

# EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (ESPECIAL REFERENCIA AL PATRIMONIO DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL)

Por

PATRICIA LÁZARO MARTÍNEZ DE MORENTÍN

Dpto. Derecho Administrativo. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense  
Asesora Técnica. D.G. de Patrimonio. Comunidad de Madrid

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO Y OBJETO.—II. CONCEPTO DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—III. BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD. 1. *Clasificación atendiendo a su origen.* A) Bienes procedentes de la Diputación Provincial de Madrid en el momento de aprobarse el Estatuto. B) Bienes afectos a servicios traspasados a la Comunidad de Madrid. C) Bienes que adquiere la Comunidad por cualquier título jurídico. 2. *Clasificación atendiendo a su naturaleza.* A) Bienes de dominio público. a) Noción. b) Caracteres: a') Titularidad administrativa. b') Afectación a uso o servicio público. c') Régimen jurídico especial basado en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. c) Utilización. d) Prerrogativas de la Administración. B) Bienes patrimoniales. a) Noción. b) Modos de adquisición. a') A título gratuito. b') A título oneroso. c) Enajenación, cesión y permuta. d) En particular la «cesión gratuita». e) Explotación de bienes patrimoniales. f) Derecho de superficie.—IV. EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. *Naturaleza. Personalidad jurídica y Patrimonio.* 2. *Régimen jurídico de los bienes adscritos.* A) Notas características. B) Naturaleza de los bienes adscritos. C) Innecesariedad del bien, posibilidades de necesitarlo para otro fin distinto. D) Organo competente para acordar la adscripción: artículos 52 y 16 de la Ley de Patrimonio. 3. *Régimen jurídico de los bienes propios de los organismos autónomos.* A) Características. B) Titularidad que ostentan los organismos autónomos sobre estos bienes: «titularidad fiduciaria». C) Posibilidad de que los organismos autónomos sean titulares de dominio público. Aplicación de la doctrina francesa. Régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad: distinción entre organismos autónomos y entes de Derecho público.—V. PATRIMONIO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS. 1. *Régimen jurídico del patrimonio de los entes de Derecho público.* A) Similitudes con los organismos autónomos. B) Diferencias con los organismos autónomos y similitudes con las sociedades mercantiles. 2. *Régimen jurídico del patrimonio de las sociedades mercantiles.*—VI. CONCLUSIONES.

## I. PLANTEAMIENTO

La Comunidad de Madrid acaba de cumplir sus diez años desde que se constituyera en el año 1983. Desde entonces y hasta la fecha actual no nos encontramos sino con un único estudio sobre el patrimonio autonómico, comprendido en uno más amplio dedicado a la «Economía y Hacienda», del profesor PALAO TABOADA (1).

Pues bien, parece oportuno que dejemos a un lado ese cierto abando-

(1) *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987.

no para adentrarnos en un campo que plantea no pocos problemas, como vamos a tener ocasión de comprobar. A este respecto, nos proponemos con el presente trabajo abordar un análisis de la Ley 7/1986, de 23 de julio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid (en adelante LPCM), con un doble objetivo: dar una interpretación a determinados preceptos que plantean dificultades de carácter fundamentalmente práctico y lanzar una llamada de atención para poner en marcha los mecanismos de modificación y desarrollo de la vigente Ley.

Nuestra exposición se puede estructurar en dos partes, la primera desarrollada en los capítulos segundo y tercero, dedicada al régimen jurídico general de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio autonómico, y la segunda que se corresponde con los capítulos cuarto y quinto, donde se plantean los principales problemas en torno al patrimonio de los entes que integran la Administración institucional.

Por lo que se refiere al régimen jurídico general, una primera consideración nos llevará al ámbito conceptual del mismo, tratando de dar una definición del patrimonio entendido éste en sentido amplio y comprensivo, tanto de los bienes de dominio público como de los bienes patrimoniales (no siguiendo el criterio ni de la Ley de Patrimonio del Estado, que excluye del Patrimonio los bienes patrimoniales, ni el de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) tal como establece el artículo 1 LPCM, pudiendo objetarse la inclusión que en el mismo se hace de «los rendimientos» de los bienes dentro del ámbito del patrimonio.

Delimitado el contenido y alcance del Patrimonio, y todavía en la parte general, abordaremos la clasificación de los bienes, en primer lugar atendiendo a su origen, criterio seguido por el Estatuto de Autonomía, y en segundo lugar por su naturaleza demanial o patrimonial. Por lo que a los bienes de dominio público se refiere, analizamos los caracteres básicos que los definen. Podemos adelantar, en cuanto a la nota de titularidad pública de estos bienes, que la doctrina mantiene dos posturas claramente diferenciadas desde el punto de vista general, pero esto no se observa en cuanto al régimen jurídico de los mismos, tal como ha señalado recientemente MORILLO-VELARDE en su obra titulada «Dominio Público» (2).

No es nuestra pretensión entrar a discutir ninguna de las dos posturas, entendiendo la primera que la Administración ostenta la propiedad sobre los bienes de dominio público y la segunda que la Administración ostenta un haz de facultades y potestades sobre los mismos, pero lo que sí destacaremos es que la Comunidad de Madrid viene entendiendo que en los bienes de dominio público se comprenden los derechos reales sobre los inmuebles, es decir, la propiedad y los demás derechos reales, excluyendo por tanto los derechos de crédito o personales.

En lo que concierne a los bienes patrimoniales, tratamos un problema práctico de importantes consecuencias, cual es el principio de inembargabilidad de estos bienes a la luz de lo dispuesto en los artículos 8 y 10

(2) J. I. MORILLO VELARDE, *Dominio público*, Madrid, 1992.

LPCM, así como en el artículo 40 de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, llegando a la conclusión, cada vez más generalizada en la doctrina, de la posible embargabilidad de estos bienes, ya porque hayan sido gravados por una carga de naturaleza real (art. 10 LPCM), ya porque la Comunidad haya adquirido, a título gratuito u oneroso, un inmueble gravado, quedando así subrogada en todos los derechos y obligaciones.

Pasamos a considerar seguidamente el ámbito de la contratación patrimonial, es decir, de las operaciones jurídicas que la Ley permite a la Administración Autonómica realizar con su propio patrimonio, tales como enajenación, cesión gratuita, adquisiciones, permutas, etc.

En la segunda parte, referida a la Administración institucional, dedicamos un capítulo a los organismos autónomos y otro a las empresas públicas. De los bienes que integran el patrimonio de los organismos autónomos distinguimos los bienes propios de los bienes adscritos, haciendo hincapié, por un lado, en la «titularidad fiduciaria» que ostentan los organismos sobre los primeros y en su naturaleza patrimonial, y, por otro, en las facultades de uso, gestión y administración que ostentan sobre los segundos, entre los cuales sí que podemos encontrar bienes patrimoniales y de dominio público.

El último capítulo, dedicado a las empresas públicas, analiza, en primer lugar, el patrimonio de los entes de derecho público sujetos al derecho privado, en términos comparativos con los organismos autónomos, y en segundo lugar las empresas públicas con forma de sociedad, en la que resaltaremos la vinculación patrimonial existente entre éstos y la Comunidad de Madrid, y el régimen de las aportaciones, tanto de capital como de bienes *in natura*, planteando, respecto de éstas últimas, el problema de la naturaleza de los bienes aportados.

## II. CONCEPTO DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 36, afirma la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar de esta Administración. Consecuencia fundamental de esa personalidad jurídica es el hecho de que la Comunidad Autónoma pueda ser titular de bienes y derechos que le sirven de base material y física para poder llevar a buen fin las competencias y atribuciones que tiene conferidas; así, en el artículo 51 LPCM parece querer delimitarse el patrimonio autonómico comprendiendo únicamente los bienes patrimoniales y excluyendo, por tanto, los bienes de dominio público, estableciendo al efecto que «*la Comunidad de Madrid... es titular de bienes de dominio público, de patrimonio y de hacienda propios*». Sin embargo, cabe hacer dos objeciones al respecto; en primer lugar, se puede criticar la terminología empleada en el artículo, pues, por un lado, se refiere al contenido del dominio público, esto es, a los «bienes» que integran el mismo, y por otro se hace referencia a la categoría, es decir, al patrimonio y no a los bienes que comprende. Habría

sido más correcto decir «bienes de dominio público y bienes patrimoniales». En segundo lugar, la trayectoria seguida en los artículos siguientes parece dar a entender que cuando se refiere al patrimonio lo hace en el sentido más amplio del término, comprendiendo tanto los bienes de dominio público, como los patrimoniales. Así, el artículo 52 se refiere a los bienes de la Comunidad de Madrid, y entre ellos incluye los bienes de la Diputación Provincial, que integren su patrimonio, así como los bienes afectos a los servicios traspasados, unos y otros comprensivos de numerosos bienes de dominio público. Por su parte, el artículo 53, al abordar el contenido de la hacienda, en su punto 7 alude a «*los rendimientos derivados del patrimonio de la Comunidad de Madrid y los ingresos de derecho privado, herencias, legados y donaciones*». ¿Qué ocurre, entonces, con los rendimientos de los bienes de dominio público, que no aparecen mencionados en este artículo?, ¿acaso no forman parte de la hacienda pública? Está claro que la solución la encontramos incluyendo en el patrimonio todos los bienes autonómicos, cualquiera que sea su naturaleza (3).

Por último, cualquier duda al respecto nos queda disipada en la Ley 7/1986, de 23 de julio, reguladora del patrimonio de la Comunidad de Madrid, en cuyo artículo 1, apartados 1.º y 2.º, afirma lo siguiente:

1. «*El patrimonio de la Comunidad de Madrid está constituido por todos los bienes, derechos y acciones (4) que le pertenezcan por cualquier título y por los rendimientos de tales bienes y derechos.*

(3) En el art. 5.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se dispone lo siguiente: «*A estos efectos se considerará Patrimonio de las Comunidades Autónomas el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público.* Es una definición que excluye, por un lado, a los bienes de dominio público, y por otro parece atender más a su valoración económica y no a su destino primordial: el interés general. En este sentido se ha manifestado el profesor PALAO TABOADA afirmando que «no contempla el patrimonio directamente, sino tan sólo desde su perspectiva de fuente de ingresos públicos [arts. 4.a) y 5], salvo la reserva de Ley establecida en su art. 17.e)» (*Derecho financiero y tributario*, pág. 246).

(4) Cabe preguntarnos cuál es el sentido de la inclusión del término acciones, y para ello tenemos que acudir a las dos significaciones que pueden darse del mismo. Por un lado se puede entender como acciones la cuota de aportación de la Comunidad de Madrid en las sociedades de que la misma es socia. Por otro lado podría entenderse por acciones los posibles instrumentos o recursos de tipo procesal que puede utilizar la Comunidad de Madrid en defensa de su patrimonio. En el ejercicio de dichas acciones puede actuar la Comunidad sin estar investida de prerrogativas, ejercitando tanto acciones civiles como penales», o actuar investida de prerrogativas como administración de carácter territorial y utilizar sus potestades de investigación, deslinde, ejecución forzosa y recuperación de oficio de sus bienes. (A este respecto, aún cuando referido a la Administración local, véase Chacón Ortega, «Bienes y derechos y acciones de las entidades locales», Madrid, 1987, págs. 53 y 55).

Pero veamos si alguno de estos significados puede adaptarse a la voluntad del legislador llevando a cabo una interpretación integradora del texto. Por lo que se refiere al primer significado no parece que pueda ser entendido así, puesto que las acciones ya quedan incluidas en los bienes y derechos de los que es titular la Comunidad, siendo, por lo tanto, una reiteración innecesaria. Por lo que hace referencia al segundo signifi-

2. *Se clasifican en bienes de dominio público, o demaniales, y bienes de dominio privado, o patrimoniales».*

En esta definición amplia, comprensiva tanto de los bienes de dominio público como patrimoniales, no se entiende, por razones de coherencia, que se incluyan los «rendimientos» como elemento integrante del patrimonio, ya que éstos se ingresan directamente en el Tesoro Público de la Comunidad como ingresos patrimoniales que constituyen la hacienda de la Comunidad (5), y no debiendo ser considerados como patrimonio autonómico.

Llama la atención que la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la hacienda de la Comunidad de Madrid, desaprovechando una ocasión magnífica, en lugar de haber procedido a una modificación de la Ley de Patrimonio en el sentido de separar de forma clara el «patrimonio» de la «hacienda», viene a repetir, en su artículo 21, de forma literal el artículo 1.1. de aquélla.

Atendiendo al concepto amplio de patrimonio recogido en la Ley autonómica, y siguiendo en este punto al profesor SAINZ MORENO (6), que afirma que lo determinante de los bienes públicos es su destino a un fin de utilidad pública, definiremos el patrimonio de la Comunidad de Madrid como el *conjunto de los bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza, sobre los cuales ostenta una titularidad, que no tiene por qué ser entendida únicamente como propiedad* (es el caso de los derechos arrendaticios, usufructuarios...) con la finalidad de atender al interés público.

Nos interesa destacar cuáles son los caracteres básicos de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (7) para poder comprender el

---

cado tampoco parece haber sido la voluntad del legislador, sobre todo si tenemos en cuenta artículos de la ley tales como el art. 3.d), lo cual nos lleva a concluir que se trataría de una interpretación muy forzada. Debería, pues, suprimirse el término «acciones» en cuanto referido al contenido del patrimonio, limitándose a los bienes y derechos de los que es titular la Comunidad de Madrid, términos estos ya suficientemente amplios y comprensivos de todos los supuestos posibles.

(5) Sobre la distinción entre «patrimonio y hacienda», vid. F. SAINZ DE BUJANDA: «Sistema de Derecho financiero», vol. II, Capítulo V, dedicado al Derecho financiero patrimonial, Madrid, 1985.

(6) El profesor SAINZ MORENO afirma que «aunque los bienes públicos puedan producir ingresos, ésta no es su finalidad esencial ni es determinante de su régimen jurídico. Para los bienes públicos lo determinante es su destino a un fin de utilidad pública» (comentario al art. 132 de la Constitución, en la obra colectiva dirigida por el profesor O. ALZAGA, *Comentarios a las leyes políticas*, pág. 139). En la misma línea LASARTE manifiesta que «en la medida en que se conserva un patrimonio público, es evidente que en la mayor parte de los casos esto no se debe a criterios económicos atentos a su rendimiento, sino al cumplimiento de determinados fines públicos» («La financiación de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 181, pág. 416).

(7) Hasta la aprobación de la vigente Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, desarrollando lo dispuesto en el art. 52.3 del Estatuto de Autonomía, hubo un período transitorio durante el cual la ausencia de normativa específica propia fue suplida, siempre dentro del marco de la legislación básica estatal, en primer lugar, por la aplicación de una normativa comunitaria de carácter disperso, entre la cual se

contenido de la misma, y desde ellos abordar el objeto del presente trabajo; así, señalaremos como fundamentales los siguientes:

1. Recepción de la normativa básica del Estado (8) y unificación de la legislación autonómica que sobre el patrimonio se había ido dictando por la Comunidad de Madrid, encuadrando el patrimonio dentro del ámbito del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

2. Concentración de facultades en la Consejería de Hacienda.

3. Pretensión de dotar al patrimonio de la Comunidad de Madrid de un carácter dinámico, permitiendo el cumplimiento de los fines de su

---

pueden citar los arts. 59 a 61 de la Ley 1/1983, de 13 diciembre, de Gobierno y Administración, que venían a atribuir las competencias sobre patrimonio a la actual Consejería de Hacienda (entonces Consejería de Economía y Hacienda), y a su vez establecía un régimen de inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad, y en segundo lugar, y en todo lo no contemplado por esta normativa, por la legislación del Estado.

