

## EL NUEVO REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES<sup>1</sup>

MIGUEL DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN  
M.<sup>a</sup> ANGELES GONZÁLEZ BUSTOS

RESUMEN.— El trabajo que se presenta intenta dar una visión general del régimen jurídico de los bienes que forman parte de las Entidades Locales, planteándose inicialmente la problemática de su configuración, ya que en un principio aparecían unidos los bienes comunales y los bienes de propios en una misma categoría de bienes patrimoniales, por lo que resulta necesario separarlos consiguiéndose a tal fin el periodo desamortizador. Seguidamente se pasará a un análisis de los diferentes textos legales que van influyendo en la estructuración de su régimen jurídico actual, en él se diferencian una dualidad de regímenes jurídicos de los bienes pertenecientes a las Corporaciones Locales, es decir bienes sujetos a régimen jurídico público (bienes de dominio público y bienes comunales) y bienes sujetos a un régimen de propiedad privada (bienes de propios o patrimoniales). Se señalan las notas características de cada uno de ellos, así como su naturaleza jurídica, su aprovechamiento y disfrute, sus instrumentos de protección entre los que se destacan las prerrogativas respecto a la defensa de los bienes (potestad de investigación, potestad de recuperación de oficio, potestad de deslinde y potestad sancionadora), haciendo hincapié en la alteración de su calificación jurídica, es decir al cambio de su naturaleza jurídica a través de los procedimientos de afectación y desafectación. Para el buen fin del trabajo realizado se ha contado con una información bibliográfica, un análisis de la legislación y un tratamiento doctrinal y jurisprudencial indispensable en el tema.

SUMMARY.— This research tries to show a generic study about the goods of the Spanish Local Entities since its early stage to the actual juridical régime. In this way, we try to analyze the different Legal Texts that have had influence in its evolution and also the Doctrine and the Jurisprudence about this kind of goods.

1. Este trabajo constituye la aportación específica de los autores al proyecto de investigación PB 89-0076 concedido por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica sobre el sistema de explotación comunal en Castilla-León, estructura socioeconómica y modelos de gestión. Se ofrece ahora en versión reducida.

PALABRAS CLAVE: Entidades locales / bienes demaniales / bienes comunales, bienes propios.

## I. APROXIMACION HISTÓRICA SOBRE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

El régimen jurídico actual de los bienes de las Entidades Locales es consecuencia de una larga evolución histórica. En este proceso histórico dichos bienes han estado sujetos a continuos cambios, tanto en su uso como en su propia caracterización jurídica y, aunque básicamente se ha mantenido una dualidad de regímenes jurídicos (bienes sujetos a régimen jurídico-público y bienes sujetos a régimen jurídico-privado), no siempre era posible identificar cada uno de estos pues determinados bienes han pertenecido indistintamente a un grupo o a otro. Incluso en determinados momentos históricos, la confusión era deliberadamente provocada para que los bienes no desapareciesen como tales. Así, por ejemplo, a los que hoy conocemos como bienes comunales se les aplicaba el régimen jurídico de los bienes de propios, cuyas posibilidades de enajenación han sido siempre mucho más flexible. Por ello, debido en unos casos a la ignorancia jurídica de las autoridades locales y en otros muchos casos a auténticos abusos de estas, toda la gran riqueza histórica constituida por los comunales que se origina durante la Repoblación y Reconquista, progresivamente irá mermando, destruyéndose una peculiar y especialísima forma de explotación comunitaria de la tierra.

Por otro lado, es observable el siguiente fenómeno que se produce en la época de la desamortización ya que por imperativo de la legislación desamortizadora era obligado poner a la venta por los Ayuntamientos determinados bienes cuyo régimen jurídico era el específico de los bienes patrimoniales, entre los que se incluían los bienes de propios. Para evitar esta venta forzosa los Ayuntamientos consideraban a dichos bienes como de aprovechamiento común, que eran precisamente los únicos no sujetos a la desamortización.

Parece, pues, que la comprensión del entramado jurídico actual sobre los distintos tipos y regímenes de los bienes de las Corporaciones Locales exige como punto de partida una referencia a su propia evolución histórica.

Como ocurre en otras muchas parcelas del saber, la primera referencia histórica debe residenciarse en el Derecho Romano, que establece tres grandes tipos de propiedad:

— el *ager publicus*, que se podría identificar hoy en día como el patrimonio del Estado, entra a formar parte del capital de una persona jurídica y más concretamente de un municipio mediante la afectación,

— el *ager compascuus*, que era la propiedad de los vecinos y se correspondería con los bienes comunales, y

— la propiedad privada de personas jurídico públicas, a la que con la terminología actual calificaríamos como bienes de propios.

Por lo que se refiere específicamente al Derecho Español, el antecedente más remoto y claro se encuentra en las Partidas de Alfonso X «El Sabio». La Partida número 3, título XXVIII, define a los bienes comunales y los bienes no comunales en su uso:

Los bienes comunales, se definen como aquellos que: *«Apartadamente son del común de cada Ciudad, o Villa, las fuentes, e plaças o fazen las ferias e los mercados, e los lugares o se ajuntan a concejo, e los arenales que son en las riberas de los ríos, e los otros exidos, e las carreteras o corren los cavallos, e los montes e las dehesas, e todos los otros lugares semejantes destos, que son establecidos e otorgados para procomunal de cada Ciudad, o Villa o Castillo o otro Lugar. Ca todo ome que fuese morador, puede usar de todas esas cosas sobredichas; e son comunales a todos, también a los pobres como a los ricos. Mas los que fuessen moradores en otro lugar non pueden usar dellas contra voluntad, o defendimiento de los que morasen»*, (ley IX).

Respecto a los bienes de propios, se establecen que son: *«los que no pueden cada uno de sus moradores usar por sí apartadamente: campos, e viñas, e huertas, e olivares, e otras heredades, e ganados, e siervos, e otras cosas semejantes que den fruto de sí, o renta, pueden a ver las Ciudades, o las Villas: e como quier comunalmente de todos los moradores de la Ciudad o de la Villa cuyos fueron, con todo eso non pueden con cada uno por sí apartadamente usar de lotes cosas como estas; más los frutos, e las rentas que salieron de ellas, de ven ser metidas en pro comunal de toda Ciudad o Villa, cuyos fueron las cosas onde salen; assi como e labor de los muros, e de los puentes, o de las fortalezas, o en tenencia de los Castillos, o pertenecen al pro comunal de toda clase de Ciudad o Villas»*, (ley X).

Durante la Edad Media los bienes locales respondían a los siguientes parámetros:

1º En la Reconquista se distingue entre bienes comunales de la ciudad frente a los bienes propios de los pobladores cristianos, que eran repartidos por el Rey como premio por haberlos conquistado.

2º Se distingue la propiedad común de villas y concejos frente a los bienes de propios que poseían cada villa o concejo. El origen esta, en la forma de hacer los repartimientos de las tierras ganadas al enemigo durante la Reconquista, según que los beneficiarios fuesen villas y concejos singularmente considerados, o determinada villa o ciudad y aldeas dependientes de aquella. La administración de estos bienes comunes da lugar a las comunidades de tierra.

3º Por último, se distingue entre bienes propios de los municipios frente a los de uso común (dominio público) o de aprovechamiento común (baldíos y comunales)<sup>2</sup>.

Se establece la siguiente clasificación de los bienes patrimoniales, que coincide con los bienes de propios: dehesas, montes, pinares, prados, eras, tierras labrantías, molinos, mataderos, almedies, edificios, censos, y otros derechos, que eran antes de la desamortización de dos clases:

2. Vid. Garrido Falla... op. cit., págs. 227-230.

— fincas productivas, que con sus rendimientos atendían a los gastos municipales, y

— fincas de aprovechamiento común.

Los bienes patrimoniales se configuraban como aquellos que constituyen la propiedad de los pueblos, con independencia de la forma de aprovechamiento (incluso comunal), pero sustraídos al uso público y produciendo su explotación unas determinadas rentas<sup>3</sup>. Se podrían identificar con la siguiente enumeración<sup>4</sup>:

1. Propiedades Terraneas, que son los predios propios del municipio, formados por dehesas comunales con una función iminentemente comunitaria, canteiras de piedra, mármol, etc... (con una función similar).

Son bienes de propios las dehesas sobre las que el municipio cobra un canon para su aprovechamiento. Las dehesas boyales son terrenos utilizados para pastos de los ganados de labor de los vecinos del pueblo, con un matiz claramente comunal, que formaban parte de los propios y el concejal podía percibir determinados cánones por su utilización.

2. Propiedad Inmobiliaria: casa habitación, locales para uso comercial, tiendas concejiles (alhóndigas, tabernas, carnicerías, pescaderías, tahonas...), locales industriales (mataderos, molinos, hornos, almazaras, etc...), locales destinados a servicios administrativos y judiciales (cárceles, ayuntamientos, audiencias, etc...). Estos bienes los poseía el concejo y su utilización se reservaba con exclusividad.

3. Rentas Pecuniarias: todos aquellos ingresos en efectivo, que tiene el concejo procedentes de capítulos tan variados como portazgos, montazgos, rentas del agua, impuestos pagados por los mercaderes, del peso público, utilización de mataderos, molinos.

4. Obras de Arte y Teaurización, que engloba desde objetos religiosos para culto, muchas veces pertenecientes al ayuntamiento, hasta el mobiliario de las casas consistoriales, o las obras de arte que contienen.

Es constatable la preocupación de la Corona por la administración de los bienes locales, y bien reflejo de ello son las numerosas disposiciones dictadas por el Estado para obtener mayores rendimientos de los bienes<sup>5</sup>. El más importante órgano de protección de los bienes de propios y arbitrios, es la «Contaduría General de propios y arbitrios», creada por Decreto de 30 de julio de 1760<sup>6</sup>.

En definitiva, los bienes de propios y los comunales son, en su origen, una misma clase de bienes que poseían los pueblos, (fincas rústicas y urbanas, pra-

3. Vid. Garrido Falla, F.: «Defensa y Administración de los Bienes Comunales», en *Problemas políticos de la vida local*, XIII, Madrid, 1963, p. 230.

4. Vid. Andrada Martín: *Los propios, comunes y baldíos de Mérida en el siglo XVI*. UNED. Mérida, 1986.

5. Vid. la Real Instrucción de 3 de febrero de 1745, dictada por Felipe V, por la que se obtiene el mayor provecho de los bienes y se intenta evitar los abusos por parte de los alcaldes en la administración de los bienes.

6. Las Contadurías son suprimidas en 1836, por Real Decreto de 12 de mayo.

dos, eras de pan trillar, etc...). La diferencia entre uno y otro, estaban en su aplicación: los de propios han sido fincas productivas para el presupuesto, y los comunales han sido improductivas por aprovecharse en común.

Para que los bienes de los pueblos no fueran considerados como propios, era indispensable que el aprovechamiento fuera libre y gratuito, sin interrupción alguna. Los bienes de propios se arrendaban, y el destino de las Rentas se dedicaban a cubrir los gastos del municipio.

Posteriormente esta estructura sufrirá un profundo cambio en el periodo desamortizador. Por Desamortización debe entenderse el cambio obligatoriamente impuesto sobre determinados bienes improductivos poseídos por tiempo ilimitado por algunas personas jurídicas (de hay la denominación de bienes de manos muertas) y que a través de su enajenación, pasaban al tráfico jurídico.

