGUER, Marta. *“Imbricación del dominio público y privado”* 1996. Revista de Administración Pública. Nº 139. Páginas 419-443
- GARCÍA CALVENTE, Yolanda. *“Innovaciones sociales en materia de vivienda y Economía Social: reflexiones desde el Derecho Financiero y Tributario”* (2014) Revista Vasca de Economía Social, n.º 11. Páginas 25-57
- LACRUZ MANTECÓN, Miguel L. “Bienes sin dueño: mostrencos y abintestatos en la nueva Ley de Patrimonio aragonesa (Ley de Aragón 5/2011, de 10 de marzo)” (2012). Revista Aragonesa de Administración Pública núms. 39-40. Páginas. 11-47
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando *“El derecho subjetivo a la vivienda”* (2014). Revista Española de Derecho Constitucional. núm. 102. Páginas 49-91
- LOPEZ RAMÓN, Fernando, *“Teoría Jurídica de las cosas públicas”*. (2011) Revista de Administración Pública Madrid, septiembre-diciembre. Páginas 9-51
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco (director). *“El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre”* (2004). El Consultor de los Ayuntamientos. 1.655 páginas
- MOREU CARBONELL, Elisa, *“Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las “obligaciones de dominio público”*. (2003) Revista de Administración Pública Núm. 161. Páginas. 435-474
- MORILLO-VELARDE, PÉREZ, José Ignacio “Dominio Público”. (1992). Editorial Triviun. 156 páginas.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *“El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios públicos”* (2000) Revista de Administración Pública nº 53. Páginas 217-249
- PAREJO ALFONSO, Luciano *“Dominio Público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”* (1983) Revista de Administración Pública nº 100-102. Páginas 2.379-2.422
- SAINZ MORENO, Fernando. *“El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la Fundación de la*

“Revista de Administración Pública” (1999). Revista de Administración Pública. nº 150. Páginas 477-514

- SERNA VALLEJO, Margarita: *“Los Bienes públicos. Formación de su Régimen Jurídico”* (2005). Anuario de historia del derecho español. nº 75. Páginas 967-1012