(8) Algunos Estatutos de Autonomía —art. 43.3 EA País Vasco, art. 43.2 EA Cataluña, art. 43.2 EA Galicia, art. 55.2 EA Andalucía, art. 45 EA Navarra, art. 50 EA Valencia, art. 46.2 EA Canarias, art. 43.3 EA Asturias, art. 45.2 EA Cantabria y art. 55.2 EA Baleares— no contemplaron este límite que supone la legislación básica del Estado en esta materia, quedando no obstante sujetos al mismo, tal como ha tenido ocasión de manifestar el TC en su Sentencia 58/1982, de 27 de julio, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra algunos artículos de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, reguladora del patrimonio de la Generalidad, que, entre otras cuestiones, se planteó la del alcance de la competencia de la Comunidad catalana para regular su patrimonio a la vista de lo dispuesto en la LOFCA, fijando de esta forma una doctrina aplicable a todas las Comunidades Autónomas. El TC, a la hora de manifestar su opinión sobre la determinación de competencias, ha tenido en cuenta que en el ámbito patrimonial inciden distintas materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas ostentan también distintas atribuciones competenciales:

*«Así entendida esta competencia tiene como límites generales los que impone la reserva del Estado de la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18). Dentro de ellos, el Parlamento de Cataluña dispondrá de mayor o menor libertad según la materia concreta que la Ley regula. En unos casos (por ejemplo al establecer la dicotomía entre bienes demaniales y patrimoniales como efectivamente ha hecho y en otros extremos) deberá respetar la legislación civil que es competencia exclusiva del Estado; en otros podrá optar entre distintas soluciones en cuanto no colindan con normas básicas del Estado (por ejemplo, en materia de concesiones de dominio público) y en otras, por último, podrá resolver con mayor libertad en razón de su potestad de autoorganización (arts. 9.1. y 10.1. EC)».*

A nuestro juicio esta interpretación es la correcta, ya que si bien es cierto que nos encontramos con un ámbito más amplio cual es el patrimonio de las Administraciones públicas, no podemos reconducir éste a una sola materia, sino que a su vez engloba otras distintas sobre las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias también diferenciadas; así, FERREIRO LAPATZA, en su comentario al art. 43 del Estatuto de Autonomía de Galicia, nos dice lo siguiente: «... sí un Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia plena para regular esta materia; la limitación al marco de la legislación básica del Estado, establecida por el art. 17.e) de la LOFCA, resulta inaplicable». A nuestro juicio esta opinión debe ser matizada al hilo de la STC a la que hemos hecho referencia, y no parece deba ser esta conclusión la extraída de la misma, tal como hemos tenido ocasión de comprobar. Este problema no se ha planteado en el ámbito de la Comunidad de Madrid al hacer referencia expresa el art. 52 del Estatuto de Autonomía a la legislación básica del Estado. Lo mismo ocurre con los Estatutos de Autonomía de las siguientes Comunidades Autónomas: art. 35.1 el del EA de la Rioja; art. 41.3 del EA de Murcia; art. 58 del EA de Aragón; art. 43.2. del EA de Castilla-La Mancha; art. 56.2 del E.A. de Extremadura; art. 34.2. del EA de Castilla-León.

autonomía en aras a evitar el carácter estático e inercial que desde antiguo se ha venido dando al patrimonio de las Administraciones públicas.

4. Concepción amplia de patrimonio, en el sentido de incluir tanto los bienes patrimoniales como los de dominio público.

5. Exigencia de un Inventario General de Bienes de la Comunidad de Madrid, como presupuesto de seguridad, control y eficacia, siendo éste, no sólo reflejo de los bienes de la Comunidad de Madrid, entendida como Administración central, sino también de los bienes propiedad de sus entidades institucionales (9).

### III. BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 52 del Estatuto de Autonomía y 1.2 de la Ley 7/1986, de 23 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, clasificaremos los bienes que integran el patrimonio regional atendiendo a dos criterios fundamentales: origen y naturaleza.

#### 1. Clasificación atendiendo a su origen

##### A) Bienes procedentes de la Diputación Provincial de Madrid en el momento de aprobarse el Estatuto

De conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía, «*la Comunidad de Madrid asumirá todas las competencias, medios y recursos que según la Ley correspondan a la Diputación Provincial de Madrid, y se subrogará en las relaciones jurídicas que se deriven de las actividades desarrolladas por aquélla*». La desaparición de la Diputación Provincial y la integración total de la misma en la Comunidad Autónoma no ha planteado en el ámbito patrimonial más problemas que los derivados del cambio de titularidad registral, cuando los bienes estuvieren inscritos a nombre de la Diputación, a cuyo efecto bastaría una solicitud de cambio de titularidad, con alusión a la sucesión operada. Mayores problemas surgen cuando el titular inscrito no era la Diputación Provincial, ya que entonces es necesario reanudar el tracto sucesivo interrumpido, mediante acta de notoriedad o expediente de dominio (10). En

---

Ante la inexistencia de esa normativa básica dictada por el Estado en materia de patrimonio, la tarea de las Comunidades Autónomas consiste en interpretar y delimitar cuál sea ésta, atendiendo a los criterios que ha ido fijando el Tribunal Constitucional, como es el caso de la sentencia a la que acabamos de hacer referencia.

(9) En el ámbito de la Comunidad de Madrid, sin esperar al reglamento general de desarrollo de la Ley de Patrimonio —como ha sido el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Canarias y Castilla-León— se han aprobado las Ordenes 1418/92, de 15 de junio («BOCM» de 23 de junio), y 239/93, de 9 de febrero («BOCM» de 23 de febrero), del Consejero de Hacienda, por las que se desarrollan instrucciones para la confección del Inventario General de Bienes y Derechos e Inventarios Totales, separados y especial.

(10) Ley Hipotecaria, arts. 200 y ss.; Reglamento Hipotecario, arts. 272 a 297.

el supuesto de falta de inscripción (inmatriculación), se estaría a lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, y se inscribirá el bien mediante certificado de dominio. Vemos, en definitiva, que salvo esta labor de ordenación y reajuste del patrimonio de la extinta Diputación, éste no ha venido planteando mayores dificultades, salvo las posteriores derivadas de su existencia física y jurídica.

**B) Bienes afectos a servicios traspasados a la Comunidad de Madrid.  
Naturaleza de las transferencias y problemas planteados**

Las bases para el traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el Estatuto de Autonomía corresponden a la Comunidad de Madrid, se fijaron en las Disposiciones Transitorias Segunda, Tercera y Sexta del mismo. La Dirección General de Patrimonio del Estado vino manteniendo el criterio «de que los traspasos de inmuebles del Estado a las Comunidades Autónomas que se produzcan como consecuencia de la transferencia de servicio no implican la plena disponibilidad del dominio sobre los mismos por parte de aquéllos, sino que quedan sujetos a un régimen jurídico similar al de los bienes que el Estado cede gratuitamente a Diputaciones y Ayuntamientos» (11). Esta tesis ha quedado superada —como señala PALAO TABOADA— por la STC 58/1982, de 27 de julio, antes citada, configurando «la naturaleza de la transmisión a las Comunidades Autónomas de los bienes afectos a los servicios transferidos, por contraposición a la figura de la cesión gratuita de los artículos 74 y siguientes de la Ley de Patrimonio del Estado. Afirma el Tribunal que *las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en la que el Estado se reestructura substrayendo a sus instituciones*

---

(11) El apoyo jurídico para sustentar este criterio lo encontraba la Asesoría de la Dirección General de Patrimonio del Estado en la Ley 32/1981, de 10 de julio, sobre Régimen Presupuestario y Patrimonial de los Entes Preautonómicos, así como en lo dispuesto en el art. 5 de la LOFCA. En este sentido se manifestó también la Dirección General de lo Contencioso del Estado a propósito de una consulta relativa a la solicitud formulada por la Consejería de Relaciones Autonómicas de la Comunidad Autónoma de Murcia para que le fuera autorizada la cesión de uso a «Radio, S. A.» de un inmueble transferido por el Estado (*Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*, 1984, págs. 31 a 35). Llama la atención que la transferencia operada se define por la certificación aneja al Real Decreto de Transferencias como «provisional», carácter éste que ha sido entendida por la Abogacía del Estado como una situación prácticamente coincidente con el art. 79 de la Ley de Patrimonio del Estado, y por lo tanto con las cesiones gratuitas. La equiparación entre las transferencia provisional y la cesión gratuita conlleva una consecuencia importante, cual es la reversión al Estado del bien transferido, en el supuesto de que la Comunidad Autónoma no precisase el inmueble para el desarrollo de sus funciones. No obstante, sí que hemos de señalar, como así lo hace la Dirección General de lo Contencioso, que para determinar el alcance de la cesión o traspaso de bienes que se realice, debe tenerse en cuenta las determinaciones de la Comisión Mixta de Transferencias, que figuran en los certificados anexos a los Reales Decretos; ahora bien, no pueden separarse estos Reales Decretos de las pautas y del sentido que la Constitución y su intérprete han querido que tengan dichas transferencias y que en definitiva son acordes con el Estado de Autonomías previsto en el Título VIII de la Constitución.



*centrales parte de sus competencias para atribuirles a estos entes territoriales y les transfiere con ellas los medios personales y reales necesarios para ejercerlas. El Estado, como conjunto de las instituciones centrales, pierde las facultades que las Comunidades Autónomas ganan y la transferencia de recursos de todo género, y en concreto de bienes inmuebles, de aquél a éstas, no es, en consecuencia, producto de una cesión, sino... consecuencia obligada de una sucesión» (12).*

Dejando a un lado la naturaleza de estas transferencias, otro problema que se ha planteado con respecto a los bienes trasferidos ha sido el derivado de la falta de documentación, así como de la insuficiencia de datos que aportan los Reales Decretos de transferencia, haciendo caso omiso a lo dispuesto por el artículo 18.2 de la Ley del Proceso Autonómico, donde se establece cuál debe ser su contenido mínimo, y entre otros, se alude a un «... *Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones de la Administración del Estado que se transfieren, con especificación de los datos que permitan la correcta identificación de los bienes inmuebles*».

Posiblemente, la pasividad e indiferencia han sido también notas definidoras de la actuación de la Comisión Mixta de Transferencias, que en mayor o menor medida debería haber servido de cauce para la propuesta de soluciones.

Los problemas derivados de la inscripción en el Registro de la Propiedad son los mismos que los comentados en el punto anterior, por lo que se refiere a bienes inmatriculados o a aquellos en los que es necesario reanudar el tracto. Respecto de los bienes que tuviere el Estado inscritos a su nombre, sería suficiente la certificación de la Comisión Mixta que señala el artículo 21.2 de la Ley del Proceso Autonómico, siempre que reuniera los requisitos del artículo 9 de la Ley Hipotecaria.

### C) Bienes que adquiere la Comunidad de Madrid por cualquier título jurídico

Esta no es sino una manifestación de la capacidad plena de la Comunidad de Madrid para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio (art. 52.2 del Estatuto); al tratar de la «adquisición de bienes y derechos», volveremos sobre el tema.

## 2. Clasificación atendiendo a la naturaleza

### A) Bienes de dominio público

#### a) Noción

«El Derecho positivo español se encuentra —afirma el profesor Sainz Moreno— claramente dentro de la tradición latina y ha construido la noción de dominio público en base a los elementos de titularidad admi-

(12) PALAO TABOADA, «Economía y Hacienda», en la obra colectiva *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs. 351 y 352.

nistrativa, afectación a un fin público y régimen jurídico especial» (13). La Ley de Patrimonio autonómica, en su artículo 1.2 —como ya hemos tenido ocasión de comprobar—, clasifica los bienes que integran el Patrimonio en bienes de dominio público, o demaniales, y bienes de dominio privado, o patrimoniales, distinguiendo, dentro de los primeros, los siguientes:

a') *Los afectos a un uso o servicio público de la Comunidad y al fomento de la riqueza de la misma (art. 2.1)*: Esta referencia a los bienes de dominio público cuyo destino es el «fomento de la riqueza de la Comunidad», es la misma con la que el artículo 339 del Código Civil define los bienes de dominio público en su número dos. En relación con este tema, el profesor MORELL OCAÑA ha señalado que «en el Derecho administrativo contemporáneo... el fomento de la riqueza nacional es una cláusula cuya virtualidad —en el mundo de los bienes— no se despliega tan sólo en la conceptualización de determinadas cosas como dominio público, sino que fundamenta una amplia y variada gama de técnicas de intervención administrativa. Incluso en el propio marco de la regulación de los bienes ha dado lugar a categorías intermedias entre el dominio público y el patrimonio privado de la Administración; es el caso, por ejemplo, de los montes incluidos en el Catálogo, cuyo régimen toma diversos rasgos, que son propios del dominio público precisamente para asegurar la ordenación de los mismos de acuerdo con las exigencias del interés público, pero no llega a alterarse con ello su naturaleza de bienes patrimoniales» (14).

b') *Los que así sean declarados por Ley de la Asamblea de Madrid (art. 2.1)*.

c') *Los edificios o locales propios de la Comunidad en los que se alojan los órganos de la Comunidad de Madrid (art. 2.2)*. Señala el profesor PALAO TABOADA, respecto a esta declaración de demanialidad, que «resulta superfluo el apartado 2 del artículo 2, que expresamente atribuye el carácter de bienes demaniales a los edificios o locales propios de la Comunidad en los que se alojan los órganos de ésta, ya que tales bienes están obviamente afectos a servicios públicos de la Comunidad» (15). Por su parte, la Ley de Patrimonio del Estado ya llevó a cabo esta misma aclaración en su artículo 1 de la siguiente forma: «*Los edificios propiedad del Estado en los que se alojan órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales*». Las restantes leyes autonómicas también han hecho referencias de este tipo, como es el caso curioso de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, que sería, no obstante, más tarde matizado por su reglamento de desarrollo, donde, implícitamente, se considera superflua, así, mientras la ley en su artículo 3.2. establece que «*también lo son (bienes de dominio público) los edificios donde se alojan los órganos de la Generalidad definidos por el Estatuto*», el Reglamento de desarrollo, en su artículo 3.1,

(13) Fernando SAINZ MORENO, «Comentario al art. 132...», *op. cit.*, págs. 135 y 136.

(14) Luis MORELL OCAÑA, *Apuntes de Derecho administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada*, Madrid, 1989, pág. 29.

(15) Carlos PALAO TABOADA, «Economía y Hacienda», *op. cit.*, pág. 351.

dispone que «*el patrimonio de dominio público o demanial está constituido por todos los bienes y derechos afectados al uso general o servicio público de la Generalidad, y por tanto también lo son los edificios en que se alojan sus órganos*» (16).

Además de los establecidos en el artículo 12 LPCM, son bienes de dominio público los siguientes:

— *Los bienes destinados al uso o servicio público que se adquirieran por usucapión, sin necesidad de acto formal de afectación (art. 13).*

— *Los adquiridos por la Comunidad de Madrid mediante expropiación forzosa, los cuales se entienden afectos a los fines que fueron determinantes de la declaración de utilidad pública o interés social, sin necesidad de ningún otro requisito (art. 15).*

#### b) Caracteres

Las notas características de los bienes de dominio público que han de concurrir, necesariamente y en todo caso, son las siguientes: titularidad administrativa, afectación a un uso o servicio público y régimen jurídico especial, basado en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; veamos el alcance que la LPCM atribuye a cada uno de ellos:

##### a') Titularidad administrativa

Dos son los problemas planteados en relación con la titularidad administrativa; en primer lugar habremos de delimitar el concepto mismo de «titularidad», y en segundo lugar, desde una perspectiva subjetiva, determinar quién puede ser titular del demanio, tema este último que abordaremos más detenidamente al tratar de las entidades institucionales.

Por lo que a la primera cuestión planteada se refiere, ha suscitado una viva polémica doctrinal con dos puntos de vista contrapuestos: para el primero de ellos, el dominio público es una relación de propiedad (17),

(16) La Ley de Patrimonio de Andalucía, sin embargo, contiene una declaración mucho más genérica y no hace mención expresa de los edificios en que se alojen sus órganos. La Ley de Cantabria, en su art. 4.2, establece que los edificios propiedad de la Diputación Regional en los que se alojen órganos de la misma, así como sus instalaciones, se consideran en todo caso destinados al uso o servicio público.

(17) E. GARCÍA DE ENTERRÍA señala que «el dominio público es la expresión de una relación de propiedad: el dominio público es una propiedad. Llegar a este punto ha sido una de las consecuencias de la dogmática moderna. La aportación de HAURIUO fue definitiva frente a la opinión prevalente en sentido contrario (*Apuntes de la Cátedra de Derecho Administrativo* 2.º, tomo I, Madrid 1984-85, pág. 15). Señala por su parte MORELL OCAÑA a este respecto, que la tesis de HAURIUO se dirige a la configuración de una relación administrativa de propiedad que se coloca junto a la privada y se diferencia netamente por razón del contenido. Así, la Sentencia de 28 de octubre de 1981 significa que «el dominio público en nuestro ordenamiento jurídico, en el presente momento histórico, se configura como una relación de propiedad y no como una relación de poder o soberanía, cómo proclama no sólo el Código Civil, en sus art. 338 a 345, sino también la Ley de Régimen Local...», («Apuntes...», *op. cit.*, pág. 17).

para el segundo, constituye un título de «intervención administrativa... un soporte jurídico de potestades» (18), tendencias patrimonialista y funcionalista, respectivamente (19). No entraremos aquí al análisis y enjuiciamiento de ambas posturas, entre otras cosas porque —como afirma MORILLO-VELARDE—, a pesar de «la nueva orientación propugnada (funcionalista), no se ha acometido la tarea de una efectiva revisión doctrinal de los aspectos concretos que integran el régimen jurídico del dominio público... Parece como si se entendiera que planteamiento general y estudio de los aspectos concretos fueran compartimentos estancos sin comunicación alguna» (20).