Este periodo se inicia con la Ley de 1 de mayo de 1855 (Ley Madoz), cuya función principal es la de hacer entrar en el comercio jurídico unos bienes que estaban fuera de la circulación.

La Ley Madoz impone la obligación de venta del patrimonio de las Corporaciones Locales, exceptuando de la desamortización los terrenos que son hoy de aprovechamiento común (art. 2 de la Ley de 1855)<sup>7</sup>, procurando así la separación entre los bienes de propios y los bienes comunales. Se promueve entonces la enajenación masiva de los bienes municipales de propios (art. 1 de la Ley de 1855)<sup>8</sup>.

Por ello y como consecuencia de la desamortización, los bienes de las Corporaciones o Entidades Locales se definirían como:

1-Bienes de propios, que son aquellos que quedan afectados por la desamortización, siempre y cuando se tenga en cuenta que hay una categoría de bienes de propios, los montes de utilidad pública catalogados, que por razón de su interés general, continúan adscritos a sus titulares (municipios). Por consiguiente se entenderá como bienes de propios los que poseen los Municipios, y tengan como finalidad proporcionarles los medios que necesita para el cumplimiento de sus fines.

7. Art. 2 de la Ley Madoz: «Exceptuándose de lo dispuesto en el artículo anterior: Primero. Los edificios y fincas destinados o que el Gobierno destinare al servicio público. Segundo. Los edificios que ocupan hoy los establecimientos de Beneficencia e Instrucción. Tercero. El palacio o morada de cada uno de los MM. RR. Arzobispos y RR. Obispos y las rectorías o casas destinadas para habitación de los curas párrocos, con los huertos o jardines a ellas anejos. Cuarto. Las huertas y jardines pertenecientes a los Institutos de obras Pías. Quinto. Los bienes de las capellanías eclesiásticas destinadas a la instrucción pública durante la vida de sus actuales poseedores. Sexto. Los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno. Séptimo. Las minas de Almadén. Octavo. Las salinas. Noveno. Los terrenos que son hoy de aprovechamiento común previa declaración de serlo, hecha por el Gobierno, oyendo al ayuntamiento y la diputación provincial, oirá previamente al Tribunal contencioso-administrativo, o al Cuerpo que hiciere sus veces, antes de dictar resolución. Décimo. Y por último cualquier edificio o finca cuya venta no crea oportuna el Gobierno por razones graves»

8. Art. 1 Ley de 11 de mayo de 1855: «Se declaran en estado de venta, con arreglo a las prescripciones de la presente ley, y sin perjuicio de las cargas y servidumbres a que legítimamente están sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes: al Estado. Al clero. A las

2-Bienes comunes, que son aquellos aprovechados por los vecinos a través del reparto y mediante el pago de un canon, en beneficio del procomunal. Según la jurisprudencia los bienes comunales servían de renta para el municipio, pues pagaban un canon al aprovecharlos los vecinos, esto podría dar lugar a confusión con los bienes de propios. (Se configuran de esta manera debido a que en muchas corporaciones venían siendo la misma cosa). Por consiguiente, los bienes comunales son del Municipio y de cada uno de los vecinos, teniendo por finalidad ofrecer un ingreso o utilidad de carácter económico, no al Municipio como tal, sino a cada uno de sus vecinos.

No se consideran como de aprovechamiento común, los bienes que han sido utilizados en los 20 años anteriores a la ley Madoz como de propios, este criterio establecido por la jurisprudencia se afirmará en lo sucesivo de manera constante (Sentencia de 20 de julio de 1868). En el caso que se suscite alguna duda sobre el carácter de un bien, se resolverá a través de un expediente que se instruya con todos los antecedentes que puedan aclarar su naturaleza (art. 53 de la instrucción de 31 de mayo de 1855 que se dicta para el cumplimiento de la ley de 1 de mayo de 1855).

Específicamente las dehesas boyales se constituirán como bienes municipales de aprovechamiento común sometidos a un régimen especial y más favorable para su excepción de la desamortización. El gobierno fijará la extensión que haya de conservarse, según las necesidades de cada pueblo. Los ayuntamientos tienen el derecho de pedir para sus pueblos los terrenos comunes y los de propios, que sean necesarios para sus dehesas boyales.

Las dehesas boyales poseen algunos privilegios, como es el de no acreditar la gratuidad de uso durante los 20 años anteriores de 1855. A través de esta vía se exceptuaban numerosos bienes de propios siempre que se probara la necesidad de pastos para el ganado de labor.

Con la desamortización, los Municipios rurales Españoles, pasaran en menos de un siglo de un estado de suficiencia económica a una situación de verdadera miseria. Debido a la negligencia de los administradores, a las usurpaciones individuales o colectivas de los bienes, que hicieron que se incrementaran los patrimonios individuales, y a las leyes desamortizadoras, que en vez de beneficiar, llevaron a un despojo de los bienes de los Municipios. Por lo tanto, la desamortización supuso reducir a propiedad particular, unas tierras que eran indispensables para los pueblos.

Durante esta época, la Sentencia de 17 de diciembre de 1904, clarifica la distinción de los bienes locales: *«bienes de propios, que son aquellos que, perteneciendo a los pueblos, dan algún fruto o renta en beneficio del procomún, beneficio o producto que*

Ordenes militares de Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y San Juan de Jerusalén. A Cofradías, obras pías y santuarios. Al secuestro del ex-infante Don Carlos. A los propios y comunes de los pueblos. A la Beneficiencia. A la Instrucción pública. Y cualquiera otros pertenecientes a manos muertas, ya esten o no mandados vender por leyes anteriores».

*ingresa en las arcas municipales y figura en los presupuestos; pero que nadie en particular, ningún vecino aisladamente, puede usar; bienes comunes ó de común aprovechamiento, de los cuales cada vecino de por sí puede usar o aprovecharse gratuita y libremente, cuyos productos o rentas nunca entran, por consiguiente, en el Tesoro municipal, hasta el punto que si se utilizan del modo que produzcan renta o recurso aplicable a los gastos municipales, pierden su condición de comunes para caer en la de propios; bienes de uso público, que son aquellos que aún perteneciendo a los pueblos, no sólo los pueden usar todos los vecinos, sino la generalidad de las personas, que no producen ni propiamente pueden producir ningún fruto o renta».*

De estas definiciones se extraen las notas características de cada tipo de bienes, teniendo en cuenta que no se definen los bienes de servicio público pues es una categoría que nace posteriormente en el tiempo.

En cualquier caso la mayor parte de los bienes de propios que debieron de estar vendidos al comenzar el siglo XX, fueron salvados por los ayuntamientos, al asimilarlos y tratarlos como bienes de aprovechamiento común.

Finalmente, las leyes desamortizadoras son derogadas por el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, en lo que se refiere a los bienes de las Entidades Locales.

En la Segunda República, se ha de destacar la Ley de Reforma Agraria de 1932<sup>9</sup>, por la que se define en la base 20 a los bienes rústicos municipales como una nueva categoría de bienes que absorbe a los comunales y a los de propios, en cuanto sean aptos para la explotación agraria: «*Se declaran bienes rústicos municipales las fincas o derechos reales impuestos sobre las mismas, cuya propiedad, posesión o aprovechamiento pertenezcan al colectividad de los vecinos de los Municipios, entidades locales menores y a sus Asociaciones y Mancomunidades en todo el territorio nacional*».

Los bienes comunales son aquellos que se entregan al aprovechamiento exclusivo del vecindario de uno o más pueblos, y por bienes de propios se entiende aquellos que administran directamente los Ayuntamientos sin entregarlos al uso de los vecinos, o invirtiendo sus rendimientos en atenciones del presupuesto municipal. Conforme a estos postulados, la Ley incurre en las siguientes contradicciones:

— Al crear los bienes rústicos municipales como integrados por los conceptos de los comunales, y los de propios de naturaleza agraria, los somete todo a la misma norma jurídica, la de comunales, haciéndolos inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Base 5ª, apartado 4º, declara susceptible de expropiación las fincas rústicas de las Corporaciones Locales, cualidad que tienen las de propios. Como la expropiación es una especie de enajenación, se plantea aquí la cuestión del régimen jurídico aplicable, porque si se aplicará el de los comunales no se podrían enajenar.

— La base 21 se refiere a los aprovechamientos de los bienes comunales. Si se refiere a los propiamente estudiados como tales, la base es incompleta pues

9. Vid. Repertorio Legislativo Alcubilla (apéndice del año 1932).

no dice nada sobre la forma de aprovechar los bienes de propios. Si se refiere a todos debería haber empleado la expresión de bienes rústicos municipales y resolver la cuestión acerca de las posesiones de las Corporaciones locales de bienes de propios fuera de su término municipal. Por tanto, la base 21 sería incompleta, y plantearía el problema de si los bienes de propios se incluyen o se eliminan de las expropiaciones.

Para aclarar el contenido del párrafo 2 de la base 20, se establece la Orden de 22 de diciembre del mismo año, por la que se prohíbe la enajenación y gravamen de los bienes rústicos cuando se refiere sólo al dominio de dichos bienes, tanto comunales como de propios, pero no afecta a los frutos de los mismos a los que pueden establecerse cargas y gravámenes.

El Decreto de 21 de enero de 1933, también intenta aclarar la base 20 de la Ley de Reforma Agraria, disponiendo que el concepto de bienes rústicos municipales comprende a los bienes de propios y a los comunales.

Toda la normativa sobre régimen local, será recogida luego por la Ley Municipal de 13 de octubre de 1935, que regula también a los bienes municipales en el capítulo VI, artículo 147 a 156, estableciendo su régimen jurídico.

La principal novedad que introduce esta ley, es la clasificación de los bienes como dos categorías distintas: bienes de uso público y bienes patrimoniales. Dentro de esta última los divide en bienes de propios y comunales.

Para dar una definición de las distintas clases, la ley se remite al Código civil, el cual define a los bienes de uso público en el artículo 344 «*Son bienes de uso público, en las provincias y en los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicios generales costeadas por los mismos pueblos o provincias*». Y respecto a los patrimoniales los define por exclusión «*los demás serán todos patrimoniales*», por lo tanto:

- comunales, cuando se disfruten gratuita y exclusivamente por los vecinos y,
- de propios, cuando se destinen directamente a satisfacer necesidades del Municipio o a la realización de servicios municipales.

Esta división bipartita pasa a convertirse en tripartita en el Código de la Administración Local<sup>10</sup> de 1941, al introducirse una nueva categoría de bienes de dominio público, los bienes de servicio público:

- Bienes de dominio público, diferenciando entre ellos los bienes de servicio público y los de uso público. Los primeros son los edificios y fincas que el Municipio necesita para cumplir sus funciones propias y realizar los servicios de interés general, como mataderos, escuelas, mercados, lonjas, casas consistoriales y demás de naturaleza análoga. Los de uso público son los caminos, locales, plazas, calles, paseos, aguas públicas, puentes y obras públicas de interés general

10. Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local. Madrid, BOE 1941.

que no sean propiedad del Estado o de la provincia, ni estén sujetos a dominio o derecho de particulares al amparo de una concesión legal.

— Bienes de propios que son los que pertenecen privativamente al Municipio como persona jurídica, que sólo a él corresponde percibir y aplicar a la satisfacción de sus necesidades los productos de los mismos.

— Bienes comunales que son los de dominio municipal, cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos.

