



enero 2009  
[www.bibliopos.es](http://www.bibliopos.es)

## Legislación y Administración del Patrimonio

*Real Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado.*

*Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, por el que se aprueba del Reglamento.*

*Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas.*

### 1. INTRODUCCIÓN.

- Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado.
- Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento.
- Necesidad de los cambios.

### 2. LEY 33/2003, DE 3 DE NOVIEMBRE, DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

- Pretensiones y ámbito de aplicación.

### 3. EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

- Concepto.

#### 3.1. CLASIFICACIÓN:

- Bienes y derechos de dominio público o demaniales.
- Bienes y derechos de dominio privado o patrimonial.
- Principios por los que se regirán.

#### 3.2. EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

#### 3.3. ADQUISICIÓN DE BIENES Y DERECHOS.

- Por atribución de la Ley.
- A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.
- Por herencia, legado o donación.
- Por prescripción.
- Por ocupación.

#### 3.4. PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL PATRIMONIO.

- Facultades y prerrogativas de las AAPP para la defensa del patrimonio:

- Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.
- Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
- Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
- Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el derecho que amparaba la tenencia.

### 3.5. LOS BIENES Y DERECHOS PÚBLICOS:

- Afectación.
- Desafectación.
- Mutaciones demaniales.
- Adscripción.

### 3.6. RÉGIMEN SANCIONADOR.

- Infracciones: muy graves, graves y leves.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Las disposiciones fundamentales de la legislación estatal sobre patrimonio se aproximan a los cuarenta años de vigencia: el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado se aprobó por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, y su Reglamento por Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre.

Durante las casi cuatro décadas transcurridas desde su promulgación, el contexto político y jurídico en que se insertan estas normas, y aun la misma realidad que pretenden regular, han experimentado cambios trascendentales:

- La aprobación de la Constitución de 1978 que dedica su artículo 132 a los bienes públicos y demanda leyes para regular el Patrimonio del Estado y el régimen jurídico de los bienes de dominio público.
- La articulación territorial del Estado en Comunidades Autónomas competentes, cada una de ellas, para regular su propio patrimonio.
- La renovación normativa que ha afectado a la legalidad básica y pauta la actividad de la Administración.
- La proliferación de regímenes especiales de gestión patrimonial, a través de los cuales se canaliza la administración de amplias masa de bienes.

- La notoria ampliación del parque mobiliario público, especialmente en lo que se refiere a los edificios destinados a usos administrativos, con el correlativo incremento de su participación en el gasto público y la consiguiente necesidad de considerar con mayor detenimiento las implicaciones presupuestarias de su gestión.
- De igual forma, el sector público empresarial ha experimentado un notable crecimiento y diversificación tipológica, adquiriendo una progresiva complejidad el marco de sus relaciones con Administración General del Estado.

La adaptación de la legislación patrimonial a este nuevo escenario se ha tratado de llevar a cabo a través de modificaciones parciales del Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 y la promulgación de normas que han regulado aspectos concretos de la administración de los bienes estatales.

El carácter parcial y limitado de estos intentos ha impedido articular una respuesta integral a las exigencias planteadas por las nuevas condiciones en que ha de desenvolverse la gestión patrimonial. La legislación sobre bienes públicos tiene el reto de integrar una serie de lagunas y solventar ciertos problemas que sólo pueden abordarse con propiedad a través de una completa reforma legal que incluya:

- Definir el marco estatal que sirva de referencia a las distintas Administraciones, en cuanto a legislación básica, de bienes públicos.
- Resolver el problema de la fragmentación normativa que aqueja a la legislación aplicable a los patrimonios públicos del sector estatal.
- Subsanan el desfase que supone el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado.
- Solucionar la progresiva descoordinación que se ha ido generando con el transcurso del tiempo.

## **2. LA LEY 33/2003, DE 3 DE NOVIEMBRE, DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Uno de los principales retos a los que se enfrentó la elaboración de la Ley 33/2003, fue hacer posible la articulación de una política patrimonial integral para el sector estatal, definida por la globalidad de su alcance y su coordinación centralizada.

Así, desde el punto de vista subjetivo, la Ley considera del forma conjunta el régimen patrimonial de la Administración General del Estado y de los organismos públicos dependientes de ella, superando de este modo el carácter fraccionario que tradicionalmente ha tenido la regulación de los bienes de estos últimos. Es decir, el término “Patrimonio del Estado” pasa a englobar el conjunto de bienes de la AGE y sus organismos públicos, permitiendo un tratamiento conjunto a efectos de regulación.