Con esta situación, y ante la necesidad de dar una respuesta que nos sirva de base para el desarrollo de nuestro trabajo, diremos que en la Comunidad de Madrid se incluyen en el ámbito del dominio público los derechos reales sobre los bienes y no así los derechos personales (21). Este planteamiento tiene una trascendencia fundamental para llegar a una interpretación armónica del texto de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. Y así sucede en el apartado número 2 del artículo 2, que textualmente señala: «*También tendrán ese carácter —dominio público— los edificios o locales propios de la Comunidad en los que se alojen los órganos de la Comunidad de Madrid*». Con lo anteriormente expuesto, y a la luz de lo establecido por el artículo citado, deberemos excluir del dominio público aquellos inmuebles que, aún alojando órganos de la Comunidad de Madrid, ésta se encuentra en posición de arrendataria con respecto al propietario del inmueble. Esto no sucedería si la Comunidad

---

(18) En este sentido acaba de publicarse una obra en la que vuelve a tratarse el ya tradicional concepto del dominio público, planteándose una crítica a la doctrina tradicional —dominio público entendido como propiedad—, fundamentalmente desde dos ámbitos de estudio diferentes: «desde el punto de vista del derecho de propiedad y desde la consideración del dominio público», afirmando que «el recurso a la fórmula de propiedad especial para explicar el dominio público no es claramente inadecuado para alcanzar la finalidad propuesta, sino también es un rodeo para no enfrentarse con la profundidad de la cuestión. Remitir el concepto de dominio público a la categoría dogmática de potestad es, también, situarlo frente al otro término del binomio conceptual propio del Derecho administrativo: la idea de garantía. El dominio público se sitúa dentro del servicio objetivo de los intereses generales, con todas las consecuencias metodológicas que ello conlleva para su construcción» (José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, *Dominio Público*, Madrid, 1992, pág. 70 y ss.).

(19) Terminología empleada por VERGARA BLANCO, citado por VELARDE MORILLO, *op. cit.*, pág. 69.

(20) MORILLO VELARDE, *op. cit.*, pág. 74.

(21) De tal manera que «el demanio tiene que tener forzosamente un punto de referencia real y ser parte del derecho de cosas», tal como oportunamente ha señalado el profesor L. M. DIEZ PICAZO: «con respecto a los derechos de naturaleza no real (bien sean de crédito, bien sean derechos no patrimoniales), la cuestión es mucho más problemática. Admitir que estos derechos puedan tener carácter demanial (conclusión a la que, en principio, se podría llegar), significaría ampliar excesivamente el ámbito del dominio público, o, mejor dicho, de la «escala de demanialidad». El demanio tiene que tener forzosamente un punto de referencia real y ser parte del derecho de cosas, de lo contrario todas las potestades, derechos y facultades exorbitantes de la Administración serían dominio público, y el Derecho administrativo sería el Derecho de dominio público («Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: los iura in re aliena», «REDA», 1982. núm. 35).

Autónoma, por ejemplo, ostentase un derecho de superficie o cualquier otro derecho real, entonces sí podríamos afirmar la demanialidad de dichos bienes o derechos (22) (23).

b') Afectación a un uso o servicio público

Estamos de acuerdo con la preponderancia del criterio de la afectación sobre los demás criterios propios del dominio público, pero, sin embargo, hemos de destacar que si bien es un criterio necesario y esencial, no es suficiente. La afectación puede llevarse a cabo mediante Ley o acto administrativo; la definición que adopta SAINZ MORENO al respecto es la siguiente: «acto (expreso, tácito o presunto) de derecho público, en virtud del cual una cosa queda destinada a un fin de interés público (uso o servicio público) y adquiere la condición jurídica peculiar de bien de dominio público» (24). El artículo 13 de la Ley de Patrimonio se manifiesta en el mismo sentido, y textualmente afirma que «la condición de bien de dominio público del patrimonio de la Comunidad de Madrid se genera por su afectación expresa o tácita a un uso general o a la prestación de un servicio público propio de la Comunidad». Pese a no incluir en esta definición la posibilidad de afectación por un acto presunto, en el número cuatro del mismo artículo implícitamente la reconoce al admitir que «tendrán también la consideración de bienes de dominio público, sin necesidad de acto formal, los bienes destinados al uso o servicio público que se adquieran por usucapión, perdiendo dicho carácter demanial, sin expediente formal de desafectación, cuando hubiesen dejado de utilizarse durante veinticinco años como bien de dominio público».

c') Régimen jurídico especial basado en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad

El artículo 132.1 de la Constitución reserva a la Ley la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público y establece como principios que habrán de inspirar su régimen jurídico: la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad, principios que GARRIDO FALLA compendia en una sola: «Incomerciabilidad» (25).

(22) En este mismo sentido se manifiesta GARRIDO FALLA al afirmar que «la afectación constituye, en la doctrina actual, la médula del criterio para la determinación del dominio público», no obstante lo cual sigue señalando el profesor que «la afectación es criterio necesario pero no suficiente, pues hay bienes afectados a servicios públicos que, sin embargo, han de considerarse en el patrimonio privado de la Administración» (pág. 396, *Tratado de Derecho Administrativo...*).

(23) SAINZ MORENO considera que «el criterio determinante del dominio público es el de la afectación o destino, y no el de la naturaleza propia de los bienes». A su vez, el profesor destaca que «nuestro derecho positivo configura la relación de los entes públicos con sus bienes como una relación de propiedad, tanto si se trata de bienes públicos como de bienes privados». F. SAINZ MORENO, «Comentarios al art. 132...», *op. cit.*, pág. 138.

(24) F. SAINZ MORENO «Comentarios al art. 132...», *op. cit.*, pág. 148.

(25) F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo, op. cit.*, págs. 403 y ss.

En el artículo 8 LPCM se hace una referencia expresa a tales principios, dedicando especial atención a la «inembargabilidad»; así, en su número 2 dispone que «ningún Tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad, ni contra las rentas, frutos o productos del mismo», remitiéndose, acto seguido, a la legislación de Hacienda comunitaria o, en su caso, a la legislación estatal, y en este sentido la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, en su artículo 40, dispone lo siguiente:

«1. Los derechos, fondos, valores y bienes en general de las instituciones y de la Administración de la Comunidad y de sus organismos autónomos son inembargables.

2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Administración de la Comunidad o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a la autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia, la cual acordará el pago en la forma y límites autorizados. Dichas resoluciones se cumplirán en sus propios términos...»

No obstante, hemos de señalar que si bien este principio de inembargabilidad es claramente aplicable a los bienes de dominio público, dado que tiene su apoyo en el propio artículo 132 de la CE, hay que dudar de su aplicabilidad sobre los bienes patrimoniales, tal como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

### c) Utilización de los bienes de dominio público

Pasemos ahora al análisis del Título III de la Ley de Patrimonio, que contempla el «Régimen de los bienes de dominio público»; para su explicación atenderemos a la clasificación doctrinal —que es la utilizada por PALAO TABOADA—, distinguiendo la utilización directa por la Administración del uso por los particulares.

La *utilización directa por la Administración*, tal como destaca SAINZ MORENO, tiene un sentido «instrumental». Lo normal es que la Administración utilice estos bienes para la prestación de servicios públicos (26); así, la explotación de bienes de dominio público contemplada en el artículo 11.1 LPCM se determinará en el expediente de afectación. Un ejemplo lo encontramos en la adscripción de un bien para un destino o fin público, cuya afectación está implícita en la adscripción, en la que se determinaría efectivamente cuál será su utilización.

Dentro del *uso por los particulares* habremos de distinguir, a su vez, por un lado, *uso común*, que a su vez podrá ser «general», por ser el que «corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo

---

(26) F. SAINZ MORENO, «Comentarios al art. 132...», *op. cit.*, pág. 176.

que el uso de unos no impide el de los demás interesados, no precisando de decisión administrativa para su autorización», o «especial», según concurren o no circunstancias singulares por la peligrosidad, intensidad de uso o cualquier otro semejante, y por otro lado un uso privativo, que es el «constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados». El uso privativo puede ser «normal» o «anormal», según sea o no «conforme con el destino del dominio público a que afecte». Un ejemplo de uso anormal lo constituiría la autorización a una empresa para la instalación de televisores en un hospital de la Comunidad de Madrid, ya que, claro es, no estamos ante el destino normal del hospital.

Tanto el uso común especial como el uso privativo requiere la previa habilitación para ello del particular, mediante la técnica de la autorización o de la concesión, siendo el plazo máximo para la autorización de treinta años, y para la concesión de cincuenta, [art. 47.1.a) LPCM], pudiendo ser prorrogados por motivos de interés público debidamente fundado, sin que, en ningún caso, el plazo inicial de duración y su prórroga excedan de noventa y nueve años (art. 47.2). Las causas de extinción se producirán no sólo por el transcurso del plazo, sino también por renuncia, abandono, por desaparición y agotamiento del bien, por incumplimiento de las condiciones establecidas y por el rescate en caso de concesiones [art. 47.1.b) LPCM].

#### d) Prerrogativas de la Administración

Este régimen especial se manifiesta también en la atribución a la Administración de unas prerrogativas que constituyen, como ha venido a precisar E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ, manifestaciones del principio de «autotutela», característico de la Administración en el «régimen administrativo», justificándose en la necesidad de que la Administración gestione «con objetividad los intereses generales» (art. 103.1 de la CE); son, pues, técnicas de gestión eficaz de los servicios públicos, «que no pueden paralizarse por la necesidad de recabar asistencias judiciales previas» (27). Estas prerrogativas se ejercen tanto sobre los bienes de dominio público como sobre los bienes patrimoniales, aunque con ciertas limitaciones para éstos. La Comunidad de Madrid ostenta las mismas prerrogativas que la Administración del Estado, salvo la de «ocupación de los bienes vacantes o mostrencos», cuya competencia es exclusiva del Estado, tal como expresamente manifiesta la Exposición de Motivos de la Ley de Patrimonio. En el Capítulo Primero del Título Primero se especifican estas prerrogativas:

1. *Recuperación de oficio de la posesión (Interdictum proprium)*: La Comunidad de Madrid puede recuperar la posesión indebidamente perdida, sin límite de tiempo tratándose de bienes de dominio público, o con el

(27) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1984, págs. 455 y 488.

límite de un año en el caso de bienes patrimoniales, sin necesidad, en ambos casos, de acudir a los tribunales (art. 6 LPCM). El plazo de un año, para los bienes patrimoniales, ha sido estimado en la práctica como muy breve, por lo que la Dirección General de Patrimonio del Estado propuso —de momento sin éxito— alargar dicho plazo a dos (28).

2. *Investigación de la situación de los bienes o derechos del patrimonio de la Comunidad*, que tiene como finalidad determinar la titularidad de los bienes, pudiéndose acordar tanto de oficio como por denuncia de los particulares.

3. *Imposibilidad de dictar providencia de embargo, ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad, ni contra las rentas, frutos o productos del mismo* (art. 8.2 LPCM), a la que ya hemos hecho alusión.

4. *Facultad de deslinde*: La Comunidad de Madrid podrá deslindar los inmuebles de su patrimonio mediante el procedimiento administrativo correspondiente, una vez iniciado el cual no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión, ni se admitirán interdictos posesorios mientras el deslinde no se lleve a cabo. La resolución del procedimiento compete a la Consejería de Hacienda, siendo la misma ejecutiva y únicamente recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción del procedimiento, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria (art. 9 de la LPCM).

5. *Potestad sancionadora*: El Capítulo Cuarto del Título Primero (29) establece una serie de sanciones (multas), para el supuesto de incumplimiento de unos deberes en relación con el patrimonio de la Comunidad de Madrid, a personas especialmente vinculadas con la Administración, así como a particulares, en cuyo análisis pormenorizado no vamos a entrar aquí. No obstante sí señalaremos la crítica que, al respecto, hace el profesor PARADA VÁZQUEZ en el sentido de estimar la posible inconstitucionalidad de estos preceptos por contradecir la legislación básica estatal sobre el patrimonio y demanio público, ya que en el Derecho español «... no es posible hablar de una potestad sancionadora general de la Administración en defensa de sus bienes patrimoniales ni de los demaniales, pues dicha potestad no está reconocida en las regulaciones generales de los bienes de la Administración, como la Ley de Patrimonio, ni en la legislación local... pese a gozar de una gran tradición en nuestro Derecho y encontrarse regulado en las leyes sectoriales sobre determinados bienes públicos, como montes, aguas, minas o patrimonio histórico artístico...; la ausencia de una regulación general y la descripción de infracciones y sanciones en la legislación sectorial debe llevar a tachar de inconstitucionales, por contradecir precisamente esa legislación básica estatal sobre el

(28) «Propuesta de Bases para la reforma de la normativa vigente», adjuntada en la documentación presentada en la ponencia de don Francisco SOLER VALERO y don José APARICIO LOIS, en las Jornadas sobre Patrimonio e Inventario de Bienes: aspectos jurídicos, económicos y de gestión, organizadas por el MAP, Zaragoza, 1990.

(29) Art.s 21 a 23 LPCM.



patrimonio y demanio públicos, las leyes de algunas Comunidades Autónomas, como la Ley 7/1986, de 23 de julio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que se lanza a una regulación de la responsabilidad civil y sancionadora, aplicable a toda clase de bienes, y que puede llevar a multas del triple del valor de lo usurpado o del perjuicio ocasionado, además de multas de hasta 250.000 pesetas a imponer a los ciudadanos que no colaboren con la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid en la investigación, defensa y protección de los bienes y derechos de la Comunidad (arts. 21 a 23)» (30).

Cabría preguntarse por qué por el hecho de no estar contemplada la potestad sancionadora de la Administración en normas de carácter general, como es la LPE, deba entenderse que las Comunidades Autónomas no pueden entrar a regular dicha materia, y ¿por qué la regulación de la potestad sancionadora en esta materia altera la legislación básica? La inexistencia de legislación básica general en materia sancionadora no conlleva que la normativa autonómica no pueda tener por objeto la regulación de tal materia en el ámbito patrimonial. No obstante, debemos precisar que si el Estado, en un momento determinado, entrara a regular el régimen de sanciones en el ámbito patrimonial general, las Comunidades autónomas quedarían sujetas a los límites que constituyera la normativa básica respecto de la legislación de desarrollo de aquéllas. En este sentido establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, que «no existiendo por ahora legislación básica, es de aplicación la doctrina sentada por este Tribunal en sus Sentencias de 28 de julio de 1981 y de 8 de febrero de 1982, según la cual la ausencia de aquélla no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa, siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa, y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas, que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas» (31). Otras leyes de patrimonio autonómicas han venido a contemplar también esta potestad sancionadora mediante la imposición de multas por incumplimiento de una responsabilidad en materia patrimonial (32).

## B) Bienes patrimoniales

### a) Noción

La Ley de Patrimonio define los bienes patrimoniales por vía negativa

(30) Ramón PARADA, *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, 3.ª ed., Madrid, 1990, pág. 97.

(31) «Conflictos constitucionales de las Comunidades Autónomas. Doctrina general de la autonomía y de los conflictos constitucionales. 1981-1990», Comunidad de Madrid, 1990, pág. 153.

(32) En este sentido, arts. 36 y ss. de la Ley de la Generalidad, arts. 34 y ss. de la Ley de Euskadi, arts. 80 y ss. de la Ley de Galicia, etc.

de la siguiente manera: «*todos aquellos bienes o derechos que no estén destinados al uso o servicio público comunitario*» [art. 3.1.a)]. También son bienes patrimoniales «*las acciones, participaciones y obligaciones en sociedades, de carácter público o privado, en que intervengan la Administración de la Comunidad, sus organismos autónomos o entes públicos de derecho privado*» [art. 3.1.d)], incluyendo, además, los rendimientos, frutos o rentas de los bienes de dominio público y de los patrimoniales [art. 3.1.b) y c)] (33)». La ley establece una presunción *iuris tantum* a favor de la patrimonialidad de los bienes, al disponer en el párrafo segundo del artículo 3, que «*todos los derechos y acciones sobre bienes corporales o incorporeales se presumirán patrimoniales mientras no conste su carácter demanial*».

Antes de entrar en el análisis que del régimen jurídico de esta clase de bienes establece la Ley de Patrimonio, es necesario abordar el problema de la embargabilidad o inembargabilidad de los bienes patrimoniales —ya apuntado anteriormente—. Fundamentalmente hemos de señalar que el principio de inembargabilidad ya no puede afirmarse de forma tan absoluta como aparece recogido en la legislación autonómica (34). El profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA ha señalado que «... ya no pueden aducirse los convencionales dogmas de inembargabilidad absoluta o de legalidad presupuestaria del gasto, por su incompatibilidad radical con el mercado, porque no puede realizarse una economía de intercambio en que uno de los agentes económicos tenga la exorbitante facultad de convertir en facultativas sus obligaciones patrimoniales, de modo que sólo a su arbitrio puede o no pagarlas, sin que exista modo eficaz de compeler a su cumplimiento por la virtud vinculatoria del pacto, o de la Ley o de la Sentencia» (35). El artículo 10 LPCM, siguiendo literalmente el artículo 39 de la Ley de Patrimonio del Estado, establece que «*no se podrán gravar los bienes o derechos del patrimonio de la Comunidad de Madrid sino con los requisitos exigidos para su enajenación*». Debemos preguntarnos ahora sobre la posibilidad de establecer un derecho real de garantía sobre un bien de naturaleza patrimonial a la vista de los dispuesto en el punto 2 del artículo 8 LPCM, que impide a los tribunales y autoridades administrati-

(33) A la crítica sobre esta inclusión nos remitimos a lo ya tratado al comienzo del presente trabajo.