Los bienes comunales y los de dominio público pueden ser desprovistos de su carácter, a través del procedimiento de desafectación:

a) Los bienes de uso y servicio público pueden ser desprovistos de tal carácter cuando dejen de estar destinados a sus fines específicos pasando a formar parte de los bienes de propiedad privada de los municipios, es decir bienes de propios

b) Igualmente los bienes comunales improductivos para el cultivo o aprovechamiento, o que no sean objeto de disfrute comunal durante un periodo de más de diez años aunque se produzca algún acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos del carácter de comunal y considerarse como bienes de propios (desafectación de los bienes comunales).

Los bienes desafectados podrán ser aprovechados, a través del arrendamiento, que corresponde a los vecinos del pueblo, con las condiciones establecidas en el art. 204 del Código civil y, siempre que el arrendatario se comprometa al aprovechamiento agrícola de los terrenos. Los aprovechamientos de los bienes de propios (inmuebles) se harán mediante arrendamiento que, en el caso que sea superior a 5 años necesitará pública subasta.

Los Municipios podían entablar acción de rescate (o de recuperación) de sus bienes, cuando hubieran sido despojados de la propiedad del municipio por haber salido de su patrimonio sin las formalidades legales exigidas para la enajenación, o por haber sido privados de ellos sin título escrito de enajenación.

Siguiendo las pautas establecidas en el Proyecto de Código de la Administración Local de 1941, la Ley de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 califica a los bienes locales en municipales y provinciales. Pero vuelve a la clasificación bipartita de la Ley Municipal de 1935, por lo tanto divide a los bienes de dominio público, en bienes de uso o servicio público y a los patrimoniales, en bienes de propios o comunales:

— Son bienes de uso público los caminos, plazas, calles, paseos, aguas, fuentes y obras públicas de servicio general cuya conservación y custodia son de competencia del Municipio. Los bienes de uso público provincial son los de aprovechamiento general, como caminos, puentes, canales y otros análogos.

— Son bienes de servicio público los que el Municipio destina al cumplimiento de fines de interés público, como mataderos, Escuelas, mercados, lonjas, Casas consistoriales y otros. Los provinciales serían los Hospitales, Hospicios, Museos, Palacio Provincial, montes catalogados y otros análogos.

— Son bienes de propios los que, siendo propiedad del Municipio, no están destinados a la realización de ningún servicio y pueden constituir fuente de ingreso para el Erario Municipal. En el ámbito provincial no pueden estar afectos a ningún uso público o servicio provincial.

— Son bienes comunales los de dominio municipal, cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos. Las provincias no poseen bienes comunales, pero si de las otras categorías señaladas anteriormente.

A los bienes de dominio público y a los comunales se les otorga las mismas características: inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La clasificación de los bienes según su titularidad va a ser una constante en nuestra legislación local. Así la Ley de Administración Local de 16 de diciembre de 1950 sigue la misma línea, y los conceptos y régimen jurídico de los bienes, se manifestarían como:

a) Bienes municipales que están regulados en los art. 182 y ss. Estos pueden ser de dominio público (uso o servicio público) y patrimoniales, ( de propios o comunales).

b) Bienes provinciales que son regulados en los art. 280 y ss, se clasifican en bienes de dominio público (uso o servicio público) y patrimoniales. Los patrimoniales se componen de los bienes de propios, no existiendo en las provincias bienes comunales.

c) Bienes de los entes locales menores a quienes se les aplican las mismas normas que a los bienes municipales, por lo tanto la misma división.

Siguiendo el esquema creado por la legislación anterior, el Decreto del Ministro del Gobierno de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, configura el régimen jurídico aplicable a los bienes de las Entidades Locales, que será la base del actual régimen jurídico.

La Ley de Régimen local de 1955 supone, en realidad, una compilación de todas las normas anteriores. El régimen de los bienes esta contenido en los art. 182 a 202. Toda la materia relativa a los bienes es competencia del Ayuntamiento en Pleno, salvo lo relativo al aprovechamiento comunal y enajenación de parcelas sobrantes de la vía pública, que corresponde a la Comisión permanente.

Introduce, como novedad, un nuevo género de bienes, que son los destinados a formar el patrimonio municipal del suelo, como un tipo intermedio entre los bienes de dominio público y los comunales.

Es desarrollada por el Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955, que regula por primera vez en un sólo texto normativo los diversos aspectos en torno a los bienes de los entes locales. No existiendo ningún precedente en nuestra legislación local de un texto semejante.

Respecto a la clasificación de los bienes de las Entidades Locales, sigue la misma línea que la LRL de 1955. Los conceptos que se establecen en el RB, son más amplios que en la LRL:

1. Los bienes de dominio público se componen de los bienes de uso o de servicio público:

— Son bienes de uso público municipal o provincial los destinados directamente al uso público, como los caminos, puentes, canales, paseos, calles, plazas, parques, aguas y fuentes públicas.

— Son bienes de servicio público, los que se destinen directamente al ejercicio de funciones cuya titularidad corresponde al Municipio o a la Provincia, como son:

a) Casa consistoriales y palacio provincial, mataderos, mercados, lonjas, alhóndigas, pósitos, escuelas, cantinas, restaurantes y, en general, los demás edificios adscritos a la prestación de servicios municipales o provinciales;

b) Museos, monumentos artísticos e históricos, campos de deporte, piscinas, teatros, cines y frontones;

c) Asilos, hospicios, albergues, hospitales, laboratorios, casa de socorro, centros de desinfección, evacuatorios, lavaderos y cementerios; y

d) Parques de vehículos y de extinción de incendios, elementos de transporte terrestre, marítimo, fluvial, subterráneo y aéreo, estaciones, puertos y aeropuertos, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos. Igualmente, tendrán esta consideración los montes catalogados de propiedad provincial.

2. Son bienes patrimoniales, los que pertenecen a las Entidades locales, en régimen de Derecho privado, no estando destinados a uso público o al ejercicio de funciones municipales o provinciales. Los bienes patrimoniales, son bienes de propios, cuando puedan constituir fuente de ingreso de naturaleza jurídica privada para el erario de la Entidad Local y, bienes comunales, cuando su aprovechamiento y disfrute corresponde en exclusividad a la comunidad de vecinos.

Conforme a la calificación anterior, se establecería la siguiente correspondencia entre bienes y entidades locales:

— Municipios y Entidades locales menores:

— bienes de dominio público (uso o servicio público)

— bienes patrimoniales (de propios y comunales)

— Provincias:

— bienes de dominio público (uso o servicio público)

— bienes patrimoniales (de propios).

Los bienes de propios, se componen de parcelas y efectos no utilizables:

— Parcelas no utilizables son *aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptible de uso adecuado*. Para que se declaren parcelas no utilizables los terrenos requieren expediente de calificación jurídica.

— Efectos no utilizables son *aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque no hubiesen sido dado de baja en el inventario*.

Las enajenaciones de las parcelas no utilizables se harán por venta directa al propietario o propietarios colindantes o se permutarán por terrenos de los mismos. En cambio, las enajenaciones de efectos no utilizables se ajustarán al Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales.

La alteración de la calificación jurídica de los bienes locales, se regulaba como en la actualidad. Con la excepción de la causa de desafectación presunta del art. 8.4 b) del RB, por la que los bienes comunales, cuando durante veinticinco años se hubieran utilizado a un uso o servicio público, se convertían en bienes de dominio público. Esta forma de desafectación ya no existe en la actual legislación, las demás modalidades permanecen inalterables.

La capacidad para adquirir, poseer, defender bienes de las entidades locales le corresponde a los ayuntamientos, diputaciones provinciales y juntas vecinales en representación de los Municipios, Provincias y entes locales menores. Todo lo referente a los bienes es competencia del Ayuntamiento en pleno, salvo lo relativo al aprovechamiento comunal y enajenación de parcelas sobrantes de la vía pública que le corresponde a la Comisión permanente.

El aprovechamiento y disfrute de los bienes se regula de distinta manera, y en apartados diferentes. Incluso dentro de los bienes patrimoniales se establece una regulación para los comunales y otra para los de propios. Los bienes patrimoniales de propios son aprovechados a través del arrendamiento u otra forma de cesión de uso de los mismos, realizándose por medio de la subasta si el precio excede del presupuesto establecido en el art. 311.f de la LRL o su duración fuese superior a 5 años. Los bienes comunales, serán aprovechados en régimen de explotación común, salvo que este no pudiera realizarse, en cuyo caso el aprovechamiento se llevará a cabo conforme la costumbre local, o por adjudicación de lotes o suertes. También cabe que la adjudicación se realice mediante precio a través de subasta pública. Los bienes de dominio público son aprovechados, en virtud de dos modalidades de uso, común y privativo. El uso común podrá ser general o especial, y el privativo, normal o anormal.

Las adquisiciones de los bienes inmuebles, a título oneroso, requerían informe previo pericial y acuerdo de la Corporación local (art. 11.b). Las enajenaciones, gravámenes y permutas necesitaban la autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda, cuando su valor exceda del 25% del presupuesto ordinario. Se realizaban mediante subasta pública, salvo que se tratara de enajenación mediante permuta con otros bienes de igual carácter inmobiliario. Es preciso el expediente previo que acreditará la necesidad de efectuarla, y la equivalencia de valores (art. 98).

Las cesiones a título gratuito sólo podrán realizarse a Entidades o a instituciones públicas para fines que se traduzcan en beneficio de los habitantes del término municipal, con la previa autorización del Ministerio de la Gobernación (art. 95). Las cesiones de bienes patrimoniales están sujetas a que los fines se

cumplan en el plazo máximo de cinco años y que su destino se mantenga durante los treinta siguientes. Si no se cumplieran, los bienes revertirán automáticamente al patrimonio de la Entidad cedente con sus pertenencias y accesiones.

Para la conservación y tutela de los bienes, las Entidades Locales poseen los siguientes medios de protección:

- Inventario y Registro de las corporaciones.
- Facultad de deslinde de los bienes propiedad de las Corporaciones Locales, que será promovido y ejecutado por ellas.
- Facultad de recobrar la tenencia de sus bienes que se encuentran en posesión indebida de los particulares.
- Facultad de desahucio administrativo.

Este Reglamento deroga todas las disposiciones que se opongan a él. Como derecho supletorio se aplicará las normas de Derecho público y privado aplicables a la Administración General del Estado.

Como se puede apreciar en esta evolución normativa de los bienes de las Entidades Locales, se ha ido distinguiendo entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, los primeros están directamente al servicio de la administración y constituyen el patrimonio administrativo, en cambio los segundos lo están indirectamente porque los ingresos que producen constituyen el patrimonio fiscal<sup>11</sup>.

La separación de los bienes patrimoniales entre bienes de propios y bienes comunales apenas tenía validez. Esto fué debido al olvido del principio de gratuidad en los aprovechamientos comunales, llevando a una equiparación las contraprestaciones que pagan unos y otros bienes. Si a este dato se le une que en la mayoría de los Municipios, los vecinos no saben cuales son los bienes que pertenecen a la comunidad, ni los instrumentos de defensa para la protección de los bienes, lleva a que tanto los bienes comunales como los bienes de propios tiendan a desaparecer.

Con el tiempo se ha hecho imprescindible una nueva regulación jurídica de los bienes de las Entidades Locales, pues es de vital importancia la reconstrucción y defensa del patrimonio de los pueblos para evitar la disminución de los patrimonios locales e incrementarlos en los posible; otorgando a los bienes una mayor protección.

La Constitución Española de 1978 provocará una nueva configuración de los bienes de las Entidades Locales, que tendrá su reflejo en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y sus normas de desarrollo.

11. Vid Sainz de Bujanda, F.: *Notas de Derecho Financiero*. Madrid, 1967.

## II. LA ACTUAL DUALIDAD DE RÉGIMENES JURÍDICOS DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1.º BIENES Y ENTIDADES LOCALES

Aunque la nueva regulación de los bienes de las Entidades Locales parte de la Constitución de 1978, la normativa básica está constituida por la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por RD 1372/86, de 13 de junio, así como el Texto Refundido de Régimen Local aprobado por RD legislativo 781/86 de 18 de abril.

Son Entidades Locales según la LBRL, (art. 3) el Municipio, la Provincia, la isla en los archipiélagos balear y canario, las entidades de ámbito inferior al municipio, las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios, las Areas metropolitanas y las Mancomunidades de municipios.

Conforme a esta distribución se puede establecer la siguiente correspondencia entre bienes y entidad local<sup>12</sup>:

- a) Municipios y Entidades de ámbito inferior al municipio:
  - dominio público: uso público y servicio público<sup>13</sup>.
  - comunales.
  - patrimoniales.
- b) Restantes entidades locales, es decir provincias e islas:
  - dominio público: uso público y servicio público.
  - patrimoniales.

La nota fundamental de la nueva regulación de los bienes locales esta representada por la separación de los bienes comunales dentro de la categoría de los bienes patrimoniales, configurándose como una especie de bienes de dominio público.

Los bienes comunales no existen como tales ni en las Provincias ni en las islas, pues sólo pertenecen a los Municipios y a las Entidades Locales de ámbito inferior a ellas.

### 2.º CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES LOCALES

Los bienes de las Corporaciones locales responden a la siguiente clasificación:

1. Bienes de dominio público que son aquellos bienes destinados a un uso público o bienes destinados a un servicio público (art. 74 del TRRL):

12. Vid. Cobo Olvera, T. *Régimen jurídico de los Bienes de las Entidades Locales*, Barcelona, Bayer Hnos, S.A. 1992, p. 56.

13. Los bienes de servicio público son los que el Municipio destina al cumplimiento de objetivos característicos de interés público. (STS 1 de julio de 1987, Arz. 6670).

a) Bienes de uso público: Son los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía son de competencia de la Entidad Local.

b) Bienes de servicio público: son los destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, así como los montes catalogados de propiedad provincial.

c) Bienes comunales como aquellos que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (art. 2.3 RB).

2. Bienes patrimoniales o de propios, aquellos que siendo propiedad de la Entidad local no están destinados a un uso ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingreso para el erario de la Entidad (art. 76 TRRL).

### 3.º CRITERIOS DIFERENCIADORES ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE BIENES

Es conveniente señalar las notas distintivas entre las distintas clases de bienes pertenecientes a las Corporaciones Locales:

a) Diferencias entre los bienes de dominio público y los comunales:

Los bienes de dominio público son aquellos bienes utilizados por la generalidad de las personas (uso público) o destinados directamente al cumplimiento de fines público (servicio público). Los comunales son aquellos bienes cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

Los bienes de dominio público pueden ser utilizados por todo el colectivo en general (interés general), sin embargo los bienes comunales sólo podrán ser utilizados y aprovechados por los vecinos del municipio (interés de un grupo de personas).

Los bienes de dominio público son de titularidad exclusiva de la Entidad Local, mientras que los comunales poseen una titularidad compartida entre el municipio y los vecinos.

b) Criterios diferenciadores entre los bienes de dominio público y los patrimoniales:

Según el destino a que están afectos: los bienes de dominio público están afectos y se utilizan directamente para un fin social, y los patrimoniales no se aplican a ese fin.

Según el valor: los de dominio público son los que la administración utiliza por su valor en uso y los de propios se utilizan por su valor en cambio.

Según la titularidad: en los bienes de dominio público el sujeto titular no puede ser un particular, un administrado, sino que ha de ser una persona jurídica (ente público) territorial, capaz de ejercer su titulación con poder o jurisdic-

ción limitada respecto a un uso o servicio. Esta nota también se predica de los bienes patrimoniales o de propios, pues el titular ha de ser una persona jurídica, es decir la Corporación Local.

Cuando haya duda sobre si un fundo es demanial o patrimonial del municipio, se presume la demanialidad cuando no se pruebe de modo terminante el origen meramente civil de la posesión municipal.

c) Distinción entre los bienes de propios y los bienes comunales:

En este punto hay que tener en cuenta que en la legislación anterior, estos dos tipos de bienes se encuadraban en la misma clase y en numerosas ocasiones se llegaban a confundir, pues cuando los beneficios que se obtenían de la venta de los bienes se los apropiaba el Municipio o la Entidad menor, estos beneficios ingresaban en el patrimonio de la entidad aplicándose así el criterio jurisprudencial según el cual los bienes comunales desde el momento que producían renta perdían tal carácter y se convertían en bienes de propios (STS 20 de enero de 1955). Del mismo modo si parte de una finca era aprovechada por los vecinos en régimen comunal, aunque estuviera inscrita como bien de propio, se consideraba aquella parte como comunal (STS 12 de abril de 1965, STS 13 de febrero de 1967 [Arz. 394]). Por todo ello, se produce una gran confusión entre ambos tipos de bienes, lo que nos lleva a la siguiente distinción:

— Según su titularidad: los bienes de propios pertenecen a los entes locales y los comunales al común de los vecinos (comunidad de vecinos).

— Los bienes de propios pagan un cánón por su utilización, los bienes comunales están exentos del pago.

— Los bienes comunales<sup>14</sup> disfrutan de las notas de los bienes de dominio público (inalienables, inembargables e imprescriptibles). El ciudadano participa «uti universi» como miembro de la comunidad vecinal, perteneciéndole una cuota individual o indivisible; en los bienes de propios lo hace «uti singuli» (a título singular), y los rendimientos ingresan en las Arcas municipales transformándose en unos servicios públicos eficaces para la comunidad vecinal.

— Según el modo como la colectividad utilice los bienes, serán bienes comunales o de aprovechamiento común, cuando se aprovechan por una pluralidad de individuos, y bienes de propios o patrimoniales cuando su aprovechamiento corresponda a la Entidad Local como persona jurídica perteneciente a una colectividad social.

Pero la distinción entre los bienes comunales y los bienes de propios no es tan clara ya que los bienes comunales pueden adjudicarse a través de la subasta, o establecerse unos cánones o cuotas vecinales<sup>15</sup> para compensar los gastos de conservación, custodia y administración de estos bienes.

14. La STS 31 de diciembre de 1966 (Arz. 5818) define a los bienes comunales como los de dominio municipal, cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos.

15. Estos cánones o cuotas vecinales nunca pueden ser superiores a una determinada cantidad (STS 31 de diciembre de 1966).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1984 (Arz. 152) establece claramente las diferencias entre las distintas clases de bienes municipales: «Los demaniales y los comunales, en cuanto a su aprovechamiento, son regulados por normas típicamente administrativas, en cambio los bienes de propios aparecen sujetos a las disposiciones del derecho privado y por lo tanto respecto a esta última clase de bienes la Administración Municipal actúa como si fuera una persona jurídica privada, correspondiendo a los Tribunales ordinarios civiles las cuestiones que pudieran surgir entre la entidad local propietaria y las particularidades de su aprovechamiento, sin que la Administración pueda utilizar el conjunto de facultades, exorbitantes que el Derecho público le concede, cuando actúa como tal Administración pública, revestida de imperium».

En definitiva la calificación jurídica de los bienes dependerá de la situación de los mismos en cada momento y de su evolución.

### III. BIENES SUJETOS A RÉGIMEN JURÍDICO PÚBLICO. ESPECIAL REFERENCIA A LOS BIENES COMUNALES

#### 1.º RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

##### A) *Notas características de los bienes demaniales*

Se deducen como notas características de los bienes demaniales las siguientes:

- Extracomercialidad como resultado de la afectación de los mismos a un uso o servicio público, por lo tanto inalienables, inembargables e imprescriptibles,
- no están sujetos a tributo,
- el titular de los mismos es el Ente Local actúa como persona jurídica pública y será el único legitimado para poder disponer de los mismos,
- las alteraciones del dominio público deben justificarse en razones de interés público y realizarse bajo procedimiento expreso.

##### B) *Formas de utilización de los bienes demaniales*

La utilización de los bienes demaniales se ajustará a las disposiciones del RB (art. 74 y ss. del RB). Pueden estar afectados a un uso público o prestar un servicio público, en este último caso se someterá a la regulación del servicio concreto.

La utilización de los bienes de dominio público puede ser común o privativo, y normal o anormal (art. 75 RB):

- a) El uso común es aquel que corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente de tal forma que el uso de uno no excluya el de los demás. Este uso puede ser general, aquel en el que no concurren circunstancias singulares, siendo gratuito; y especial, cuando concurren circunstancias excepcionales debidas a la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante, exigiendo-

se la intervención administrativa concreta en el acto de licencia o autorización cuando se trate de uso común especial normal.

b) El uso privativo está constituido por la ocupación de una porción del dominio público limitando o excluyendo la utilización de los demás interesados (este es el caso de concesiones mineras, aprovechamientos especiales de aguas públicas para el abastecimiento de poblaciones....), este tipo de uso esta sujeto a concesión.

c) El uso normal es el realizado conforme al destino principal al que estuvieran afectos (este es el caso de la circulación por las calles, paseos, la navegación...).

d) El uso anormal como su propio nombre indica, es el que no se realiza conforme a su destino principal (por ejemplo: la instalación de terrazas en las calles), sin embargo es el que se da con mayor habitualidad, estando sujeto a concesión administrativa.

### C) *Protección jurídica*

El régimen jurídico de protección de los bienes demaniales se somete a las normas de Derecho Público. Se establecen como instrumentos de protección del dominio público los siguientes:

— La potestad de recuperación de oficio, que se configura como un privilegio de la administración para recobrar la tenencia de sus bienes en cualquier momento.

— La facultad de deslinde, es la potestad que se concede a la administración para que ejecute por sí misma el deslinde de los bienes de su pertenencia y de los particulares.

— La potestad de desahucio administrativo, como una medida de defensa que sirve para integrar la posesión del Ente público titular.

## 2.º LOS BIENES COMUNALES

### A) *Caracterización general*

Los bienes comunales surgen con el objetivo de repoblar las tierras conquistadas. En la actualidad son muy escasos los Municipios que poseen bienes comunales, los pocos que quedan parecen ser el resultado de la desamortización<sup>16</sup>. Los bienes comunales se presentan como una relación económica que es necesario conservar y acrecentar en la medida que les sea posible a las Entidades Locales correspondientes.

16. Los municipios pierden la mayoría de sus bienes de propios y comunales quedando desprovistos de una importante fuente de recursos para la entidad y sus vecinos. Los pocos bienes comunales que existen son el resultado de los intentos de salvar por parte de los municipios sus bienes.