(34) Hemos de destacar cómo la legislación local ya ha introducido excepciones a este principio de inembargabilidad, estableciendo la posibilidad de asegurar una deuda por prenda o hipoteca, tal como establece el art. 182.1 del Texto Refundido de 1986. A este respecto señala E. GARCÍA DE ENTERRÍA que «hipotecar una propiedad municipal en garantía de una deuda no es sino admitir anticipadamente la ejecución forzosa de dicha deuda sobre la propiedad hipotecada» (*Hacia una justicia administrativa*, Madrid, 1989, pág. 112). No aparece —como ya hemos apreciado con anterioridad— en la legislación autonómica ninguna figura similar. En relación con este tema, debemos tener en cuenta la introducción de mecanismos tales como la retención, deducción o compensación, tanto en la legislación estatal como en la local. No obstante, en este punto no nos detendremos, dado que se trata normalmente de deudas líquidas que satisfarán a través de mecanismos presupuestarios, y nosotros ahora nos referimos únicamente al patrimonio en sentido estricto, excluyendo fondos (dinero), como tales, del mismo.

(35) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una justicia administrativa*, Madrid, 1989, pág. 112.

vas dictar providencias de embargo y despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad, así como contra las rentas, frutos o productos del mismo. El tema ha sido tratado recientemente por ALBERTO RUIZ OJEDA en lo que constituye parte de su Tesis doctoral (36), para quien «sólo la afectación de hecho y real, efectiva de los bienes al uso o servicio público impide el embargo, y ese hecho en que la afectación consiste resulta plenamente fiscalizable y susceptible de comprobación, abstracción hecha de la declaración formal que la proclame... si un bien concreto y determinado de la Administración —concluye— no goza del beneficio específico de la inembargabilidad (bienes comunales, bien de dominio público), ese bien, a partir de la Constitución española, es embargable y enajenable en subasta pública» (37).

Coincidimos plenamente con los planteamientos expuestos, por cuanto de otra manera se vería gravemente conculcado el principio de seguridad jurídica; el tercero no debe verse perjudicado por el mero hecho de que el bien haya ido a parar a manos de la Administración. No sólo cabría la posibilidad de establecer un derecho real de garantía sobre un bien patrimonial, sino que ha de admitirse el supuesto en el que la Comunidad de Madrid adquiriese un bien o aceptase una herencia o legado —un inmueble, por ejemplo— gravado con alguna carga hipotecaria, ¿podría iniciarse por la entidad acreedora —en su caso— un procedimiento de embargo, por tratarse de un bien de la Administración?; la respuesta, tal como venimos afirmando, debe ser afirmativa (38).

(36) *La ejecución de créditos pecuniarios contra entes públicos. La responsabilidad contractual de la Administración y el embargo de dinero público*, Madrid, 1993.

(37) *Idem*, pág. 101.

(38) Es interesante el recurso planteado ante la negativa del Registrador de la Propiedad de Burgos número 4 a practicar una anotación de embargo sobre un bien de carácter patrimonial de una entidad local, resuelto por Resolución de 13 de febrero de 1992 de la Dirección General de los Registros y del Notariado («BOE» núm. 78, 31-3-1992). Sin entrar en el fondo de la cuestión sobre la posibilidad o imposibilidad de embargar un bien de tal naturaleza, y en orden a resolver la cuestión registral que se le plantea, obliga al Registrador a inscribir basándose en «las consecuencias de una indecisión procesal, y en este sentido, como una garantía más del derecho constitucional, a una tutela judicial efectiva», estableciendo que el legitimado para entablar los medios procesales oportunos ante la posible ilegalidad es al titular registral y no al Registrador.

El respeto a la función jurisdiccional, que corresponde en exclusividad a los Jueces y Tribunales, impone a todas las autoridades y funcionarios públicos, y también a los Registradores de la Propiedad, la obligación de cumplir las resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las Leyes (cf., art. 17.2 de la LOPJ). No obstante, ni siquiera las resoluciones judiciales pueden entrar automáticamente en el Registro sin pasar por el tamiz de la calificación registral. Ahora bien, la obligación general de cumplir las resoluciones judiciales exige que el Registrador limite su calificación sobre las resoluciones judiciales al exclusivo fin de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si en el procedimiento objeto de la resolución no ha tenido la intervención prevista por la ley en las condiciones mínimas exigidas, según el caso, para conseguir que el titular registral no sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido, como una garantía más del derecho constitucional, a una tutela judicial efectiva debe ser entendido el art. 100 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los arts. 1.º, 20 y 40 de la Ley.

## b) Modos de adquisición

En el Capítulo Primero del Título Segundo se regula la «adquisición», destacando la plena capacidad jurídica de la Comunidad de Madrid «para adquirir y vender bienes y derechos por cualquiera de los medios establecidos en el ordenamiento jurídico, así como para ejercitar las acciones y recursos que procedan en defensa y tutela de su patrimonio» (art. 24 LPCM), estableciendo, acto seguido, que «los bienes y derechos se integrarán en su dominio privado, sin perjuicio de su posterior afectación o adscripción al dominio público». Debemos hacer dos precisiones por lo que se refiere a este artículo:

En primer lugar, el artículo citado establece una regla general de incorporación al dominio privado de los bienes adquiridos por la Comunidad; no obstante, hay excepciones a esta regla contenidas en la propia Ley:

a) Bienes destinados al uso o servicio público que se adquieren por usucapión, que tendrán la consideración de bienes de dominio público, sin necesidad de acto formal de afectación (art. 13.4 LPCM);

b) en caso de que se adquiera un bien de otro ente público, que lo tuviera como demanial, la afectación se entenderá efectuada implícitamente en el mismo momento de la transmisión (art. 19.2 LPCM) (39), y

c) el supuesto contemplado en el párrafo 3 de este artículo 24, en cuanto se refiere a la adquisición por expropiación, que llevará implícita la afectación de los bienes a los fines que hubiera determinado su declaración de utilidad pública o interés social.

En segundo lugar, la expresión «sin perjuicio de su afectación o adscripción al dominio público» parece estar equiparando la adscripción a la afectación en el sentido de que el acto de adscripción lleva implícita la afectación al dominio público. Pero esto no debe ser entendido así, puesto que una cosa es *afectar* un bien al dominio público, con todo lo que ello conlleva —régimen jurídico especial al que nos hemos referido—, y otra *adscribir* un bien a una Consejería u organismo, para que éstos lo utilicen para el cumplimiento de sus fines y la gestión de los servicios de su competencia. Es decir, el acto de adscripción no define la naturaleza del bien, sino que únicamente transfiere facultades de uso, gestión y admi-

---

En modo alguno, puede el Registrador ir más allá y, al calificar determinada resolución dictada por el órgano judicial competente para resolver un procedimiento adecuado, entablado contra el titular registral, enjuiciar si los razonamientos jurídicos por los que el juzgador concluye su fallo están ajustados a Derecho o si el fallo ha de ser tachado ilegal, aunque limite esta tacha a los efectos registrales. No es entonces ya el Registrador, sino el titular registral, parte en el procedimiento, a quien incumbe, por los medios procesales oportunos (incluida la promoción de un conflicto de jurisdicciones, si es el caso), la defensa contra la posible ilegalidad».

(39) No deja de llamar la atención este artículo, que parece dar a entender que todos los bienes adquiridos de otro ente público por la Comunidad de Madrid que fueran de dominio público se entenderán afectados en el momento de la transmisión. Ello no tiene por qué suceder así; ¿por qué el bien que antes tenía tal naturaleza, tras la desafectación para su transmisión, no puede, a partir de entonces, continuar manteniendo la naturaleza de bien patrimonial? Lo correcto hubiera sido precisar que «en su caso», esto es, cuando efectivamente el bien vaya a ser destinado por la Comunidad de Madrid a un uso o servicio público tras su adquisición.

nistración sobre ese bien vinculado al ejercicio de una finalidad compe-  
tencial (art. 16.2 de la LPCM), lo cual no impide que el bien, por el  
destino que se le vaya a dar al mismo, quede afecto al dominio público y  
que no sea necesaria una afección posterior al acto de adscripción, puesto  
que aquella quedará implícita en dicho acto. Vistos los problemas que  
suscita este artículo 24, pasaremos a determinar el carácter gratuito u  
oneroso de los modos de adquisición de bienes:

a') Modos de adquisición a título gratuito:

Distinguiremos como modo de adquisición originario la prescripción  
adquisitiva o usucapión (art. 41 LPCM), que se rige por lo establecido en  
el derecho privado, teniendo en cuenta lo ya dicho sobre su naturaleza, ya  
que si los bienes se encuentran destinados al uso o servicio público  
tendrán carácter demanial (art. 13.4 LPCM), y como modo derivativo, la  
herencia, legado y donación que, de conformidad con el artículo 25,  
vendrá caracterizada por dos notas; en primer lugar, la adquisición de  
bienes y derechos a título lucrativo se efectuará siempre que el valor  
global de las cargas o gravámenes no excedan del valor intrínseco del  
bien, y, en segundo, la aceptación de herencias se entenderá siempre a  
beneficio de inventario.

Dos puntualizaciones haremos al hilo de lo establecido en el último  
artículo citado. En primer lugar, por lo que respecta a las donaciones  
hechas por particulares a la Comunidad de Madrid, cuando se trate de  
donaciones puras y simples no existe inconveniente alguno y estaremos al  
tenor de lo dispuesto en el artículo citado. El problema se plantea cuando  
se trata de una donación sometida a una condición o modo. Veamos, por  
ejemplo, el supuesto de la donación de un inmueble sometido a una carga  
de destino, de tal forma que la Administración quede vinculada a que el  
inmueble objeto de donación se destine a un fin predeterminado por el  
donante. Habremos de estar a cuál es el contenido de tal destino para  
saber si realmente existe donación, es decir, adquisición a título gratuito,  
y por lo tanto si nos encontramos ante el supuesto contemplado en el  
artículo 25 LPCM.

Muy interesante al respecto resulta un Dictamen del año 1974 de  
J. A. MOLLEDA, en el que se plantea «la disponibilidad de un inmueble  
adquirido con destino a asilo de ancianos por un Ayuntamiento» (40).  
Analicemos las cuestiones planteadas que pueden resultarnos más  
ilustrativas; en primer lugar, el dictamen profundiza sobre la naturaleza  
jurídica del negocio formalizado en la escritura otorgada entre el particu-  
lar y el Ayuntamiento en cuestión, y así, partiendo de la característica  
esencial de una donación, es decir, «la gratuidad», llega a la conclusión  
de que el supuesto contemplado no puede tratarse por esencia de una  
donación, dado que «el mantenimiento indefinido de un asilo de ancianos

---

(40) J. A. MOLLEDA, *Dictámenes.... Anuario de Derecho Civil*, enero-marzo de 1974,  
tomo 27, fascículo I.

—voluntad del donante— supone económicamente mucho más que el valor del repetido inmueble» (41). Y así califica el negocio de jurídico, después de excluir otras figuras, tales como el negocio fiduciario, de «Contrato a favor de tercero»: *«En definitiva, don T. y el Ayuntamiento pactaron exclusivamente algo que no les beneficia, sino que beneficia únicamente a unos terceros ajenos al contrato, como son los ancianos que habrían de albergarse y ser atendidos en el asilo ....»* (42). *De esta forma el contrato entre el particular y el Ayuntamiento, pese a haberse denominado donación, no tiene carácter gratuito, sino oneroso. La relación claramente gratuita es la «relación de valuta», es decir, la existente entre el particular y los terceros o ancianos, donde sí existe una «causa donandi».*

Además de este problema, resuelto finalmente de una forma coherente en sus razonamientos, plantea otro, también de envergadura, y que tiene gran importancia a efectos prácticos. El supuesto donante vincula el inmueble de tal manera al fin que entre sus condiciones establece la imposibilidad de disponer del inmueble prohibiendo la venta o hipoteca del mismo en todo o en parte, así como el jardín, paseos y huerta que le rodea. En definitiva, «prohíbe disponer», porque «obliga a destinar». A este respecto se destaca que, «aunque fuera una verdadera prohibición de disponer con eficacia real la impuesta por don T. al Ayuntamiento, tal prohibición no podría... surtir efecto alguno porque es una obligación perpetua y tales prohibiciones no surten efecto en nuestro Derecho (art. 785.2 del CC)».

A esto añade el autor la posibilidad de aplicación analógica del llamado principio de conservación de la sustitución fideicomisaria que sanciona el artículo 786 del mismo CC, en el sentido de considerar que una prohibición perpetua de enajenar puede surtir efecto como temporal dentro de los límites establecidos en el artículo 781 del CC, al que se remite el artículo 785.2 del propio texto legal». Pero el problema se agudiza porque «el titular es una entidad con vocación de perdurabilidad, una entidad permanente en tanto no se mude la organización local patria». «Debe entenderse —concluye el ponente— que la prohibición de disponer impuesta por don T. es una prohibición con meros efectos obligacionales, o sea, que no es una verdadera prohibición de disponer, sino un simple compromiso obligacional de no disponer, cuyo incumplimiento sólo podría determinar un resarcimiento de daños y perjuicios, en sí misma considerada. Esto avala el carácter accesorio que la prohibición de disponer tiene con relación a la general y fundamental obligación de destino asumida por el Ayuntamiento como contraprestación de la transmisión hecha por el donante (43)... En suma, hay una correlación o reciprocidad entre la transmisión del inmueble y la obligación asumida por el Ayuntamiento, siendo una causa de la otra, y viceversa, dentro de la única relación realmente vinculante —la de cobertura— (la existente

(41) *Anuario de Derecho Civil*, pág. 362.

(42) *Anuario de Derecho Civil*, pág. 365

(43) *Anuario de Derecho Civil*, enero-marzo de 1974, págs. 272 y 373.

entre el particular y el Ayuntamiento)». ¿Y si la obligación primordial es el destino que deba darse al inmueble qué ocurriría en el supuesto de que dejare de cumplir tal obligación el Ayuntamiento?, problema que se resuelve de la siguiente forma: «En el caso hipotético de que el Ayuntamiento dejare de cumplir la obligación de destino impuesta por don T., los herederos de éste podrían exigir, de acuerdo con el artículo 1124 del CC, el cumplimiento de tal obligación o la resolución del negocio en la forma prevista en dicho artículo. Ahora bien, tales acciones de incumplimiento o resolución son, según nuestra jurisprudencia, acciones meramente personales, que prescriben por el transcurso de quince años, conforme al artículo del CC. (Cfr., STS de 14 de octubre de 1914 y 24 de septiembre de 1930.) Esto quiere decir tanto como que si los herederos de don T. dejaran transcurrir quince años desde el hipotético incumplimiento por el Ayuntamiento sin ejercer acción alguna, la adquisición por éste del inmueble interesado se tornaría pura y libre, en el sentido de que ya no tendría, jurídicamente hablando, obligación de destino alguna» (44).

Retomando el artículo 25 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, la segunda puntualización a destacar es el supuesto de las herencias *abintestato*, en que tras la muerte de una persona no haya herederos capaces para sucederle según las leyes vigentes. Se trata de una clase de bienes mostrencos o sin dueño, que, como hemos afirmado anteriormente, corresponde la competencia plena al Estado. Este supuesto se contempla en el artículo 956 del Código Civil y en el Decreto 2091/1971, de 13 de agosto, por el que se regula el régimen administrativo de las herencias a favor del Estado.

La STC 58/1982, de 27 de julio, en su Fundamento Jurídico Tercero, abordó esta materia disponiendo lo siguiente:

*«La impugnación del artículo 11 de la Ley se basa en la consideración de que este precepto, en su aparente inocuidad, implica la atribución a la Generalidad de los mostrencos en su territorio. Esta interpretación... es aceptada por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, para la cual, sin embargo, no se deriva de ella inconstitucionalidad alguna, pues la atribución de mostrencos que hacen los artículos 21 y 22 de la Ley del Patrimonio del Estado no es una norma constitucional ni parte de la legislación civil o procesal que la Generalidad estuviese forzada a respetar por ser competencia exclusiva del Estado, a tenor de lo dispuesto en los párrafos 6.º y 8.º del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Esta misma valoración, en cuanto a la naturaleza no civil ni procesal del precepto, hace también el representante del Parlamento, para el cual, sin embargo, a diferencia de las otras partes, la norma es puramente procedimental y no atribuye derecho alguno.»*

(44) *Anuario de Derecho Civil*, enero-marzo de 1974, pág. 378.