Conviene a la vez distinguir entre bienes comunales típicos que son los regulados en la LBRL y RB, y los bienes comunales atípicos<sup>17</sup> regulados por su legislación específica, entre los que se destacan:

— Las Comunidades de Villa y Tierra, que tienen como finalidad la administración de bienes de explotación conjunta por varios municipios,

— las Mancomunidades de pastos, leña u otros productos, en los que el dominio de los aprovechamientos es compartido por un conjunto de interesados que disfrutan unas fincas comunitariamente,

— las formas comunitarias de propiedad reguladas por la Ley de Agricultura de montaña para evitar la despoblación de las zonas de montaña,

— los Montes Vecinales en Mano Común que pertenecen a los vecinos agrupados en parroquias, aldeas, barrios, etc, que son aprovechados consuetudinariamente en régimen de aprovechamiento comunal. La Ley 55/1980, de 11 de noviembre, ha establecido un nuevo régimen respecto a los aprovechamientos vecinales que son utilizados por agrupaciones de vecinos que podrán coincidir con el municipio o no.

Se ha producido una nueva regulación de las propiedades comunitarias, al desaparecer la obligación del aprovechamiento colectivo, permitiéndose la movilidad de estos patrimonios que se regulaban conforme a una economía de subsistencia.

A partir de la Constitución de 1978, se otorga una nueva regulación a los bienes comunales (artículo 132 CE). Los bienes comunales dejan de ser patrimoniales incluyéndolos en los de dominio público (art. 79.2 y 80 LBRL, 2.3 RB), sin embargo, el artículo 132.1 de la Constitución diferencia claramente los bienes de dominio público de los comunales «*La ley regulará el régimen de los bienes de dominio público y de los comunales...*».

La legislación vigente de ámbito local define a los bienes comunales como aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (art. 2.3 RB)<sup>18</sup>. Más apropiada es la definición del art. 79.3 LBRL «*aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos*», al no referirse a los bienes de dominio público.

Los bienes comunales poseen una naturaleza jurídico pública que depende del fin público que cumplen. La mayoría de la doctrina defiende la naturaleza demanial de los mismos<sup>19</sup>, en cambio la jurisprudencia<sup>20</sup> establece una naturaleza jurídica peculiar pues es la ley la que se reserva la regulación de su régimen

17. Vid. Nieto, A.: «Bienes Comunales», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1964, págs. 305 y ss.

18. Pero esta definición es incorrecta pues no es nota de los bienes comunales que a la vez sean de dominio público.

19. Vid. Colom Piazuelo, E.: *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid, Tecnos, 1994.

20. STS 29 de febrero de 1982 y STS de 2 de febrero de 1981.

jurídico que se inspira en los principios<sup>21</sup> de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y desafectación conforme el art. 132 CE.

Esta distinción plantea la interrogante de si los comunales son bienes de dominio público o son categorías distintas, aunque en su regulación se asemejen. Debe entenderse como categorías diferentes, pues aunque se prediquen las mismas notas en las dos clases de bienes y su régimen genérico le sea aplicable, se ha de destacar que su régimen jurídico concreto tiene peculiaridades propias.

Notas características comunes (art. 80 LBRL y 5 RB):

— Son imprescriptibles, mientras que conserven ese carácter, por lo tanto si son desafectados y convertidos en bienes de propios podrán prescribir.

— Son inembargables.

— Son inalienables, mientras que conserven su naturaleza. La inalienabilidad de los bienes comunales no es absoluta como en los bienes de dominio público, pues los bienes comunales se pueden expropiar por razón de interés social o utilidad pública o desafectarse pasando a ser bien patrimoniales o de propios.

— No están sujetos a tributo.

Los bienes comunales pierden estas notas características cuando se altera su calificación jurídica pasando a ser bienes patrimoniales o de propios. Este cambio se produce por medio del procedimiento de desafectación, que consistirá en desproveer un bien demanial o comunal de su naturaleza para pasar a ser un bien patrimonial. Pero también se puede producir el efecto contrario, es decir, otorgar a un bien patrimonial la naturaleza y régimen jurídico de un bien de dominio público o comunal a través del procedimiento de afectación.

La alteración de la naturaleza jurídica puede ser expresa, tácita y presunta:

a) Alteración expresa.

Regulada en los art. 81.1 LBRL y 8.1 RB, se requiere expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad.

El procedimiento para declarar el cambio de calificación jurídica requiere el acuerdo inicial de afectación. La información pública durante un mes (para el caso que existan personas afectadas por el acto administrativo), el acuerdo de la corporación con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de miembros de la corporación, y el acto de afectación (en el que se valorará e identificará el bien a efectos de su inclusión en el inventario y constará en el Registro de la Propiedad).

Los bienes comunales pueden ser desafectados cuando no hayan sido objeto de disfrute por más de un año, aunque en alguno se haya producido acto aislado

21. Los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad surgen a raíz de la regulación de 1945, por la que se establecen las Bases de la Ley de Régimen Local de 1955, con anterioridad en ningún lugar se hacía mención a ellos.

de aprovechamiento (esta desafectación es distinta de la establecida, con carácter general, en el art. 8 RB). Los bienes comunales pueden ser desafectados conforme al procedimiento establecido en los art. 78 TRRL y 100 RB.

Estos bienes para ser calificados como patrimoniales deberán ser arrendados a quienes se comprometan a su aprovechamiento agrícola con preferencia de los vecinos del municipio.

b) Alteración tácita.

No necesita de ningún acto formal, es decir expediente. Se produce automáticamente con la aprobación definitiva de planes de ordenación urbana y los proyectos de obras y servicios (art. 82 LBRL) o con la adquisición de bienes por medio de la expropiación forzosa.

c) Alteración presunta.

Se estima que procede cuando se produce la adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal.

La desafectación de los bienes implica la posibilidad que estos sean objeto de enajenación, al convertirse en bienes de propios.

### B) *Notas características de los bienes comunales*

Tres son las notas específicas que pueden caracterizar a los bienes comunales:

- 1.ª Titularidad compartida,
- 2.ª aprovechamiento vecinal y,
- 3.ª gratuidad de los aprovechamientos.

1.ª Una de las notas fundamentales de los bienes comunales es su *titularidad*. La titularidad de los bienes comunales es compartida<sup>22</sup> entre la Entidad Local que es la encargada de su administración y conservación y los vecinos que les corresponden el aprovechamiento<sup>23</sup> (constituido como un derecho real de goce).

Los Ayuntamientos establecen las normas de ordenación y aprovechamiento de sus bienes comunales conforme a la costumbres locales y la ordenanzas municipales, pero teniendo en cuenta las normas que dicten la Administración Estatal o Autonómica en materia de su competencia (art. 101 en relación con el art. 42 del RB).

Partiendo de la base de que la mayor parte de los bienes comunales son montes, se ha de señalar respecto a las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que el Estado tiene competencias exclusivas en materia de legislación básica sobre montes, aprovechamiento forestal y vías pecuarias, y las Comuni-

22. En este sentido la Sentencia del TS de 15 de marzo de 1980.

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

dades Autónomas competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, correspondiendo a las CCAA el desarrollo legislativo y la ejecución de estas materias.

## 2.<sup>a</sup> Aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales.

El aprovechamiento de los bienes comunales ha de reunir los requisitos establecidos en las normas, pero esto puede plantear problemas respecto a determinados aprovechamientos vecinales que no se consideran como bienes comunales sino patrimoniales y al revés, ciertos terrenos se califican como comunales, aunque no se aprovechen por los vecinos. Es necesario para calificar el aprovechamiento como vecinal que el principal disfrute sea comunal.

Los aprovechamientos que no son comunales se caracterizan en que los productos se subastan conforme al art. 75.3 TRRL: «*Si esta forma de aprovechamiento o disfrute fuera imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta...*». Sobre este tipo de aprovechamiento no existen normas reguladoras por lo que deberemos acudir a la legislación sectorial y a la legislación sobre contratación local.

Los vecinos aprovechan los bienes comunales a través de técnicas muy variadas tales como la agricultura de grupo, las cooperativas, las asociaciones constituidas *ad hoc* para casos concretos, entre otras.

Formas de aprovechamiento vecinal<sup>24</sup>:

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

a) El aprovechamiento colectivo o comunal, es la forma general de utilización colectiva por todos los vecinos. Consiste en el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostentan la condición jurídica de vecino (art. 96 RB). El uso abusivo del mismo legitima a la Corporación Local para la recuperación y restablecimiento de la situación posesoria alterada.

b) El aprovechamiento vecinal previsto en las ordenanzas o costumbres locales que se caracteriza por su distribución por lotes o suertes y por carecer del disfrute de la comunidad, pues se limita el número de beneficiarios que pueden hacer uso de bien comunal.

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

— Que exista una costumbre u ordenanza que tradicionalmente lo haya regulado,

— que el aprovechamiento se realice a través de concesiones periódicas de suertes o cortas de madera y,

— que se aprueben unas ordenanzas especiales que deben seguir un procedimiento de elaboración expreso.

24. Vid. en general Colom Piazuelo, E.: *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid, Tecnos, 1994, págs. 306-316.

Este aprovechamiento se realizará cuando la explotación común sea impracticable.

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

La elección de una u otra modalidad corresponde a los Municipios.

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

— Prestación de servicios a los vecinos (beneficiarios) que tuvieran derecho a los aprovechamientos (art. 75.3 TRRL). Se adjudican los usos de los bienes en pública subasta, pero no existe un disfrute directo de los bienes, sino una prestación de servicio financiado con los ingresos de la enajenación.

— Explotación racional de los bienes comunales para aquellas zonas de las que se ha olvidado la normativa local y se acude a la legislación sectorial para su regulación.

— Cesiones de parcelas a jornaleros vecinos (art. 82 TRRL y 116 RB) para conseguir el fomento de la plantación de arbolado y no se perjudique al resto de los aprovechamientos existentes.

Los aprovechamientos de los bienes comunales pueden tener diverso contenido, entre los que señalamos:

a) Maderas a través de concesiones periódicas a los vecinos o cortas de madera, configurándose conforme la costumbre u ordenanzas locales.

b) Pastos siempre que sea compatible con su conservación o mejora.

c) Leñas, este tipo de aprovechamiento normalmente va unido al de maderas.

d) Rocas. Se realizará a través de la subasta pues no cabe el uso colectivo ni la adjudicación mediante lotes.

e) Corcho y Resina, regulados en el art. 238 del Reglamento de Montes, siendo la Administración forestal la que fija las condiciones de los aprovechamientos resinosos y la edad del corcho maduro en cada región.

f) Descuaje (consiste en arrancar de raíz árboles y arbustos) y roturación (que consiste en arar por primera vez la tierra para ponerla en cultivo), regulados en el art. 108 RB.

g) Cotos para finalidades específicas (art. 106 RB), como la enseñanza, recreo escolar, caza o auxilio a los vecinos necesitados.

h) Aprovechamientos industriales (art. 86 LBRL) por parte de las Entidades Locales que podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas. El art. 277 del Reglamento de Montes establece el carácter forestal de las industrias (las dedicadas al aserrío y troceo de madera, las dedicadas a la obtención del corcho en plancha, etc.).

i) Caza (art. 41 RB), en este aprovechamiento inciden las normas de la legislación de caza, la legislación forestal y la de régimen local.