*La naturaleza atributiva del precepto, sostenido tanto por el Abogado del Estado como por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, es, sin embargo, incuestionable, pues la implicación necesaria de su tenor literal es la de que “corresponden a la Generalidad los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido”. Como esta expresión, que deliberadamente entrecomillamos, es la que utiliza la Ley de Patrimonio del Estado (art. 22) para establecer el derecho de éste sobre los bienes de ese género (45), lo que en este punto hace la Ley catalana es subrogar al patrimonio de la Generalidad en el lugar del patrimonio del Estado, y para esto, como es evidente, carece la Generalidad de toda competencia. Una cosa es que la Generalidad disponga de la competencia suficiente para legislar, dentro de los límites que ya hemos señalado, sobre su propio patrimonio, y otra bien distinta que, en ejercicio de esta competencia, modifique también la legislación vigente sobre el patrimonio del Estado, determinando que para el futuro no se incorporarán a éste, sino al de la Generalidad, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o particulares.*

*El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III, de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación 10,22,6), al referirse a “los bienes mostrencos, abtestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona...”. Con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835 (Colección legislativa, tomo XX, pág. 173). En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían, en principio, ser atribuidos a entes distintos de la Administración central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado, y no de una de sus partes, puede modificar la actual atribución».*

De esta forma, y en comentario a dicha Sentencia, ha destacado SAINZ MORENO que «tales bienes podrían ser atribuidos a otros entes distintos de la Administración del Estado, pero tal decisión sólo puede tomarse por medio de una Ley del Estado» (46). Este es el caso del Estatuto de Autonomía de Valencia, que en su artículo 50.1.c) establece que «el Patrimonio de la Generalidad está integrado por... los bienes procedentes de

(45) El art. 22, párrafo primero, de la Ley de Patrimonio del Estado, dispone que «también corresponden al Estado los bienes inmuebles detentados o poseídos sin título por entidades o particulares, pudiendo reivindicarlos con arreglo a las Leyes...».

(46) F. SAINZ MORENO «Comentarios al art. 132...», *op. cit.*, pág. 201.



herencias intestadas cuando el causante ostentara la condición de valenciano, en los términos que establezca la legislación del Estado», y así se ha contemplado en su Ley de Patrimonio. En la misma inconstitucionalidad que el precepto de la Ley de Patrimonio de la Generalidad Catalana hubiese incurrido la Ley de Patrimonio de Valencia si no hubiera ido precedida del precepto del Estatuto de Autonomía, que atribuye dichos bienes a la titularidad de la Comunidad Autónoma en el caso de que el causante ostentara la condición jurídica de valenciano.

En conclusión, y por lo que a la Comunidad de Madrid se refiere, es titular de los bienes procedentes de las herencias abintestato únicamente en la parte que corresponde a las instituciones provinciales una vez realizada la asignación correspondiente por el Estado.

#### b') Modos de adquisición a título oneroso

Como modos de adquisición a título oneroso podemos distinguir los *forzosos* —como es el caso de la expropiación forzosa (art. 24.3 LPCM), que se remite a su regulación específica y la adjudicación de bienes y derechos provenientes de procedimiento judicial o administrativo (art. 46 LPCM), de los *voluntarios*. Con respecto a estos últimos, el artículo 26.1. dispone que «las adquisiciones a título oneroso se ajustarán a la legislación sobre contratación administrativa del Estado, con las particularidades derivadas de la organización propia de la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta que tal remisión a la Ley de Contratos del Estado, como destaca PALAO TABOADA, supone recordar que la preparación y adjudicación de los contratos se regirá por las normas de derecho administrativo, mientras que los efectos y extinción lo harán por el privado. Pero precisamente, en cuanto a las normas de Derecho administrativo se estará en lo no regulado por la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, a la Ley de Patrimonio del Estado, de acuerdo con la prelación de fuentes del artículo 1.3 de aquélla.

Vista esta norma de carácter general, la Ley distingue las adquisiciones de bienes muebles (art. 29 LPCM), inmuebles (art. 27 LPCM), arrendamientos a favor de la Comunidad de Madrid —a su vez de bienes muebles o inmuebles— (art. 30 LPCM), de acciones, participaciones, cuotas, partes alícuotas y, en general, títulos representativos del capital social de todo tipo de sociedades o empresas, por compra, suscripción (art. 31 LPCM) y propiedades incorpóreas (art. 32 LPCM). Destacando únicamente que la nota común es la centralización de la competencia en la Consejería de Hacienda, bien sea porque ésta directamente autorice la adquisición o bien porque sea quien propone y eleva, para su posterior autorización por el Consejo de Gobierno. Todo ello sin otras excepciones que el caso de la adquisición de los bienes muebles, cuya competencia corresponde al titular de la Consejería que los precise (art. 29.1 LPCM), siempre que el valor de los mismos no exceda de 25 millones ni se comprometan fondos públicos de futuros ejercicios presupuestarios (art. 29.2 de la LPCM), así como el arrendamiento de bienes muebles, que se acordará por el titular

de la Consejería interesada con los límites que acabamos de mencionar con respecto a la adquisición de bienes muebles. El procedimiento normal de adjudicación es el concurso, pudiéndose, no obstante, acordar la adquisición directa para determinadas circunstancias.

c) Enajenación, cesión y permuta

El Capítulo Segundo se refiere a «la enajenación, cesión y permuta». En cuanto a la enajenación, diremos que la Ley distingue la enajenación de bienes muebles (47), inmuebles (48), propiedades incorporales (art. 38 de la LPCM) y títulos representativos de capital de empresas mercantiles (art. 37 de la LPCM). El procedimiento normal de enajenación para todos ellos, exceptuando los títulos representativos de capital de empresas mercantiles, será el de subasta pública, pudiendo, no obstante, exceptuarse y acordar la enajenación directa. Los órganos competentes para autorizar las enajenaciones de bienes muebles son los mismos que ya hemos referido para la adquisición, existiendo también concentración de atribuciones para los demás supuestos. Respecto de los inmuebles, hay que destacar la necesaria *declaración de «alienabilidad»*, que será dictada por el Consejero de Hacienda, previo informe de la Consejería interesada, declaración que no consiste sino en «un acto por el que se acredite que el bien que se pretende enajenar no está afectado al dominio público» (49).

El artículo 39 regula la permuta de bienes inmuebles, lo cual es posible siempre que la diferencia de valor entre los bienes permutados no sea superior al 50 por 100 del que lo tenga mayor. El acuerdo de permuta *llevará implícita la declaración de alienabilidad* a la que acabamos de hacer referencia, siendo competente el órgano que lo sea para la enajenación del bien. A diferencia de lo que establece la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, tanto en la legislación estatal como autonómica se establece, como trámite anterior al acuerdo de permuta, la declaración de alienabilidad; así, la Ley de Patrimonio del Estado establece, en su artículo 71, que «los inmuebles del Patrimonio del Estado declarados enajenables podrán ser permutados por otros ajenos, previa tasación pericial, siempre que de la misma resulte que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 50 por 100 del que lo tenga mayor»; en el mismo sentido, el artículo 18 de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña dispone que «los inmuebles de la Generalidad de Cataluña *declarados alienables...* podrán ser permutados por otros...», y el artículo 50 de la Ley de Patrimonio de Euskadi establece que «los bienes inmuebles de dominio privado podrán ser objeto de permuta, previa declaración de alienabilidad y justificación en el expediente de la conveniencia de la misma, por otro ajenos...».

(47) Art. 35, en relación con el 29 LPCM.

(48) Art. 33 y 34 LPCM.

(49) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Apuntes...», *op. cit.*, págs. 74 y 75.

## d) En particular, la «cesión gratuita»

Por último, y por lo que respecta a la cesión gratuita, se contempla en el artículo 40 de la Ley de Patrimonio, refiriéndose únicamente a la cesión de bienes inmuebles. De esta forma, cuando se trata de cesiones gratuitas de bienes muebles, por no encontrarse esta figura regulada, cabe interpretar que únicamente puede tratarse de una cesión de uso o disfrute, es decir, no cesión de la propiedad, aplicándose para esta cesión las reglas de la enajenación de bienes muebles. La cesión gratuita de bienes inmuebles es la figura que posiblemente acarrea más dificultades a la hora de su aplicación práctica por lo siguiente:

a') *¿Qué entidades pueden ser beneficiarias de las cesiones gratuitas de inmuebles?*; el citado artículo 40 de la Ley de Patrimonio no establece limitaciones con respecto a qué entidades, organismos, etc. (tanto de carácter público como privado), pueden ser beneficiarios de la citada cesión. Por ello, en principio, cualquier entidad podrá ser beneficiaria siempre y cuando utilice los bienes cedidos para fines de utilidad pública o interés social (50). No obstante, y tal como establece el párrafo segundo del mismo artículo, «se considerarán fines de utilidad pública o interés social las cesiones hechas, entre otras, a entidades locales, a la Administración del Estado y a sus organismos, a otras Comunidades Autónomas, a las confesiones religiosas, a organizaciones sindicales y patronales y a los Estados extranjeros y organismos internacionales, de acuerdo con los Tratado o Convenios de los que España es parte».

b') *¿Qué se cede en tales casos?, ¿la propiedad u otro derecho inherente a ella?* El artículo 40 tampoco se refiere a este tema, de tal forma que será en el acuerdo de cesión donde se establezca cuál es el contenido de la misma; un ejemplo podría ser la cesión de uso de un inmueble, siendo el uso lo determinante de la cesión. La Ley de Patrimonio del Estado tampoco especifica, en sus artículos 74 a 79, relativos a la cesión, el objeto de la misma; sin embargo, el artículo 52 de la Ley de Patrimonio de Euskadi, al igual que el artículo 21 de la Ley de Patrimonio de Cataluña, permiten la «cesión de uso gratuita».

c') *¿Cuál es la naturaleza de dichas cesiones?* En principio se trata de una donación sometida a condición resolutoria, es decir, haciendo depender su eficacia del cumplimiento de una condición: el fin previsto en el acuerdo de cesión. Así se entiende, cuando el párrafo cuarto del artículo 40 establece que «si los bienes cedidos no fueran destinados al fin previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión, o dejan de ser destinados al uso previsto, la cesión se considera resuelta, revirtiendo los bienes a la Comunidad, la cual tendrá derecho a percibir, previa tasación pericial, el valor de los daños y perjuicios y el detrimento que hubieren

---

(50) El art. 40.1 LPCM establece que «los bienes inmuebles cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, podrán cederse gratuitamente por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda, para fines de utilidad pública o interés social».

experimentado». En el mismo sentido, es clarificadora la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1989 (Ar. 5607), en cuyo Fundamento Jurídico Quinto, *in fine*, señala que «la donación con cláusula de reversión no es, en suma, más que una donación con condición resolutoria, en la que de un modo expreso se pacta el derecho de volver a adquirir, lo que tiene lugar cuando las condiciones bajo las que se establecen lleguen a cumplirse».

*d') Causas de resolución de la cesión:*

1. Cuando se haya cumplido el plazo señalado para la cesión. Si no se señala plazo, dependerá éste de lo que se haya cedido; por ejemplo, en el caso del usufructo, el Código Civil establece un máximo de treinta años; en el caso de un derecho de superficie, la Ley Hipotecaria dispone, en su artículo 16, un plazo máximo de cincuenta años, etc.

2. Si no se han destinado los bienes al fin previsto en el plazo marcado en el acuerdo. En la práctica no se viene estableciendo este plazo, y ello conlleva numerosos problemas a la hora de solicitar la resolución de la cesión, puesto que el cesionario alega no haberle sido fijado un plazo para comenzar a utilizar el bien para el destino objeto de cesión. Sería de aplicación a este supuesto el párrafo segundo del artículo 1118 del Código Civil, entendiéndose que «si no hubiere tiempo fijado, la condición deberá reputarse cumplida en el que verosíblemente se hubiese querido señalar, atendida la naturaleza de la obligación».

3. Si dejan de ser destinados al uso previsto. A diferencia del supuesto anterior, en el que todavía no se había comenzado a destinar el bien para el fin concreto, en este supuesto sí se comenzó, pero dejó de destinarse al fin objeto de cesión (51).

Junto a esta «cesión gratuita», contempla el artículo 42 de la Ley de Patrimonio la «cesión en precario» ante circunstancias de necesidad social, que PALAO TABOADA considera «como una forma peculiar de destino a un servicio público (de asistencia social) sin afectación formal y revocable en cualquier momento» (52). En la práctica, en muchas ocasiones, resulta difícil probar esa necesidad social.

*e) Explotación de los bienes patrimoniales*

En cuanto a la explotación de los bienes patrimoniales, se prevé por la Ley de Patrimonio que pueda hacerse directamente por la Administración, por medio de un ente institucional (53) o conferirse a particulares mediante contrato (art. 42.2 LPCM). En cuanto al régimen de este contrato, se entenderá aplicable, supletoriamente, lo dispuesto por la legislación civil y la especial en materia de arrendamientos (art. 44.3 LPCM).

(51) Nos remitirnos en este punto al Dictamen ya comentado de J. A. MOLLEDA, «Dictámenes», *Anuario de Derecho Civil*, 1974, por los problemas que ello conlleva.

(52) PALAO TABOADA, «Economía y Hacienda», *op. cit.*, pág. 370.

(53) Aún cuando en este caso cabría preguntarse si no estamos aquí ante un supuesto de adscripción de un bien.

## f) Derecho de superficie

Para finalizar, una figura que se hecha de menos en relación con esta materia, y que hubiera sido de gran utilidad contemplarla en la Ley de Patrimonio, es la del derecho de superficie. La propuesta de Bases del Patrimonio del Estado, realizada en las Jornadas sobre Patrimonio e Inventario (54) (Zaragoza 1990), contempla la inclusión de esta institución.

Podemos definir este derecho como la posibilidad que se da al superficiario para construir edificios en suelo ajeno y el de levantar nuevas construcciones sobre el suelo, o efectuarlas bajo el suelo de fundos ajenos. El plazo máximo de duración no excederá de cincuenta años, transcurrido el cual lo edificado pasará a propiedad del dueño del suelo, salvo pacto en contrario. «El derecho de superficie descansa —como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO— en la disociación del dominio del suelo y del aprovechamiento de éste. Mediante la constitución de dicho derecho, el propietario queda desposeído del *ius aedificandi*, pues el superficiario adquiere el derecho a ocupar el suelo (durante el plazo máximo prefijado) y a edificar sobre el mismo. De este modo el derecho de superficie actúa de soporte jurídico de la edificación sobre suelo ajeno, y más concretamente de la propiedad plena de dicha edificación por parte del superficiario» (55). Se trata, en definitiva, de un supuesto de «propiedad temporal», tal como ya señala FUENMAYOR CHAMPÍN en 1941 (56). Esta institución ofrece una serie de ventajas para la Administración: protege el suelo de la misma en la medida en que ésta continua siendo la propietaria; supone una mayor eficacia y dinamismo para su patrimonio, y por último, lo edificado, una vez transcurrido el plazo, pasa a su propiedad sin necesidad de indemnización al superficiario. El hecho de su no inclusión en la Ley de Patrimonio no obsta para que la Comunidad de Madrid la utilice, encontrándonos en la práctica con cesiones gratuitas del derecho de superficie a favor de otras entidades.

#### IV. EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

##### 1. *Personificación jurídica y patrimonio*

La Exposición de Motivos de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora

(54) «Propuesta de bases para la reforma de la normativa vigente», adjuntada en la documentación presentada en la ponencia de don Francisco SOLER VALERO y don José APARICIO LOIS en las Jornadas sobre Patrimonio e Inventario de Bienes: aspectos jurídicos, económicos y de gestión» organizadas por el MAP, Zaragoza, 1990.

(55) GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Madrid, 1980, pág. 149, citado por L. CHACÓN ORTEGA en *Bienes, derechos y acciones de las entidades locales*, Barcelona, 1987, pág. 67.

(56) Amadeo DE FUENMAYOR CHAMPÍN, *La revocación de la propiedad*, Madrid, MCMXLI, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pág. 71.

de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, se refiere al patrimonio de los organismos autónomos en el siguiente sentido: «... *La personalidad limitada de carácter instrumental de los organismos autónomos y la citada relación de dirección son la base de la comunicabilidad del patrimonio...*». Dos son las características esenciales que se enuncian en este párrafo en conexión directa con el patrimonio: personificación limitada o instrumental y comunicabilidad del patrimonio.

Por lo que se refiere a la personificación limitada, aplicando lo que GASPAR ARIÑO señalara para la Administración del Estado, se puede afirmar, en una primera apreciación, que la única personalidad plena, esto es, que puede ser afirmada con plenitud de efectos, es la de la Comunidad de Madrid. Los organismos autónomos personificados en el seno de ésta no tienen nunca esa plenitud de personalidad, sino limitada a ciertos aspectos, como tendremos ocasión de comprobar (57).

En cuanto a la comunicabilidad del patrimonio, responde en definitiva a la unidad de imputación final y de responsabilidad, existiendo un ente o sujeto que está detrás de este organismo, el ente matriz, que en definitiva responde de su actuación. En último término, el patrimonio de estos organismos es patrimonio de la Comunidad de Madrid, corroborándose por el hecho de que el patrimonio de los organismos autónomos extinguidos pasará a la Comunidad (art. 6.2 de la Ley de Administración Institucional y art. 56.2 LPCM).

Por su parte, la Ley de Administración Institucional, en su artículo 2.2.a), define los organismos autónomos como «entidades de derecho público creadas por Ley de la Asamblea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, en cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la *administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público*».

Este artículo distingue dos clases de bienes: por un lado, los bienes propios o «patrimonio propio», consecuencia de ser los organismos autónomos entes dotados de personalidad jurídica, y por otro «bienes de la Comunidad de Madrid, los cuales administra el organismo, ya sean patrimoniales o de dominio público». En cuanto a los primeros, podríamos añadir lo destacado también por GASPAR ARIÑO cuando dice que «... en modo alguno puede afirmarse, como una cuestión de principio, que la personalidad jurídica en Derecho público lleve siempre consigo la existencia de patrimonio y titularidad plena y definitiva sobre él, y tampoco que la existencia de tales bienes "propios" suponga siempre disponibilidad sobre ellos. Al contrario: el principio general es la indisponibilidad sobre los bienes, salvo expresa habilitación legal cuando ésta se da sólo en la medida necesaria para el cumplimiento de su objeto social y nunca

(57) G. ARIÑO ORTIZ, *La Administración institucional (bases de su régimen jurídico). Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado*, 2.ª ed., Madrid, 1974, pág. 374.

sobre su patrimonio inmovilizado, sino sobre los productos o bienes propios de su tráfico». (58)

En cuanto a los bienes que el organismo administra, sobre los cuales no ostenta la titularidad, y que puede ser incluso una de las finalidades propias del organismo (59), se trata, en definitiva, de los bienes que la Comunidad adscribe a los organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines y la gestión de los servicios de su competencia. Esta misma distinción de bienes parece recogerla el artículo 5.e) de la Ley de Administración Institucional, cuando establece el contenido de las Leyes de creación de los organismos autónomos: «... bienes y medios económicos que se le asignen para el cumplimiento de sus fines —bienes adscritos— y los que hayan de disponer para la realización de los mismos —bienes propios—. Parece, a primera vista, que es la posibilidad de disposición de los bienes propios o la imposibilidad de la misma —únicamente cabría la administración— para los bienes adscritos lo que determina la distinción entre una y otra clase de bienes. Ya veremos, no obstante, que esta distinción queda relativizada en la medida en que, como ya hemos apuntado, el organismo autónomo goza de una personificación «instrumental» «relativa» o «ficticia» y que se materializa desde el momento en que, si los bienes propios dejan de ser necesarios para los fines del organismo autónomo, pasarán a incorporarse al patrimonio de la Comunidad de Madrid. Veamos cuál es el tratamiento que la Ley de Patrimonio da a estos bienes.

El régimen jurídico «de la Administración Institucional» se contempla en el Título Cuarto de dicha Ley, Título que, como tendremos ocasión de comentar, deja muchas lagunas, que habrán de completarse acudiendo bien a los principios generales establecidos en la propia Ley, bien a la normativa estatal, de carácter supletorio.

## 2. Régimen jurídico de los bienes adscritos

### A) Notas características

Se contempla en los artículos 52 y 53, en relación con el artículos 16 y 17 de la Ley de Patrimonio; de su lectura extraemos como notas características de dichos bienes, las siguientes:

a) Posibilidad de adscripción, tanto de «bienes» como «derechos», diferenciándose de la Ley de Patrimonio del Estado, que, cuando regula la adscripción (arts. 80 a 83 y 165 a 169 del Reglamento), únicamente se refiere a la adscripción de bienes inmuebles a organismos autónomos (60).

b) El acto de adscripción transfiere facultades de uso, gestión y administración vinculadas al ejercicio de una finalidad competencial (art.

(58) *Idem*, pág. 373.

(59) Sería el caso de los organismos autónomos administrativos.

(60) En el mismo sentido que la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, el art. 26 de la Ley de Patrimonio de Euskadi, y el art. 13 de la Ley de Patrimonio de Galicia.

16.2 LPCM). Los organismos autónomos utilizarán los bienes y derechos adscritos exclusivamente para los fines determinados en el acuerdo de adscripción (art. 53.1 LPCM).

c) Cuando se adscribe un bien, no se transfiere la propiedad sobre éste (art. 16.2 LPCM), la Comunidad continúa siendo la titular de los bienes y derechos adscritos (art. 52.3 LPCM) (61).

d) Cuando los bienes dejen de ser necesarios al organismo autónomo para el cumplimiento de los fines determinados, o se produjera cualquier tipo de mutación en su fin, los organismos darán cuenta a la Consejería de Hacienda, quien elevará propuesta al Consejo de Gobierno para que éste acuerde la desafectación o nueva afectación del bien de que se trate (art. 53, en relación con el 17 LPCM).

e) Corresponde a la Consejería de Hacienda velar por la aplicación de los bienes adscritos al fin para el que fueron cedidos, y promover, en su caso, la reincorporación al patrimonio de la Comunidad (art. 53.2 LPCM).

Vistas las características de este tipo de bienes analizaremos a continuación tres problemas que pueden plantearse:

- Naturaleza de los bienes adscritos.
- Innecesariedad del bien y posibilidad de necesitarlo para un fin distinto.
- Organo competente para acordar la adscripción.

#### B) Naturaleza de los bienes adscritos

En cuanto a la naturaleza de los bienes adscritos, éstos pueden ser tanto de dominio público como patrimoniales. En este sentido, el artículo 16.2 LPCM establece que «el acto de adscripción... llevará implícita, en su caso, la afectación al dominio público del bien o del derecho de que se trate», haciendo referencia a ambos el artículo 17 LPCM: «cuando los bienes o derechos adscritos sean demaniales o patrimoniales...». Pero la cuestión va más allá: ¿qué naturaleza tienen los bienes cuando se adscriben? El artículo 10 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas establece

---

(61) La tendencia muy acusada consistente en que los Ministerios se creyesen verdaderos titulares, propietarios de los bienes que les están adscritos, llegando a estar inscritos en el Registro de la Propiedad a su nombre, tal como ya criticó en 1959 J. A. GARCÍA TREVIJANO FOS (Dictamen del Consejo de Estado número 24956, citado por G. TREVIJANO FOS, «Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento Jurídico Español, 1959», «RAP», núm. 29, pág. 20), se ha tratado de evitar en el caso de la Comunidad de Madrid, y ello por la multitud de problemas prácticos que conlleva. Pensemos en la poca seguridad en el tráfico jurídico para el ciudadano que accede al Registro y se encuentra un inmueble inscrito a nombre de una Consejería que ya no figura en la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid, bien por cambio de denominación, bien por desaparición de la misma. El mismo problema —incluso más acusado— lo encontramos en el supuesto de los organismos autónomos cuyo cambio de denominación, o incluso cambio de naturaleza, no es poco frecuente. Para evitar estos problemas, la Comunidad de Madrid está llevando a cabo una ardua tarea de inscripción de sus bienes a favor de la «Comunidad de Madrid», sin perjuicio de que pueda establecerse además su adscripción.



que «*los bienes que el Estado adscriba a los organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines conservarán su calificación originaria...*»; en el mismo sentido, el artículo 4 de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública catalana, afirma que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Patrimonio de la Generalidad, los bienes adscritos a estas entidades para el ejercicio de sus fines, de forma directa y permanente *conservarán la calificación jurídica originaria* y no integrarán el patrimonio de la entidad». Pero este criterio no es el que rige en la Comunidad de Madrid, pues dependerá del destino para el que se adscriba dicho bien para que éste tenga una naturaleza u otra. El bien, cuando todavía se encuentra en el patrimonio de la Comunidad, sin adscribir a ningún organismo, puede estar calificado como bien de dominio público o patrimonial; en el primer supuesto, y en el caso de que el bien siga siendo demanial por el destino que se le dé en el acuerdo de adscripción, realmente lo que habrá es una mutación demanial por cambio de destino (62). Las mutaciones demaniales, en sentido estricto, consisten en el cambio de destino de los bienes (63); este cambio no afecta a la titularidad ni tampoco a su condición de bienes de dominio público. No existiría mutación demanial en el supuesto de que el bien ya se viniera utilizando para el mismo uso o servicio público. En el segundo supuesto, cuando se trate de un bien calificado de patrimonial, antes de su adscripción al organismo autónomo, dependerá de la finalidad para la que se adscriba dicho bien para poder hablar de un bien de dominio público o patrimonial. Así, no será necesario acuerdo de afectación del bien en el caso de que éste vaya a ser demanial, puesto que el acto de adscripción llevará implícita, en su caso, la afectación. En el caso de Euskadi, el artículo 26 de su Ley de Patrimonio dispone que el acto de adscripción será precedido, en su caso, por el de afectación al dominio público, no siendo implícita, como en el caso de la Comunidad de Madrid.

### C) Innecesariedad del bien. Posibilidades de necesitarlo para otro fin distinto

Una vez que el bien queda adscrito al organismo autónomo, pueden darse, tal como dispone el artículo 17, en relación con el 53.2 LPCM, las siguientes situaciones:

a) *Que deje de ser necesario para el cumplimiento de los fines determinados en el acto de adscripción.* El artículo 53.2 establece que la Consejería de Hacienda promoverá en su caso la reincorporación del bien adscrito al patrimonio de la Comunidad. No obstante, corresponde al organismo

(62) No existe cambio de titularidad, puesto que ésta sigue siendo ostentada por la Comunidad de Madrid.

(63) Así, la STS, de 4 de febrero de 1980 (Ar. 1005). Mutación demanial del destino de un terreno dirigido anteriormente a mercado y posteriormente a la edificación de un centro cívico y cultural, SANTAMARÍA PASTOR y PAREJO ALFONSO, «Derecho administrativo: la jurisprudencia del TS», Madrid, 1989, pág. 484, capítulo a cargo del profesor FERNÁNDEZ ESPINAR.

autónomo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, dar conocimiento de tal situación a la Consejería de Hacienda. Aquí se plantea el problema de si, tratándose de un bien de dominio público, sería necesario desafectarlo, o sí, tácitamente, quedaría desafectado al dejarse de utilizar para el fin al que se adscribió. El artículo 17 parece resolver este problema al establecer que «la Consejería de Hacienda... elevará propuesta al Consejo de Gobierno para que éste acuerde la desafectación...». Podríamos argumentar, a favor de la necesidad de este acuerdo, que la afectación del bien ha sido expresa mediante el acto de adscripción, aun cuando fuera implícita al mismo, y por ello será necesaria la desafectación expresa.

*b) Que deje de ser necesario al fin para el que se adscribió, pero, sin embargo, que sea necesario al mismo organismo para otro fin distinto.* Es lo que el artículo 17 denomina «... cualquier tipo de mutación en su fin». Aquí los supuestos a contemplar serían los siguientes:

*b)1.* Que se trate de un bien adscrito de naturaleza patrimonial que el organismo autónomo quiere destinar a otro fin distinto, pero que, no obstante, no determina el cambio de la naturaleza patrimonial del bien.

*b)2.* Que se trate de un bien adscrito de naturaleza patrimonial que se quiere destinar a un uso o servicio público, deviniendo, de esta forma, en bien demanial.

*b)3.* Que se trate de un bien de naturaleza demanial al que se pretende dar otro destino, pero sin cambiar su naturaleza de bien de dominio público (mutación demanial).

*b)4.* Que se trate de un bien de dominio público al que se pretende cambiar su destino, de tal forma que decae su naturaleza demanial para transformarse en patrimonial.

En cualquier caso, el organismo autónomo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, debe dar conocimiento a la Consejería de Hacienda, quien elevará propuesta al Consejo de Gobierno, a través de la Dirección General de Patrimonio, para que éste acuerde la desafectación [supuesto *b)4*] o nueva afectación del bien [supuestos *b)2* y *b)3*., aun cuando este último sea una verdadera mutación demanial]. El supuesto *b)1* no está contemplado en el mismo artículo 17, pero podría reconducirse al artículo 42 cuando establece que «compete al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Hacienda, disponer la forma de explotación de los bienes de dominio privado que no convenga enajenar y que sean susceptibles de aprovechamiento rentable, cuando el valor del bien exceda de 25 millones de pesetas. Cuando sea inferior competirá a la Consejería de Hacienda». El artículo 18 establece que cuando las Consejerías, organismos o entidades discrepen entre sí o con la Consejería de Hacienda acerca de la afectación, desafectación, o desascripción o cambio de destino de un bien o bienes determinados del patrimonio de la Comunidad, la resolución correspondiente será de la competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Hacienda, previa audiencia de los Organismos interesados. No obstante, el deber de los Organismos autónomos de dar conocimiento, en estos supuestos, a la Consejería de Hacienda, corresponde a ésta velar la aplicación de los bienes adscritos al

fin para el que fueron cedidos y promover, en su caso, la reincorporación al patrimonio de la Comunidad. En el caso de la Comunidad Autónoma gallega, este deber de velar por la conservación de los bienes y por la efectiva aplicación a los fines expresados en el acuerdo corresponde a la Consejería de la que dependa la entidad pública o el organismo autónomo (art. 46 de la Ley 3/1985, de 12 de abril, de Patrimonio de la Xunta de Galicia).

D) Órgano competente para acordar la adscripción: artículos 52 y 16 de la Ley de Patrimonio

El problema que se plantea con respecto al órgano competente para determinar la adscripción se encuentra en la contradicción que parece existir entre lo dispuesto en los artículos 16 y 52 de la Ley de Patrimonio. En el primero se atribuye la competencia para acordar el acto de adscripción al Consejo de Gobierno, mientras que en el segundo se atribuye la competencia para determinados supuestos al Consejero de Hacienda.

La duda planteada debe resolverse en el sentido de que en el artículo 16 se establece el régimen general, en su caso aplicable, cuando existiere laguna en el resto del articulado, mientras que el artículo 52 recoge el régimen especial y debe aplicarse con preferencia cuando se trata de entidades institucionales así, el artículo 52 establece lo siguiente:

*«1. La Consejería de Hacienda, a través de las Consejerías de que dependen las entidades institucionales, podrá adscribir bienes y derechos del patrimonio a las citadas entidades cuando sean necesarios para cumplir los fines atribuidos a su competencia.*

*2. La adscripción de bienes y derechos a entidades institucionales que no dependan de las Consejerías, o que estén adscritas a varias, se realizará por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Hacienda, previa audiencia de aquéllas...».*

Parece, pues, que no es el organismo autónomo el que directamente solicita la adscripción de bienes o derechos a la Consejería de Hacienda, como en principio parecía deducirse del artículo 16:

*«Las Consejerías de la Comunidad, los organismos autónomos y las entidades de derecho público podrán solicitar de la Consejería de Hacienda la adscripción de bienes y derechos del patrimonio de la Comunidad...».*

Es por lo tanto a través de la Consejería de la que dependan como solicitarán la adscripción del bien o del derecho de que se trate (64).

---

(64) En el mismo sentido se manifiesta el art. 26 de la Ley de Patrimonio de Euskadi.

No obstante, no deja de llamar la atención que para adscribir un bien a una Consejería sea necesario acuerdo del Consejo de Gobierno (65), y sin embargo, para adscribir un bien a una entidad institucional que dependa de una Consejería (66) sea competente la Consejería de Hacienda. Teniendo en cuenta, por otro lado, que cuando dejan de ser necesarios los bienes, o se destinan a un fin distinto para el que se adscribió, será el Consejo de Gobierno, con las excepciones ya destacadas, el que resuelva sobre la desafectación o nueva afectación del bien o derecho, y no el Consejero de Hacienda, aun cuando sea éste quien autorizó la adscripción, tal como acabamos de señalar.