3.ª Los aprovechamientos de los bienes comunales han de ser *gratuitos*, pues la utilización general de la propiedad pública no puede ser onerosa. Sin embargo, existen casos en los que se exige un canon, siempre que se cumplan las condiciones exigidas en el art. 77 TRRL. Estos cánones hay que diferenciarlos de las rentas de los bienes de propios que se producen por su utilización y tienen una justificación y regulación concreta, en cambio los cánones que proceden de los bienes comunales en casos determinados se regulan por el derecho público para sufragar obras y servicio generales.

### C) Régimen jurídico protector

Como medios de defensa de los bienes comunales se establecen los siguientes:

1) La inercialidad, que se desprende de las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

2) Inventario y Registro de la Propiedad.

Las Entidades Locales deberán inscribir todos sus bienes inmuebles en el Registro de la propiedad (art. 85 TRRL), y formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen (art. 86 TRRL). El inventario es un instrumento de obligada existencia que sirve de base para la protección de los bienes y derechos de las entidades locales. Una regulación más detalla del inventario la contienen los art. 17 a 35 del RB.

3) Prerrogativas. Desde un punto de vista jurídico, las prerrogativas deben considerarse como auténticas obligaciones de la Administración que son de necesario cumplimiento, para la defensa del patrimonio de la Entidad Local.

Las Corporaciones locales tienen la obligación y, por consiguiente, el deber de ejercitar las acciones necesarias para la defensa de sus bienes. Esta facultad de defensa la lleva a cabo a través de las siguientes potestades previstas en el art. 82 LBRL y desarrolladas en el RB:

a) Potestad de Investigación. Regulada en el art. 4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, y en el art. 45 del RB. Consiste en la facultad de averiguar la situación de los bienes y derechos de las Entidades Locales, cuando no conste la titularidad de los mismos. Ni en la LBRL ni en el RB se hace mención a los bienes susceptibles de investigación. Entendemos que los bienes comunales y los de dominio público no son susceptibles de investigación, pues estos bienes tienen concretada su titularidad.

b) Potestad de deslinde. Se regula en el art. 4.1d) y 82 de la LBRL y más detalladamente en los art. 56 a 69 del RB. El deslinde administrativo es la prerrogativa de la Administración que, sin necesidad de acudir al órgano judicial, delimitará el ámbito de sus bienes y pertenencias (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1985).

El deslinde administrativo sólo procede en los casos de fincas colindantes entre los bienes de la Administración Local y los bienes de los particulares, porque el deslinde entre los bienes de una Corporación Local y otra Administración pública se llevarán a cabo a través del deslinde civil (art. 55 RB). Las fincas han de ser propiedad de la Entidad Local en el momento presente y existir.

El deslinde se iniciará bien de oficio o a instancia de los propietarios colindantes, a través de un expediente que será publicado en el Boletín Oficial de la Provincia. Seguidamente se procederá al apeo, que consistirá en fijar con exactitud los lindes de las fincas y al amojonamiento o colocación de las señales (hitos o mojones) en los lindes fijados en el apeo.

c) Potestad de recuperación de oficio. Las Corporaciones Locales podrían, por sí mismas ejercer la acción tendente a la recuperación de los bienes de su pertenencia que se hayan en posesión de los particulares (art. 4 LBRL y 82 RB).

Para que se pueda ejercer dicha potestad se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:

Los bienes han de ser de dominio público o patrimoniales. Los bienes de dominio público se podrán recuperar en cualquier momento no existiendo plazo para para ello, a diferencia de lo establecido para los bienes patrimoniales que tienen un plazo de un año desde que se ha producido la usurpación para realizar esta facultad (art. 82 LBRL y 70 RB). Han de hallarse indebidamente en posesión de particulares y que exista una prueba clara sobre la posesión y documentos que lo corroboren.

Respecto a los bienes comunales no se menciona nada sobre ellos, pero se entiende que se puede aplicar dicha potestad, porque aunque la titularidad de los mismos sea compartida, la Administración local puede ver en peligro la subsistencia de los mismos por actos perjudiciales realizados por algunos de los vecinos o porque el bien comunal haya sido usurpado por un particular, e intente a través de esta vía protegerlos sin necesidad de tener que acudir a un procedimiento judicial.

El procedimiento se inicia de oficio o por denuncia de los particulares, se dará audiencia al interesado y se adoptará el acuerdo de recuperación que será ejecutivo.

d) Potestad de desahucio administrativo. Ni LBRL ni el TRRL hacen mención a esta prerrogativa, la regulación de la misma se establece en los art. 120 y ss. del RB. El desahucio administrativo es un procedimiento exclusivamente administrativo, para ejecutar el desalojo de los bienes con carácter sumario, y debe venir justificado por un previo acto administrativo, actuando como medio de ejecución de éste.

El desahucio no se ejerce si los derechos constitutivos que se extinguen son bienes patrimoniales, sólo se ejercita sobre bienes de dominio público y comunales<sup>25</sup> (art. 120 RB).

25. En el RB se admiten algunos supuestos de desahucio administrativo con carácter excepcional.

e) Potestad sancionadora. Esta potestad se limita a los casos de infracciones a las Ordenanzas o a los Reglamentos que regulan los aprovechamientos y utilización de los bienes. Las Ordenanzas locales, en principio, tendrían preferencia en la defensa de los bienes en lo que no se opongan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Pero la legislación vigente, conforme el artículo 25 de la Constitución Española y la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, declara nulas las infracciones y sanciones reguladas después de la vigencia de la Constitución de 1978 en normas de rango inferior a la ley. Además la LRJ-PAC en su art. 127, establece el principio de legalidad; conforme a ello las Ordenanzas locales en cuanto establezcan infracciones o sanciones administrativas no expresamente contempladas en una norma con rango de ley, deberían ser consideradas nulas a estos efectos.

Recientemente se ha dictado por R. Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, dicho Reglamento intenta aminorar los efectos del principio de reserva de ley, pretendiendo dar cobertura a las Ordenanzas locales. Así la Disposición adicional única segunda señala: *«Quedan en vigor las ordenanzas locales que establezcan tipificaciones de infracciones y sancionadores o procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora, en lo que no se opongan o contradigan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se ajusten a lo previsto en el artículo 2.2 del Reglamento que se aprueba por el presente Real Decreto».*

Finalmente, también se pueden ejercitar acciones penales para la defensa de los bienes locales conforme el art. 71.3 RB.

4) La acción vecinal en defensa de los bienes comunales constituye una facultad de los vecinos que ostenta la titularidad compartida con la Entidad Local, pudiendo producirse la sustitución procesal en favor de los vecinos cuando la entidad local entienda que no ejercen la obligación de instar las acciones necesarias para la defensa de sus bienes.

#### IV. BIENES PÚBLICOS SUJETOS A RÉGIMEN JURÍDICO PRIVADO: BIENES PATRIMONIALES O DE PROPIOS.

##### 1.º CONCEPTO, NOTAS CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN

Como ya se ha indicado, los bienes patrimoniales o de propios son los bienes que pertenecen a las Corporaciones locales en régimen de Derecho privado. No están destinados a un uso público ni afectos a un servicio público y pueden constituir fuente de ingreso para el Ente Local.

El TRRL los define como *«aquellos que siendo propiedad de la Entidad Local, no están destinados a un uso público ni afectados a algún servicio público y puedan consti-*

*tuir fuente de ingreso para el erario de la Entidad».* El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales reproduce la misma definición en su art. 6.

El régimen jurídico viene establecido en los siguientes textos legales:

- Ley de Bases de Régimen Local 7/85, de 2 de abril (LBRL).
- Reglamento de Bienes, aprobado por RD 1372/86 de 13 de junio (RB).
- Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RD legislativo 781/86 de 18 de abril (TRRL).

Notas características de los bienes patrimoniales:

— Están en el comercio de los hombres, por consiguiente pueden ser objeto de tráfico jurídico.

— Son alienables, es decir pueden ser objeto de venta, arrendamiento, permuta, cesión, etc. Los bienes de dominio público y los comunales para poder ser enajenables necesitan de la desafectación previa.

— Son prescriptibles por el transcurso del tiempo cuando no son utilizados para el fin al que estaban destinados. Prescriben a favor de terceros de acuerdo con el Código Civil al tener naturaleza privada (art. 14.1.2 RB). Los bienes comunales y los demaniales son imprescriptibles, sin embargo podrán prescribir cuando se conviertan en bienes de propios a través del procedimiento de desafectación expresa (art. 8 RB).

— Constituyen fuentes de ingreso de naturaleza jurídico privada para la entidad local.

— El titular de los bienes es el ente local que actuaría en principio como persona jurídica privada.

— No están afectos a ningún uso o servicio público (notas características de los bienes de dominio público).

— Están sujetos al régimen de Derecho Privado. La naturaleza de los bienes de propios pertenece a la órbita del Derecho Privado pero no de un modo absoluto porque están sujetos a las prerrogativas nacidas del carácter de Administración pública de las entidades locales titulares de los mismos. Por lo tanto, su naturaleza es híbrida al conservar algunas notas características de los bienes públicos.

Los bienes de propios son clasificados en el art. 7 del RB en:

— Efectos no utilizables; que son aquellos bienes muebles que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación no pueden ser utilizados para los servicios municipales o el aprovechamiento normal de los mismos.

— Parcelas sobrantes; que son bienes inmuebles, es decir, porciones de terreno que por su reducida extensión, forma irregular o situación no son susceptibles de un uso adecuado.

Para poder ser considerado un bien como alguna de estas modalidades deben dejar de ser útiles para los fines públicos a los que estaban destinados, estén en mal estado e inscritos en el Registro de la Propiedad.

## 2.º ADQUISICIÓN Y ENAJENACIÓN DE LOS BIENES DE PROPIOS

### A) *Adquisición de los bienes patrimoniales*

Los Entes Locales pueden adquirir bienes patrimoniales por diferentes formas. Siguiendo al RB se establecen los siguientes modos de adquisición:

1. Por atribución de la ley.
2. A título oneroso con cumplimiento de la legislación de los contratos y con ejercicio o no de la potestad expropiatoria.
3. A título gratuito, a través de herencia, legado o donación, no exigiéndose formalidad alguna.
4. Por prescripción que juega tanto a favor de las corporaciones locales como de los particulares, y se regula por las disposiciones civiles. Sólo en este último caso, en relación a los bienes patrimoniales de las Corporaciones locales.
5. Por ocupación siempre que los bienes sean cosas corporales, el titular tenga ánimo de adquirir la propiedad, se entre en posesión del bien, y los bienes no tengan dueño.
6. Por cualquier otro modo legítimo de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

### B) *La enajenación de los bienes de propios*

Los bienes de propios o patrimoniales son los únicos que pueden ser objeto de enajenación por las entidades locales. La venta de los mismos se produce con las máximas garantías del patrimonio local.

El régimen jurídico de la enajenación esta regulado en los art. 80 a 82 del TRRL, 109 a 119 del RB, y supletoriamente por la Ley y Reglamento del Patrimonio del Estado, según se establece en el art. 5 D de la LBRL.

Las reglas de la enajenación sólo afectan a los bienes patrimoniales, no a los bienes de dominio público ni a los comunales que son inalienables (debiendo ser previamente desafectados si quieren ser objeto de venta).

La preparación y adjudicación de la enajenación se rige por las normas relativas a los contratos<sup>26</sup>, teniendo en cuenta que esta facultad de los entes locales no es discrecional y debe realizarse observando las normas de la buena administración y conservación del patrimonio. Sus efectos y extinción se regirán por las normas de Derecho Privado.