### 3. Régimen jurídico de los bienes propios de los organismos autónomos

#### A) Caracteres

Junto a los bienes adscritos vimos cómo la Ley de Administración Institucional distinguía los *bienes propios* de los organismos autónomos como una consecuencia de su personalidad jurídica. Pero al igual que señalamos que esa personificación es «relativa», «instrumental» y «ficticia», veremos cómo el patrimonio goza de la misma naturaleza, en primer lugar porque este patrimonio propio forma parte del patrimonio de la Comunidad de Madrid, quedando incluido en el Inventario General de Bienes de la Comunidad de Madrid, con excepción de aquellos bienes que hayan sido adquiridos para devolverlos al tráfico jurídico o que se hayan adquirido para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan en cumplimiento de las disposiciones que le sean propias (67). En segundo lugar, siempre que estos bienes propios no sean necesarios para el cumplimiento de los fines del organismo autónomo, se incorporarán al patrimonio de la Comunidad de Madrid. Será «incorporación», a diferencia de lo que ocurre cuando se trata de bienes adscritos, donde hablamos de «reincorporación» o «reversión», puesto que en este último caso no han salido nunca del patrimonio de la Comunidad, a diferencia de los anteriores, que, aunque de manera indirecta, forman parte del patrimonio de la Comunidad, no dejan de tener la calificación de «bienes propios» de los organismos autónomos. Todo ello conlleva que estos bienes sigan gozando de las mismas prerrogativas de inembargabilidad e inejecutabilidad propia de los bienes de la Comunidad de Madrid, y así se manifiesta el artículo 40 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, teniendo que apuntar aquí las matizaciones que ya hemos señalado a estos principios.

(65) El art. 16.2 LPCM establece que «el acto de adscripción será acordado por el Consejo de Gobierno...».

(66) En el supuesto de que la entidad institucional no dependa de ninguna Consejería, o lo haga de varias, la competencia para adscribir bienes o derechos corresponde al Consejo de Gobierno.

(67) Sería el caso del Instituto de la Vivienda de Madrid, tal como mencionamos *infra*, nota 93, de este trabajo.

B) Titularidad que ostentan los organismos autónomos sobre estos bienes: «titularidad fiduciaria»

En definitiva, la titularidad que gozan los organismos autónomos con respecto a estos bienes propios es lo que ha venido a denominar la doctrina «*titularidad fiduciaria*». «Ello quiere decir que, a efectos patrimoniales, es conveniente distinguir entre una “propiedad formal” o “forma externa”, y una “propiedad material” o “forma interna”» (68). DE CASTRO señala que «la transmisión fiduciaria hace que el fiduciario ostente una “posición exterior de titular real frente a terceros”, mientras que interiormente la relación entre fiduciante (dueño material) y fiduciario se aproxime a la de la comisión y mandato, y por ello aquél ha quedado siendo propietario» (69). Afirma GASPAR ARIÑO que «la fiducia se configura en esencia como la entrega de unos bienes para un fin o destino, lo cual significa que “la cosa confiada” queda marcada en virtud del *pactum fiduciae* como “cosa destinada”; ello otorga a la vinculación fiduciaria una trascendencia real (70), y como consecuencia se admitirá por la doctrina la tercería del fiduciante, en caso del embargo de la cosa confiada en poder del fiduciario, y por semejante razón la posible oposición del fiduciante a la enajenación que de la cosa hiciera el fiduciario, violando sus obligaciones fiduciarias» (71). Partiendo de lo anterior —continúa el autor— «... en caso del patrimonio propio de los organismos autónomos, aún en aquellos que ostentan reales poderes de disposición por atribución legal, estamos ante una titularidad fiduciaria... como titularidad vicaria, o titularidad en comisión, para un fin o destino (*ob causam datorum*), de ahí que esa titularidad no tenga virtualidad alguna cuando los actos que se pretendan realizar en base a ello signifiquen un cambio de destino, que vicia... tales actuaciones haciéndolas anulables» (72). Realmente «las facultades de disposición» sobre estos bienes propios de los organismos autónomos, quedan muy reducidas desde el momento en que cuando estos bienes dejen de ser necesarios para los fines del citado organismo pasarán los bienes a incorporarse al patrimonio de la Comunidad (art. 56 LPCM). El artículo 54 se refiere a la adquisición de bienes y derechos por las entidades de carácter institucional y establece como límites los fijados en la Ley de Presupuestos. Correspondiendo, en todo caso, al Consejo de Gobierno la competencia, cuando se exceda de esa cantidad, ésta sea indeterminada, o cuando se comprometan fondos públicos de futuros ejercicios presupuestarios.

Por su parte, también para las enajenaciones de bienes y derechos propiedad de estos entes, fija el artículo 55 los límites que a su vez imponga la Ley de Presupuestos, exceptuando de estos límites dos supuestos: cuando dichas enajenaciones formen parte de las operaciones

(68) Gaspar ARIÑO ORTIZ, «La Administración Institucional...», *op. cit.*, pág. 385.

(69) Citado por Gaspar ARIÑO, *idem*, pág. 386.

(70) Con eficacia de condición resolutoria.

(71) Gaspar ARIÑO ORTIZ, «La Administración institucional...», *op. cit.*, pág. 387.

(72) *Idem.*, pág. 387.

estatutarias de los organismos autónomos mercantiles de la Comunidad y constituyan el objeto directo de sus actividades, así como aquellos bienes adquiridos para devolverlos al tráfico jurídico privado, al igual que los que hayan adquirido para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan en cumplimiento de las disposiciones que les sean propias (73). Otra cuestión que podemos plantearnos con respecto a estos «bienes propios» es la siguiente: ¿pueden los organismos autónomos ser titulares de bienes de dominio público?

- C) Posibilidad de que los organismos autónomos sean titulares del dominio público. Aplicación de la doctrina francesa. Régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad

Parece no existir en nuestro ordenamiento jurídico, tal como señala MORILLO VELARDE, «discusión acerca de la necesidad del carácter público de los titulares del demanio. Estos han de ser siempre Administraciones públicas, en principio de carácter territorial, sin que quepa, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos jurídicos, la posibilidad de que bienes de titularidad privada tengan, a la vez, consideración de demaniales (74). El carácter público de la titularidad es condición necesaria, aunque no suficiente, para calificar a un bien de demanial... el Código Civil tiene... la virtualidad de dejar claro que sólo los entes públicos territoriales pueden ser titulares de bienes demaniales» (75). Señala JIMÉNEZ CISNEROS (76) que «en la doctrina francesa se ha mantenido tradicionalmente la imposibilidad de que los establecimientos públicos pudieran ser titulares de bienes demaniales, correspondiéndoles únicamente la titularidad de un patrimonio privado. Hoy, no obstante —continúa el autor—, existe en la doctrina y jurisprudencia francesas la tendencia general a reconocer un dominio público de titularidad de los establecimientos públicos, aunque no siempre se extiende esta solución a los establecimien-

(73) Ejemplo de esto último, lo encontramos en el Decreto 54/1984, de 17 de mayo, por el que se transforma la Fundación Provincial de la Vivienda de Madrid en organismo autónomo «Instituto de la Vivienda de Madrid» y se aprueban sus normas de organización y funcionamiento, que en su art. 4.c) establece como función del IVIMA: «la adquisición de suelo por compraventa, permuta, expropiación o cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos, con objeto de constituir reservas de terrenos para el desarrollo y gestión de la política de vivienda».

(74) En este sentido se ha manifestado E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Apuntes...», *op. cit.*, pág. 19, citado por A. ALONSO UREBA en «La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, 1988.

(75) J. I. MORILLO VELARDE, «Dominio público», Madrid, 1992, pág. 112; por su parte, F. FUENTES BODELÓN afirma que «el particular, e incluso la Administración institucional, están excluidos de la titularidad demanial. No hay que olvidar que estos bienes, en definitiva, pertenecen a la Comunidad, son las personificaciones de estas administraciones territoriales, en su obra *Derecho administrativo de los bienes*, Madrid, 1972.

(76) F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, «Los organismos autónomos en el Derecho público español. Tipología y régimen jurídico», INAP, Alcalá de Henares, 1987, pág. 261.

tos públicos industriales y comerciales, por entender que la voluntad del legislador ha sido, en este caso, la de someter a las empresas públicas (de las que los establecimientos públicos industriales y comerciales son una de las formas que pueden adoptar) a un régimen de gestión privada, con el que resultarían incompatibles las reglas y principios del dominio público».

Si analizamos la legislación autonómica, ni de la Ley de Patrimonio (77) ni de la Ley de Administración Institucional podemos extraer que los organismos autónomos puedan ser titulares de bienes de dominio público; el artículo 8.1 de aquélla, al destacar los caracteres esenciales del dominio público, se refiere a la «Comunidad», con lo que, en principio, debemos entender como administración territorial. Por su parte, en su Título IV, dedicado a la Administración Institucional, en el artículo 55, al referirse a la enajenación de los bienes y derechos propiedad de estas entidades, únicamente podemos entender que se trata de bienes de carácter patrimonial, dado que para nada se alude a la necesidad de desafectación.

Concluiremos, pues, afirmando que la legislación autonómica se ha inclinado por la tesis de que los bienes propios de los organismos autónomos carecen de naturaleza demanial. Ello no significa que los organismos autónomos carezcan de bienes demaniales, ya que podrán gozar de tal naturaleza aquellos que tengan «adscritos», y sobre los cuales ejercerán facultades de uso, gestión y administración.

## V. EL PATRIMONIO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en su artículo 5, bajo el término de empresa pública —equivalente al de «sociedad estatal» utilizado en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria—, comprende dos supuestos:

(77) Supuesto distinto lo contemplamos en el art. 29 de la Ley 14/1983, de 27 de julio, del Patrimonio de Euskadi, donde parece que los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado pueden ser titulares de bienes de dominio público, al exigir la desafectación del bien cuando éste tenga aquel carácter:

1. *Los bienes adquiridos con sus propios medios por los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado a que se refiere el artículo cuarto de esta Ley, que no sean necesarios para el cumplimiento directo de sus fines, se incorporarán al dominio privado de la Comunidad Autónoma, previa desafectación en su caso.*

2. *Se exceptúa de lo dispuesto en el apartado anterior, y en consecuencia podrán ser enajenados por los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, los bienes adquiridos por los mismos que devuelvan al tráfico jurídico en el ejercicio de sus funciones privativas, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir en cumplimiento de las disposiciones por las que se rijan, y los bienes muebles corporales de un valor unitario inferior a veinticinco mil pesetas.*

*En estos supuestos la desafectación de los bienes se entenderá implícita en el acuerdo de enajenación.*

1. Las *sociedades mercantiles* (78) en cuyo capital sea mayoritaria, directa o indirectamente, la participación de la Comunidad de Madrid.

2. Las *entidades de derecho público* con personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad, y en virtud de Ley, hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

### 1. Régimen jurídico del patrimonio de los entes de derecho público

#### A) Similitudes con los organismos autónomos

Parece que el hecho de que se incluyan bajo una misma denominación —«empresa pública»— tanto a los entes de derecho público como a las sociedades, se las quiera asimilar marcando una separación completa con los organismos autónomos. Pues bien, esto no es así, y en materia patrimonial existen similitudes importantes entre los organismos autónomos y los entes de derecho público (79), de las cuales vamos a destacar las siguientes:

1. La Ley de Patrimonio, en sus artículos 16 y 52, prevé la posibilidad de adscribir bienes y derechos tanto a los organismos autónomos como a los entes de derecho público. La Ley de Administración Institucional —anterior en el tiempo— no contemplaba, sin embargo, este supuesto, pero no establecía ningún impedimento al respecto. Es de destacar que, en el caso de los organismos autónomos, tampoco utiliza el término «adscripción», aunque se refiere a la «administración» de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público (80).

2. La Ley de Patrimonio establece límites comunes a los organismos autónomos y entes de derecho público a la hora de adquirir y enajenar bienes y derechos en sus artículos 54 y 55. No obstante, cabría excepciones en su propias Leyes de creación.

3. Tanto los organismos como los entes son titulares de un patrimonio propio sobre el cual tienen escasas facultades de disposición, dado que cuando deja de ser necesario para el cumplimiento de sus fines se incorpora al patrimonio de la Comunidad (art. 56 LPCM). No obstante, no hay que olvidar que tendrán esta facultad de disposición cuando se trate de bienes que han sido adquiridos para devolverlos al tráfico jurídico privado, así como los que hayan adquirido para garantizar la rentabi-

---

(78) La Ley de Administración Institucional se refería únicamente a sociedades anónimas.

(79) Señala G. ARIÑO la gran similitud entre los organismos autónomos y los entes de derecho público, destacando que «ambos son patrimonios públicos adscritos a un fin»; G. ARIÑO, «La empresa pública», en la obra colectiva *Modelo económico en la Constitución española*, vol. II, pág. 130.

(80) En el mismo sentido, de adscripción de bienes a los entes de derecho público, el art. 15, en relación con el art. 3 de la Ley 3/1989, de 29 de mayo, de entidades autónomas y empresas públicas y vinculadas de la Comunidad Autónoma de Baleares; el art. 23 de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública de Cataluña; art. 26.2 de la Ley 14/1983, de 27 de julio, de Patrimonio de Euskadi, etc.



lidad de las reservas que tengan en cumplimiento de las disposiciones que les sean propias.

4. La misma afirmación hecha para los organismos autónomos, de su incapacidad para ser titulares de bienes de dominio público, podemos aplicarla a estos entes, añadiendo que dicha titularidad desvirtuaría una de sus características esenciales: el sometimiento al régimen jurídico privado (81).

5. En el supuesto de extinción de los organismos autónomos (82) y entes de derecho público (83), su patrimonio pasará a formar parte del de la Comunidad. Curiosamente, la Ley de Patrimonio sólo se refiere a los organismos autónomos en este supuesto; sin embargo, debemos entenderlo aplicable tanto para unos como para otros.

#### B) Diferencias con los organismos autónomos y similitudes con las sociedades mercantiles

Junto a estas características que asemejan organismos autónomos y entes de derecho público existen otras que les diferencian, y a su vez les asemeja, a las sociedades mercantiles:

---

(81) Hemos de hacer una referencia, aunque somera, a un supuesto especial, cual es el del ente público de «Radio Televisión Madrid», creado por Ley 13/1987, de 30 de junio. Se trata de un ente excluido del ámbito de aplicación de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid. Pues bien, por lo que se refiere al patrimonio de «Radio Televisión Madrid», contemplando en el Capítulo VI de su ley de creación, en el art. 27 se establece lo siguiente: *El patrimonio del ente público «Radio Televisión Madrid», así como el de sus sociedades, quedará integrado, a todos los efectos, en el patrimonio de la Comunidad de Madrid, y tendrá la consideración de dominio público como patrimonio afecto al servicio público correspondiente*. Se establece, pues, la demanialidad de su patrimonio, extendiéndose ésta no sólo al patrimonio del ente, sino a sus sociedades. Supuestos que vienen a establecer un régimen especial a unos bienes que por naturaleza propia no deben gozar de las características del dominio público. ¿No se tratará de un supuesto de bienes que, aun encontrándose afectos a un servicio público, no gozan de la naturaleza de bienes de dominio público *strictu sensu*, no pudiendo ser aplicable su régimen jurídico?

Otro ejemplo muy reciente lo encontramos en la Gerencia Regional de Salud, creada por Ley de la Asamblea de Castilla-León 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario, como ente público institucional de dicha Comunidad Autónoma, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, según establece el art. 38.2 de la citada Ley. Pues bien, cuando se refiere a su patrimonio, el art. 48.2 establece literalmente: *«El patrimonio de la Gerencia Regional de Salud afecto al desarrollo de sus funciones, tiene la consideración de dominio público, y como tal gozará de las exenciones y bonificaciones tributarias que corresponda a los bienes de la citada naturaleza»*. La clave de la cuestión la encontramos en la expresión «tendrán la consideración» —en el supuesto anterior también se emplea esta expresión, pero no se determinan los efectos, como ocurre aquí—, lo cual, parece debemos entender, se refiere al carácter demanial de los bienes a los efectos de equiparación fiscal, pero no a su naturaleza, con todas las consecuencias que ello trae consigo.

Esta declaración de demanialidad de los bienes, que encontramos en los dos ejemplos, induce a error por quien tiene que aplicar las normas citadas, y por supuesto puede llegar a plantear problemas de orden práctico importantes.

(82) Art. 56 LPCM y art. 6 de la Ley de Administración Institucional.

(83) Art. 69 de la Ley de Administración Institucional.

1. En su tráfico con terceros (relaciones *ad extra*) se someten al Derecho privado y no al Derecho administrativo (84).

2. Los bienes propios de los entes no gozan de la protección especial de que disfrutaban los bienes de los organismos autónomos.

Como conclusión, podemos señalar que los entes de derecho público son un modelo teóricamente poco elaborado, con una naturaleza que se encuentra a caballo entre los organismos autónomos y las sociedades mercantiles, participando de características de ambos, y en lo que al patrimonio se refiere hemos destacado unos principios generales, exigiendo en todo caso un tratamiento individualizado atendiendo a su propia Ley de creación.

## 2. *Patrimonio de las empresas públicas constituidas como sociedades mercantiles*

Vistas algunas de las características del patrimonio de estas sociedades, al menos en aquello en que se asemejan a los entes públicos, y que, en realidad, lo que viene es a determinar un distanciamiento con los organismos autónomos, intentaremos recoger ahora los principios generales que inspiran el régimen jurídico del patrimonio de estas sociedades.

En primer lugar es necesario destacar que ni sus actos ni sus contratos (en ningún aspecto, tampoco en la preparación o adjudicación), ni sus créditos, ni sus bienes (aun cuando sean cedidos por la Comunidad), se someten al Derecho administrativo. La separación de personalidad entre la Comunidad de Madrid y sus sociedades es jurídicamente total, y la condición de ambas, esencialmente distintas. El encuadramiento de estas sociedades no es, por tanto, orgánico, sino que se trata de una «vinculación patrimonial». La Comunidad de Madrid interviene y dirige su constitución y actuación, fundamentalmente como propietaria que es, dependiendo, en todo caso, del porcentaje con que participe en el capital de las mismas.

«En ningún caso —ha destacado GASPARIÑO— tales normas de actuación serían “Derecho público”, sino puras “instrucciones” internas (dictadas no en base a una relación de poder público —jerarquía, tutela—, sino a una relación de propiedad), su cumplimiento no sería exigible

---

(84) Sin embargo, de lo que no cabe duda es que los entes de derecho público no pueden dejar de verse regulados en gran medida por el Derecho administrativo, a pesar de su declarada sumisión al Derecho privado. A modo de ejemplo, el art. 10 de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, dispone lo siguiente:

*«Todos los contratos que celebre el Canal de Isabel II para la instalación, reparación o conservación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y sus relaciones con los usuarios estarán sometidos al Derecho privado. En los contratos, cuya cuantía se determine reglamentariamente, serán de aplicación las normas sobre adjudicación y selección de contrastas de la Ley de Contratos del Estado y disposiciones complementarias.»*

En definitiva, no sólo en el caso de relaciones *ad intra* se rigen por el Derecho administrativo, también determinados actos que rigen sus relaciones *ad extra* estarán sometidos al mismo.

por los particulares, y su infracción podría dar lugar a responsabilidad de los administradores, pero no constituiría un vicio de orden público, causa de nulidad del contrato» (85). La Comunidad de Madrid es propietaria no del capital, sino de las «acciones» que haya suscrito —en el caso de sociedades anónimas— o de participaciones. Los bienes o derechos de la sociedad forman parte del patrimonio de la sociedad, pero no son *stricto sensu* patrimonio de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, y así lo hemos destacado al comienzo del trabajo, son las acciones o participaciones las que tienen la naturaleza de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid (art. 3), y quedarán incluidas como tales en el Inventario General de Bienes.

#### A) Aportación de capital público a la sociedad

La Ley de Patrimonio establece, en los artículos 31 y 37, límites para la adquisición y enajenación de acciones, participaciones, cuotas, partes alícuotas y, en general, de títulos representativos de capital social de todo tipo de sociedades o empresas. Por su parte, cuando se trate de aportación de capital público, el artículo 64 de la Ley de Administración Institucional establece los requisitos para ello; en tal caso, con carácter previo a la aprobación del Decreto del Consejo de Gobierno, cuando la cuantía de la aportación pública no excede de la autorizada anualmente por la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno remitirá una «comunicación» a la Asamblea para su debate ante el Pleno de la misma. El artículo 31 de la Ley de Patrimonio no establece este trámite previo de comunicación, sino, únicamente, en su párrafo tercero establece el deber de información a la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, en relación con las participaciones en sociedades o empresas a que se refiere este artículo (86). Como quiera que ambos trámites son compatibles, la Ley de Patrimonio no modifica en este punto la Ley de Administración Institucional, siendo, por lo tanto, ambos exigibles.

#### B) Naturaleza de las aportaciones *in natura*

Cuando se realiza una aportación no dineraria —aportación *in natura*— estaríamos ante el supuesto del artículo 31 de la Ley de Patrimonio, en relación con lo dispuesto en el artículo 35 —y Disposición Adicional Tercera, en relación con la empresa pública «Arpegio, Areas de Promoción Empresarial, S.A.»— de la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad para 1993.

(85) G. ARIÑO, «La empresa pública», *op. cit.*, pág. 203.

(86) El art. 35, párrafo segundo, de la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1993, se manifiesta en el mismo sentido: «De todas las aportaciones públicas de capital que el Consejo de Gobierno autorice al amparo de este artículo, se dará cuenta a la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea en el plazo de treinta días».

Un problema que se plantea, en relación con las aportaciones *in natura* y que ha dado lugar a una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, es la naturaleza de los bienes susceptibles de aportación. Según la Resolución de 12 de septiembre de 1985 (87), que, aun cuando referida a los entes locales, sienta un principio de interpretación interesante, «no es posible realizar aportaciones para la constitución de una sociedad anónima con bienes de dominio público, pues a ello se opone tanto el que al régimen de dominio público repele que pueda pasar su titularidad a una sociedad mercantil como el que al régimen de la sociedad mercantil repele que el capital pueda ser cubierto, en todo o en parte, con bienes de dominio público..., y en particular por ser legalmente inembargables y, por tanto, sustraídos a la acción de los acreedores sociales». Las aportaciones *in natura* a las sociedades mercantiles pueden llevarse a cabo tanto por la Comunidad de Madrid, entendida como Administración central, como por uno de sus entes institucionales, produciéndose en cualquier caso un acto traslativo del dominio del bien aportado, es decir, un acto de enajenación.

Partiendo de la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, a la que acabamos de hacer referencia, cuando la aportación pretendida sea de un bien de dominio público (88) requerirá, en primer lugar, la desafectación del bien. Cuando se trate de un bien patrimonial habrá de procederse a su enajenación, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley de Patrimonio. De forma paralela, cuando se trate de un bien adscrito a un organismo autónomo o a un ente de derecho público no podrá ser éste objeto de aportación, puesto que no tienen dichas entidades posibilidad de disposición sobre los mismos. En conclusión, no cabe extender el régimen de derecho público, propio de los bienes de dominio público o patrimoniales de la Administración, a un sujeto de derecho privado como es la sociedad de capital, pues la condición de bien patrimonial o de dominio público conlleva como requisito esencial la titularidad pública, la cual cesa con la aportación a la sociedad; ello se deriva, además, de la remisión general que tanto la legislación estatal como local hacen al Derecho privado respecto de estas sociedades...». «En este mismo sentido se pronuncia la doctrina francesa más reciente después de algunas posiciones contradictorias del Consejo de Estado. Se sostiene que los bienes aportados en propiedad a sociedades de economía mixta, o a sociedades de exclusiva participación pública, no forman parte del “dominio público” en la medida en que éste exige dos condiciones: titularidad de una persona pública y afectación al uso público, debiendo separarse la titularidad de las acciones, de la titularidad de los bienes aportados que, en cuanto tales, corresponden a la sociedad, sin perjuicio de que quepa prever la devolución de dichos bienes al ente público socio en caso de disolución siempre que los mismos aún subsistan». Todo ello a pesar de

(87) Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de septiembre de 1985, *Revista Jurídica Española La Ley*, 1986, vol. 2, pág. 923.

(88) Administración de la Comunidad y organismos autónomos, ya que los entes de derecho público hemos concluido que no son titulares de bienes de dominio público.

que el único accionista sea la Comunidad de Madrid, puesto que, como ya hemos indicado, goza de una personalidad distinta, y su actuación estará sometida al Derecho privado y no al administrativo. La relación entre la Comunidad de Madrid y la sociedad es *ope proprietaris* y no *ope imperii*.

C) ¿Quedan sujetas las sociedades públicas a las disposiciones de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid

Un último tema a tratar es el de saber si los bienes y derechos de las sociedades públicas de la Comunidad quedan sujetas a las disposiciones de la Ley de Patrimonio de la misma; ésta, a diferencia de otras leyes autonómicas de patrimonio, no excluye de su ámbito, al menos de forma expresa, a las sociedades mercantiles, pero sin embargo debemos concluir tal exclusión. El problema se plantea cuando la Ley de Patrimonio se refiere a las «entidades institucionales» en su Título IV, bajo la rubrica «De la Administración Institucional», ¿está aludiendo al conjunto de la Administración institucional, o sólo a las «entidades de derecho público», esto es, organismos autónomos y entes públicos, ambos con personificación pública?

Cuando los artículos 52 y 53 se refieren a la posibilidad de adscripción de bienes y derecho a las entidades institucionales, podría entenderse, ya que el término es amplio, que comprende a todas las entidades institucionales a que se refiere la Ley de Administración Institucional, es decir, organismos autónomos, órganos de gestión sin personalidad jurídica y empresas públicas, en sus dos modalidades, y ello pese a que el artículo 16, cuando regula la adscripción de bienes y derechos, únicamente se refiere a esta posibilidad cuando se trata de Consejerías, organismos autónomos y entidades de Derecho público, excluyendo, por tanto, a las sociedades. Este alcance del término «entidades institucionales», en buena parte lógico por su amplitud, pierde su validez cuando los artículos 54, 55 y 56 lo utilizan igualmente, y sin más distinciones, para establecer límites a la hora de las adquisiciones, enajenaciones, así como la incorporación al patrimonio de la Comunidad de los bienes propiedad de estas entidades cuando no sean necesarios para el cumplimiento de sus fines; supuestos éstos que, como ya hemos dejado entrever, no son aplicables a las sociedades. Parece, pues, más adecuado que utilicemos, pese a su equivocidad, el término «entidades institucionales» en un sólo sentido, el más restrictivo, dando coherencia al conjunto de la Ley de Patrimonio, entendiéndolos incluidos, sólo y exclusivamente, los organismos autónomos y entes de derecho público.

## VI. CONCLUSIÓN

Para concluir, y después de haber llamado la atención sobre el escaso interés que ha suscitado el patrimonio de las Administraciones públicas en general y autonómica en particular, no ya sólo desde la doctrina, sino

desde los poderes públicos —legislativos y ejecutivos—, debemos afirmar que ni la Administración ni la doctrina deben seguir siendo insensibles a los problemas planteados en este ámbito. Quizá sea el momento de plantearse de nuevo los tradicionales conceptos sobre el «patrimonio» y el «dominio público». Vivimos un momento de cambios rápidos —cuando no bruscos— que requieren de la Administración mecanismos de respuesta ágiles y adecuados a la realidad no sólo propiamente administrativa, sino también mercantil, y ello como presupuesto necesario para dar satisfacción al interés general al que debe servir, sin recurrir a la utilización abusiva de las prerrogativas de que está investida la Administración, tantas veces invocadas en aras del principio de «eficacia».

La dotación patrimonial de las Administraciones territoriales constituye la base material para el ejercicio de sus funciones y competencias, siendo la finalidad última alcanzar el «interés general». Una gestión dinámica del patrimonio permitirá una utilización del mismo en tanto que instrumento para solventar problemas tanto institucionales como sociales, y por supuesto económicos. Sin embargo, es curioso cómo constituyendo el dominio público una categoría esencial, dentro de la más genérica de bienes y derechos, de la que se sirven los entes territoriales, no encontramos un cuerpo legislativo con la suficiente entidad y que establezca un régimen jurídico propio de esta clase de bienes —deficiencia que no han cubierto tampoco las Comunidades Autónomas—, nota ésta que quizá se deba a la confusión todavía existente en la base y concepto mismo del patrimonio.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Alberto ALONSO UREBA: «La empresa pública (aspectos jurídico-constitucionales y de Derecho económico)», Madrid, 1985; «La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, 1988.
- Sabino ALVAREZ GENDIN: «El dominio público. Su naturaleza jurídica», Barcelona, 1956.
- Gaspar ARIÑO ORTIZ: «La Administración Institucional (bases para su régimen jurídico). Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado», Madrid 1974; «La empresa pública», en la obra colectiva *El modelo económico en la Constitución Española*, vol. II, Madrid, 1981.
- Josep Ramon BARBERÁ GÓMEZ: «Patrimonio de la Generalidad», comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 43, vol. III, Barcelona, 1990.
- Juan J. BAYONA DE PEROGORDO: *El Patrimonio del Estado*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- Luis CHACÓN ORTEGA: «Bienes, derechos y acciones de las entidades locales», Barcelona, 1987.
- Luis María Díez-PICAZO: «Breves reflexiones sobre el concepto del demanio lo *iuna* no se aliena», «REDA», 1985, núm. 35.

- Carmen FERNÁNDEZ: «El Patrimonio de las Comunidades Autónomas», en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.
- Antonio FERNÁNDEZ-OLAVARRIETA AGUILERA: «El patrimonio de las Comunidades Autónomas», I Jornadas de Estudio Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas, Lagranda, Avilés (98).
- J. L. FERREIRO LAPATZA: «Comentario al artículo 43 del Estatuto de Galicia», en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia*, MAP, Colección Legislación y Jurisprudencia, 1991.
- Amadeo de FUENMAYOR CHAMPÍN: *La revocación de la propiedad*, Madrid, MCMXLI, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- F. FUENTES BODELÓN: *Derecho Administrativo de los bienes*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977.
- Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Madrid, 1989; de la cátedra de GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de Derecho administrativo*, 2.º, Ed. Facultad de Derecho, Madrid, 1984-1985.
- José Antonio GARCÍA TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Madrid, 1974, y vol. II, tomo I, 2.ª ed., Madrid, 1971; «Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento Jurídico Español», 1959, «RAP», núm. 29.
- Fernando GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II; parte general: Conclusión, 9.ª ed., Ed. Tecnos, reimpresión, 1991.
- Francisco JIMÉNEZ DE CISNEROS CID: «Los organismos autónomos en el Derecho público Español», «INAP», Madrid, 1987.
- Francisco LLISSET BORRELL: «Las sociedades privadas de los entes locales», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 235, Madrid, 1987.
- Sebastián MARTÍN RETORTILLO: *Derecho administrativo económico*, vol. I, Madrid, 1988.
- Antonio MARTÍNEZ LAFUENTE: «La Administración pública institucional: sus rasgos identificadores» (informe del Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio de Economía y Hacienda, de 4 de abril de 1986), en *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, núm. 26, 1985.
- José Antonio MOLLEDA: «Dictámenes: disponibilidad de un inmueble adquirido con destino a asilo de ancianos por un Ayuntamiento», *Anuario de Derecho Civil*, tomo 27, fascículo I, enero-marzo, 1974.
- Luis MORELL OCAÑA: «Apuntes de Derecho administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada», Serv. Public. Facultad de Derecho, Madrid, 1989.
- José Ignacio MORILLO VELARDE PÉREZ: *Dominio público*, Madrid, 1992.
- Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.
- Carlos PALAO TABOADA: «Economía y Hacienda», en la obra colectiva *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987.
- José Ramón PARADA VÁZQUEZ: «La Administración institucional de la Comunidad de Madrid», en la obra colectiva *Estudios sobre el Derecho*

- de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987; «Derecho administrativo (bienes públicos y urbanismo)», Madrid, 1988.
- Roberto PAREJO GAMIR: *Protección registral y dominio público*, Madrid, 1975.
- Ana María PITA GRANDAL: «Delimitación del concepto jurídico positivo del sector público y empresa pública», «RAP», núm. 45, 1985.
- José Ramón RODRÍGUEZ CARVAJO: «La competencia de las Comunidades Autónomas para legislar sobre su patrimonio y límites de la misma. Los inmuebles vacantes pertenecen al Estado y no a las Comunidades Autónomas» (5, núm. 58/1982, de 27 de julio, del Pleno del Tribunal Constitucional, dictado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 74/1982), en *Anuario de Derecho Civil*, enero-abril de 1985, tomo 38, fascículo I.
- Arturo ROMANI BIESCAS: «El nuevo papel de las sociedades del Estado en España», en *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, núm. 6, 1980.
- Alberto RUIZ OJEDA: *La enajenación de los créditos pecuniarios contra entes públicos. La responsabilidad contractual de la Administración y el embargo del dinero público*, Madrid, 1993.
- Fernando SAINZ DE BUJANDA: *Sistema de Derecho financiero*, vol. II, Madrid, 1985.
- Fernando SAINZ MORENO: «Comentario al artículo 132 de la Constitución», en la obra colectiva, dirigida por O. ALZAGA, *Comentarios a las leyes políticas*, tomo X; «Bienes de las Entidades Locales», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Madrid, 1988; «El subsuelo urbano», «RAP», núm. 122, mayo-agosto de 1990.
- Ángel SÁNCHEZ BLANCO: «La afectación de bienes al dominio público», Universidad de Sevilla, 1979.
- Juan A. SANTAMARÍA PASTOR: «Principios de Derecho administrativo», Madrid, 1990, en colaboración con L. PAREJO ALFONSO: «Derecho administrativo: la jurisprudencia del Tribunal Supremo», Madrid, 1989.
- Francisco José VANANOMA BELLVER: «Estudio sobre la Ley Reguladora del Patrimonio del Estado», *Cuadernos de Documentación*, núm. 28, Presidencia del Gobierno del 5-6-T, Madrid, 1980.
- Ed. Abella: «El nuevo Régimen Local», Madrid, 1985.