#### 1. Modalidades de enajenación<sup>27</sup>.

a) Onerosa: es la forma general de enajenación que se realizará a cambio de su valor, que puede consistir en una cantidad de dinero (por un negocio jurídico

26. Vid. el art. 8 del Reglamento General de Contratación del Estado, art. 9 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Catastros de las Administraciones Públicas.

27. Vid. Cobo Olvera... op. cit., págs. 94-99.

de la compraventa), o a cambio de otros bienes (por medio de la figura de la permuta). La permuta se admite con carácter excepcional previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y la equivalencia de valores (art. 112.2 RB).

Procedimiento de enajenación onerosa:

Tanto si se trata de compraventa o permuta, se ajustará a los siguientes trámites:

— Se practicará el deslinde y se inscribirá el bien en el Registro de la Propiedad (si no estuviere inscrito) (art. 113 RB).

— Se valorarán técnicamente los bienes para acreditar su justiprecio (art. 118 RB).

— Las enajenaciones que se refieran a monumentos, edificios y objetos de índole histórico-artístico necesitarán el informe previo del órgano estatal o autonómico competente de acuerdo con la legislación sobre patrimonio histórico y artístico (art. 81 TRRL y 117 RB).

— Cuando el valor del bien enajenado exceda del 25 % de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación, necesitarán la autorización de la CCAA (art. 79.2 TRRL y 109.1 RB).

— La aprobación por el Pleno de la Corporación, necesitando mayoría absoluta, cuando el bien a enajenar exceda del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto de la Corporación (art. 43.3k LBRL y 114 del RB), y la mayoría simple en los demás casos.

— Las Entidades locales deberán comunicar a la CCAA la enajenación<sup>28</sup> (art. 79.1 párrafo primero del TRRL y 109.1 párrafo segundo del RB). De igual modo las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio necesitan que sus acuerdos sobre enajenación sean ratificados por el Ayuntamiento (art. 45.2.c) LBRL).

— Los trámites establecidos para la enajenación de los bienes de los entes locales, respecto a su preparación y adjudicación, serán la subasta, el concurso o la adjudicación directa, según los casos.

b) Gratuita: consistirá en cesiones de bienes inmuebles patrimoniales a entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, y a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, art. 79.2 TRRL y 109.2 RB.

Para que tenga lugar la cesión gratuita han de cumplirse los siguientes requisitos:

— Que el cesionario sea institución pública (tal carácter resultará del interés al que sirvan las instituciones), o instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro,

28. Se comunicará a las Comunidades Autónomas las enajenaciones onerosas cuando su valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación (art. 109.1 RB). De las enajenaciones gratuitas también se deberá dar cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma (art 109.2 RB).

- que la cesión redunde en beneficio de los vecinos,
- que se autorice por acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación y,
- que exista previo expediente conforme a los requisitos del art. 110 RB.

En el caso en que el terreno este afectado a un uso o servicio público, es necesario la previa desafectación para que puedan ser enajenados.

El procedimiento esta regulado en el art. 110 del RB, requiriendo el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, previa instrucción del expediente conforme a los siguientes requisitos:

— Justificación documental del carácter público de la entidad o institución enajenante, con la memoria demostrativa de que los fines que persigue han de recaer en beneficio de los habitantes del término municipal. La documentación se presentará con la instancia solicitando la cesión gratuita por la entidad o institución correspondiente.

— Cuando la entidad decide hacer la cesión, es necesario solicitar una certificación del Registro de la Propiedad, que acredite que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de bienes patrimoniales. Si no estuvieran debidamente inscritos en el Registro será necesario su inscripción.

— El expediente irá unido a una certificación del Secretario de la Corporación calificando el bien de patrimonial. Al expediente habrá que aportar la certificación del Interventor de fondos de la Corporación Local en la que se pruebe la no existencia de deudas pendientes de liquidación con cargo al presupuesto municipal.

— Es imprescindible el dictamen del técnico que asegure que los bienes no se hallan comprendidos en ningún Plan de ordenación, reforma o adaptación, no sean necesarios para la entidad local ni previsibles en los diez años siguientes.

— El expediente y la documentación adjunta deberán ser puestas a información pública en un plazo no inferior a 15 días.

— Se comunicará a la CCAA la cesión practicada.

c) Específica: para los casos de cesiones de parcelas de terrenos del patrimonio municipal a favor de vecinos braceros<sup>29</sup>. El disfrute deberá durar más de diez años.

El procedimiento se regula en los art. 82.2 TRRL y 116.1 RB, necesitando el acuerdo del pleno de la Corporación, con la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Entidad local. Son imprescindibles los informes de:

- los vecinos y jornaleros en los que se acredite su condición y,
- de los técnicos municipales en que se acredite la disponibilidad de los terrenos, así como su condición de bienes patrimoniales no catalogados como de utilidad pública.

2. Enajenación de los bienes patrimoniales o de propios.

Se llevará a cabo por medio de la subasta, del concurso y de la adjudicación directa.

29. No se considerarán ni enajenaciones ni gravámenes.

## a) Subasta.

En nuestra legislación de régimen local se recoge que el principio general de la enajenación de bienes patrimoniales locales debe efectuarse en subasta pública.

Si los bienes objeto de enajenación están integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo se podrán enajenar directamente según el precio tipo de la licitación.

La subasta producirá respecto al Ayuntamiento los siguientes efectos:

- Conservación y custodia de la cosa que va a ser entregada,
- entrega de la cosa vendida,
- entrega al comprador de los títulos de pertenencia y de toda la documentación relativa a la cosa vendida,
- prestación de garantía o saneamiento para los casos de evicción y vicios ocultos y,
- pago de los gastos de la escritura (salvo que se haya pactado lo contrario).

## b) Concurso.

El concurso no viene regulado como forma de enajenar bienes de las Entidades Locales, la administración pública no puede ni debe enajenar sus bienes de propios o patrimoniales, de la misma manera que los particulares y menos aún con fines especulativos.

La enajenación de bienes patrimoniales a título oneroso deben fundamentarse en ser un medio para conseguir dinero con destino a financiar inversiones de las propias Entidades Locales y en la existencia de un interés social que redunde en beneficio de los habitantes de la propia entidad local.

Hay diferentes circunstancias que inciden en uno u otra forma de enajenar. Si lo que la administración pretende es resolver un problema de interés general entonces es más idóneo el concurso, pero si lo que pretende es recaudar dinero o la adquisición de un bien, se optará por la adjudicación directa.

## c) Adjudicación directa.

Supuestos concretos de adjudicación directa para enajenar los bienes patrimoniales<sup>30</sup>:

a) Por razones urbanísticas, para la promoción de viviendas de protección pública que habrán de ser hechas con carácter benéfico y social (art. 284.3 TRRS)<sup>31</sup>, para la promoción pública de viviendas, construcción de equipamientos comunes u otras instalaciones de uso público o interés social que se harán entre administraciones públicas (art. 258 TRRS), y para destinar terrenos a usos de interés social en beneficio de los municipios y en favor de Entidades o instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro (art. 286.2 TRRS).

30. Vid. Cobo Olvera... op. cit., págs. 105-110.

31. Texto Refundido sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por RD 1/1992 de 26 de junio.

b) Por permuta (contrato por el cual la entidad local se obliga a dar una cosa para recibir otra). La subasta no será necesaria cuando se produzca la permuta con otros bienes de carácter inmobiliario (art. 112.2 RB). La diferencia de valor entre los bienes objeto de la permuta no podrá ser superior al 40% del bien de mayor valor.

c) Por enajenación de parcelas sobrantes. El art. 115 del RB establece que pueden ser enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes, o permutadas por terrenos de los mismos. Esta enajenación se justifica en el hecho de la falta de utilidad por sí sola de la parcela sobrante.

### 3.º USO Y DISFRUTE DE LOS BIENES DE PROPIOS O PATRIMONIALES

Los bienes que integran el patrimonio de las Entidades Locales sirven para la realización de fines públicos, lo que lleva a determinar el régimen jurídico de la utilización de los mismos. Las decisiones sobre el uso de los bienes de propios son siempre administrativas y se adoptarán conforme las normas que regulan el procedimiento administrativo.

La explotación de los bienes de propios se producirá cuando no convenga la enajenación y sea más rentable el aprovechamiento de los mismos. Existen diversas modalidades de utilización de los bienes patrimoniales o de propios de las Corporaciones Locales, entre las que se destacan<sup>32</sup>:

— Explotación propia de los Entes Locales titulares de los mismos, directamente o por órganos autónomos (art. 31 LPE).

— Cesión de vivienda a su personal (funcionarios de carrera o contratista) por razón del servicio, debiendo cesar la ocupación cuando cese la relación de empleo (art. 93 RB y 2.3 LAU).

— Explotación encomendada a particulares mediante contratos sujetos a derecho privado. Se siguen los trámites de la contratación administrativa para la selección del contratista (art. 83 TRRL), siendo necesaria la subasta cuando la duración de la cesión sea superior a 5 años o el precio superior al 5% de los recursos ordinarios (art. 92.1 RB), en los demás casos deberá hacerse por concurso (art. 33 LPE).

— Cesión de parcelas de terrenos del patrimonio municipal a favor de vecinos braceros.

— Bienes de carácter forestal. El aprovechamiento agrícola necesita autorización temporal no superior a 5 años.

— Bienes comunales que fueron desafectados por no uso comunal durante más de 10 años, y pasaron a integrarse en los bienes patrimoniales. Deberán ser

32. Vid A. Ballesteros Fernández: *Manual de Administración Local*, Granada: centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1987, págs. 215 y ss.

arrendados a quienes se comprometan a su aprovechamiento agrícola, otorgando preferencia a los vecinos del Municipio (art. 100 RB).

El disfrute y aprovechamiento de los bienes de propios se ha de ajustar al procedimiento administrativo y las decisiones que se adopten serán siempre administrativas. La mayoría de los aprovechamientos de los bienes de propios se configuran como aprovechamientos comunales.

#### A) *Arrendamiento de bienes inmuebles patrimoniales*

El arrendamiento es un contrato por el cual una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de un bien patrimonial por tiempo determinado y precio cierto.

El contrato de arrendamiento tendrá naturaleza civil al recaer sobre un bien patrimonial del Ayuntamiento que no este destinado a un servicio público y sea productor de un ingreso de carácter privado. Por consiguiente, se registrará:

— Su preparación y adjudicación, por el art. 92 RBCL y las normas sobre contratación local relativas al procedimiento de concurso, subasta o adjudicación directa (en su caso).

— Sus efectos y extinción dependerán de la clase de arrendamiento que se trate. Si consisten en arrendamientos rústicos por las normas del Cc, no por LAR (Ley de Arrendamientos rústicos) que excluye del ámbito de la misma los arrendamientos de bienes de propios<sup>33</sup>. En cambio, si son arrendamientos urbanos por las normas de la LAU (Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos). Los Montes de propios por la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y el Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero.

#### B) *Cesión gratuita*

Modalidades de cesiones gratuitas:

1. Cesiones gratuitas a entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro y en beneficio de los habitantes del municipio.

2. Cesiones del derecho de superficie que se preveen para los terrenos del Patrimonio Municipal del Suelo, cuando la Entidad local constituya sobre ellos el derecho de superficie con destino a la construcción de la vivienda, servicios complementarios, etc.

3. Casos especiales de cesiones contempladas en la legislación urbanística, respecto a los bienes incluidos en el Patrimonio Municipal del Suelo que vayan

33. Disposición adicional de la Ley 83/80, de 31 de diciembre, de arrendamientos rústicos.

a ser edificados o destinados en general a fines previstos en el Plan de Ordenación, admitiéndose la cesión gratuita o por un precio inferior al coste, con los requisitos, precios y condiciones que se determinen en el concurso que se convoque (art. 1 RD ley 3/80 de 14 de marzo).

C) Una figura singular en el estudio es el instituto de la reversión, que tiene como objetivo fundamental recobrar la propiedad de unos bienes previamente transmitidos mediante un título jurídico.

El art. 111 RB establece que si los bienes cedidos no fueran destinados al uso dentro de los plazos señalados, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la entidad local correspondiente, de forma automática.

Los bienes que hayan sido revertidos, es decir que vuelvan a la entidad local, deberán acompañarse de sus pertenencias y accesiones, y de las indemnizaciones por el perjuicio sufrido.

#### 4.º PROTECCIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES

La STS de 13 de abril de 1981 (Arz.1839), señala: «...la Administración está capacitada, como sujeto de derecho, para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, estando exenta de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial; es más, para ser exactos, habrá que precisar que la Administración no sólo tiene el derecho de defender sus bienes, sino que lo que en realidad tiene es la obligación de ejercitar tal defensa...».

La mejor forma de proteger el patrimonio de las Entidades Locales es a través de la adquisición por los propios Ayuntamientos, para que los bienes no salgan del ámbito de la Corporación Local. Además de esta forma de protección, las Entidades Locales poseen para llevar a cabo la tutela de su patrimonio privado los siguientes instrumentos de defensa:

A) Los bienes de propios son objeto de inventario e inscripción en el Registro de la Propiedad.

Las Entidades Locales tienen obligación de formar inventario valorado de todos sus bienes y derechos (art. 86 TRRL). El inventario de bienes sirve de base para la protección de bienes y derechos de la Entidad Local. Es un instrumento para conocer el patrimonio de la Entidad, por lo tanto de obligada existencia (art. 86 TRRL y 17.1 RB). El órgano competente para la aprobación, rectificación y comprobación del inventario es el Pleno de la Corporación.

El inventario comprende a los inmuebles, derechos reales, muebles de carácter histórico, artístico, o de considerable valor económico, valores mobiliarios, créditos y derechos, de carácter personal de la corporación, vehículos semovientes, muebles no comprendidos en los anteriores enunciados, y bienes y derechos revertibles. (art. 18 RB).

Las Corporaciones Locales igualmente tienen el deber de inscribir sus bienes inmuebles en el Registro de la Propiedad (art. 85 TRRL y 36 RB).

B) Las Entidades locales tienen obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes (art. 68 LBRL). El art. 9 RB establece que: «*Las Entidades Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos*».

Cualquier vecino que este en el goce de sus derechos puede requerir el ejercicio de la defensa a la Entidad local interesada, pasado un plazo de treinta días y la Administración no acuerda el ejercicio de las acciones (art. 68 LBRL).

En el caso que persista la inactividad por parte de la Corporación, el vecino legitimado, indirectamente, puede acudir a la subrogación o sustitución procesal, para ejercitar las acciones (art. 68.3 LBRL).

El órgano competente para el ejercicio de las acciones es el Pleno de la Corporación (art. 22.3 j y 33.2 j de la LBRL).

C) Los medios de protección que poseen las Entidades Locales para la defensa de sus bienes, son las siguientes prerrogativas:

1. Potestad de investigación.

La potestad de investigación consiste en la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de propiedad de la Entidad Local, siempre que no conste y se pretenda determinar la titularidad de los mismos (art. 45 RB).

Para que un bien pueda ser objeto de investigación ha de ser propiedad de la Entidad Local. Los únicos bienes objeto de investigación son los patrimoniales. Los bienes comunales y los de dominio público no pueden ser objeto de esta facultad.

El procedimiento, (art. 46 y ss RB), se iniciara de oficio por la propia Corporación, a instancia de cualquier administración que ponga en su conocimiento, los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción (el art. 55 LBRL señala que las diferentes administraciones públicas deberán facilitar a otras Administraciones la información, cooperación y asistencia...), y por denuncia de los particulares, siendo necesario que el particular anticipe el importe de los gastos que pueda ocasionar la investigación (art. 47 RB).

El acuerdo de iniciación se aprobará por el Pleno de la Entidad (art. 22.2.J LBRL), publicándolo en el Boletín Oficial de la Provincia y en el del municipio, con expresión de las características para identificar el bien investigado. Se dará traslado a la Administración Estatal o Autonómica, para que puedan hacer valer sus derechos y aleguen lo que estimen conveniente (art. 49 RB).

Las personas afectadas serán notificadas personalmente y tendrán un plazo<sup>34</sup> de un mes para hacer las alegaciones que estimen pertinentes (art. 50 RB).

34. Este plazo se contará desde el día siguiente a darse por terminada la publicación de los anuncios en el tablón de la Corporación, es decir como los plazos son de 15 días se contará desde que terminen los quince días del último boletín expuesto.

Posteriormente, se abre el periodo de prueba y se valorará el bien por personal jurídico y técnico, los cuales emitirán informes que se unirán al expediente (art. 52 RB), dándose audiencia a los interesados para que manifiesten lo que estimen pertinente.

El Secretario presentará un informe no vinculante con una clara manifestación favorable o desfavorable de la resolución a adoptar (art. 53 RB). Después se adoptará el acuerdo por el Pleno de la Corporación, con el quórum de la mayoría simple. Si la resolución fuera favorable se procederá a la tasación del bien incluyéndola en el inventario y se adoptarán las medidas necesarias, como pueden ser las relativas a la acción de deslinde administrativo, la recuperación de oficio y el ejercicio de las acciones civiles ante los Tribunales ordinarios.

## 2. La potestad de deslinde.

La LBRL actual es la primera norma que contempla esta prerrogativa como propia de las Entidades Locales (art. 4.1 d) y 82 de la LBRL), regulándose de forma detallada en los art. 56 a 69 del RB.

La Administración cuando pretenda deslindar sus bienes debe proceder por la vía administrativa (los particulares en cambio poseen dos vías: la civil cuando los bienes a deslindar son de titularidad particular, y la administrativa cuando entre los bienes objeto de deslinde se encuentra algunos de titularidad administrativa). El deslinde administrativo sólo procede entre los bienes de una entidad local y los particulares<sup>35</sup>, no entre bienes de una Entidad local y los de otras Administraciones públicas pues la vía a seguir sería el deslinde civil.

El deslinde ha de recaer sobre fincas de titularidad real y presente en el momento de efectuarlo. Los bienes han de ser colindantes o enclavados, y entre las líneas divisorias de los predios colindantes ha de existir confusión.

La administración local podrá hacer uso del deslinde de sus bienes en los siguientes casos:

- Cuando existan indicios de usurpaciones o perturbaciones en sus límites (art. 56.1 RB),
- cuando al inmatricularse en el registro de la propiedad existen excesos de cabidas de fincas colindantes con otras públicas (art. 46 LPE),
- cuando se hayan adjudicado a las Entidades Locales bienes dimanentes de procedimiento judicial o administrativo (art. 15 RB),
- cuando se pretende otorgar concesiones demaniales (art. 80.1. RB) y,
- cuando lo que se pretende es la enajenación de los bienes patrimoniales de la Entidad Local (art. 113 RB).

35. Para que se dé el deslinde administrativo será necesario que se den los siguientes requisitos:

- Lo solicite un propietario particular,
- la finca sea colindante con un bien demanial o patrimonial, y
- que exista confusión en los límites de los bienes o fincas.

El procedimiento se iniciará por la propia administración o por un particular titular de un bien (art. 56 RB), siendo competente para resolver el Pleno de la Corporación (art. 21.1j y 33.2j (municipios) LBRL).

El expediente consistirá en un acuerdo que se adoptará previo examen de una Memoria en la que se hará referencia a la justificación del deslinde, la descripción de la finca, el título de propiedad, y las informaciones posesorias y actos de reconocimiento de la posesión (art. 58 RB). El acuerdo de deslinde se notificará a los interesados, se anunciará en el Boletín Oficial de la provincia, del municipio y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, con un plazo de 60 días de antelación antes de la fecha de inicio de las operaciones (art. 60 y 61 RB). Después de valoradas las pruebas se procederá al apeo, que consistirá en fijar con precisión los linderos de la finca y extender el acta correspondiente (art. 64.2 RB).

Una vez que sea firme el acuerdo de deslinde se realizará al amojonamiento o, lo que es lo mismo, se fijará sobre el terreno las señales (mojones o hitos) que marcan los lindes<sup>36</sup>.

### 3. Potestad de recuperación de oficio.

Se define esta potestad como la rectificación de una situación de hecho contraria al interés público en la que es necesaria una actuación por parte de la administración sin necesidad de ajustarse a un procedimiento formal.

La recuperación de oficio de la posesión de los bienes por los Entes Locales es una prerrogativa que se ejerce cuando la administración ha sido perturbada en la posesión de un bien y quiere recuperar por sí la posesión, sin tener que acudir al Juez.

Para que la recuperación de oficio se lleve a cabo, es necesario que en los bienes patrimoniales se realice en el plazo de un año a contar desde que se produce la usurpación, transcurrido el cual no se podrá ejercitar la potestad de recuperación de oficio. En cambio, para la recuperación de los bienes de dominio público no se establece plazo alguno (art. 82 a) LBRL y 70 RB).

Los bienes han de pertenecer a las Corporaciones Locales (dominio público o patrimoniales), hallarse indebidamente en posesión de los particulares, existir una prueba clara de la posesión administrativa y, en su caso, la existencia de documentos acreditativos de la posesión. El acuerdo de la Entidad Local ha de versar sobre situaciones posesorias y debe existir una completa identidad entre lo poseído por la Corporación y lo usurpado por el particular.

La recuperación de los bienes patrimoniales exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Que la declaración se haga por el órgano municipal competente,
- que el bien tenga apariencia de ser de dominio público o propiedad privada municipal siendo necesario prueba de tal afirmación,

36. Vid. Sainz Moreno, F.: «Los bienes de las Entidades Locales», en *Tratado de Derecho Municipal*, Murcia Machado, S. (dir.) Civitas, Madrid, 1988, págs. 1625-1628.

- que se demuestre el hecho de la usurpación y,
- que se evite cualquier declaración de dominio que supondría una invasión del campo propio y exclusivo de la competencia de los órganos jurisdiccionales civiles.

El procedimiento para la recuperación de oficio esta regulado en el art. 71 RB el cual se remite al art. 46 (referido al procedimiento de investigación).

La iniciación del procedimiento de recuperación se puede instar de oficio por la propia Corporación, o instancia de cualquier administración, o por denuncia de los particulares.

Respecto a la recuperación de los montes públicos patrimoniales habrá que tener en cuenta lo establecido en la Ley de Montes y en su Reglamento (art. 71.4 RB).

#### 4. Potestad sancionadora en defensa de los bienes.

Esta facultad esta recogida en los artículos 4.1.f) de la LBRL y 44 del RB. Debe recordarse a este efecto lo manifestado con respecto al procedimiento sancionador, en relación con los bienes comunales.