Apoyándose en este nuevo concepto de Patrimonio del Estado, la Ley 33/2003 pretende reforzar la coordinación de la gestión de bienes en todo el ámbito estatal, respetando siempre la autonomía de gestión que corresponde a los diferentes titulares de bienes y estableciendo mecanismos que permitan hacer efectiva la común y general afectación de bienes y derechos

de la AGE y sus organismos públicos a la realización de los fines y al ejercicio de las competencias estatales.

Tal coordinación se construye, desde el punto de vista organizativo, sobre la sistematización y clarificación de las competencias del Consejo de Ministros y del Ministro de Economía y Hacienda, la institucionalización de la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales y el refuerzo del papel de la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos.

Asimismo, revisa las figuras que sirven de cauce para las transferencias de bienes y derechos de la AGE y sus organismos públicos, con el fin de ampliar las posibilidades de utilización de los mismos por sujetos distintos de sus titulares y permitir así una más eficiente asignación.

Por último, la Ley enuncia los principios que deben regir la gestión de dichos bienes y derechos, considerándolos como activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, de acuerdo con los criterios constitucionales de eficiencia y economía, y haciendo efectiva su aplicación al cumplimiento de funciones y fines públicos. Concretamente, promueve una gestión de los mismos integrada con las restantes políticas públicas y, en particular, con la política de vivienda.

En definitiva, esta Ley tiene por objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas y regular, de conformidad con la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado y se regirá por ella el régimen jurídico patrimonial de la AGE y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

#### **La Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas pretende:**

- Sentar las bases normativas para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos estatales.
- Abordar los diferentes problemas que plantean las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas en materia patrimonial.
- Efectuar una detenida revisión de las normas que rigen la administración de bienes y actualizar la regulación del patrimonio público empresarial.
- Hacer posible la articulación de una política patrimonial integral para el sector estatal.
- Una política patrimonial definida por la globalidad de su alcance, su coordinación centralizada y su apoyo en unos principios básicos.
- Definir Patrimonio del Estado como el conjunto de bienes de titularidad de la AGE y sus organismos públicos y considerar de forma conjunta el régimen patrimonial de ambos.

**Ámbito de aplicación:** el régimen jurídico de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, así como las Comunidades

Autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas.

### **3. EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

El patrimonio de las Administraciones Públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el medio de adquisición o atribución, excepto el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de su hacienda y, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las Comunidades Autónomas o Corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería.

#### **3.1. CLASIFICACIÓN**

Los bienes y derechos que integran el patrimonio de las AAPP, debido al régimen jurídico al que están sujetos, pueden clasificarse como: bienes y derechos de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales.

#### **BIENES Y DERECHOS DE DOMINIO PÚBLICO O DEMANIALES:**

Tienen esta consideración los que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales:

- Los que menciona la Constitución (art. 132): la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.
- Los inmuebles de titularidad de la AGE o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado.

Los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen y complementen. Supletoriamente por las normas generales de derecho administrativo y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

**La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales de las AAPP se ajustarán a los siguientes principios:**

- Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- Adecuación efectiva al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- Aplicación efectiva al uso general o servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- Dedicación preferente al uso común frente al uso privativo.
- Utilización que garantice su conservación e integridad.

- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

### **BIENES Y DERECHOS DE DOMINIO PRIVADO O PATRIMONIALES**

Tienen esta consideración los que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tienen la consideración de demaniales y, en todo caso, respecto a la Administración General del Estado y sus organismos públicos, los siguientes:

- Los derechos de arrendamiento.
- Los valores y títulos procedentes de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas.
- Los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas de derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y a las normas de derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.

**La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales de las AAPP se ajustarán a los siguientes principios:**

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

En todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá contribuir al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las administraciones competentes.

### **3.2. EL PATRIMONIO DEL ESTADO.**

El Patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de la AGE corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de los organismos públicos corresponden a estos, de acuerdo con lo señalado en sus normas de creación o de organización y funcionamiento o en sus estatutos, con sujeción en todo caso a lo establecido en esta Ley.

Las competencias relativas a la adquisición, gestión, administración y enajenación de bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrán ser objeto de desconcentración mediante real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. Asimismo, el Consejo de Ministro podrá avocar discrecionalmente el conocimiento y autorización de cualquier acto de adquisición, gestión, administración y enajenación de bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

La representación de la Administración General del Estado en las actuaciones relativas a sus bienes y derechos patrimoniales corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, que la ejercerá a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado y de las Delegaciones de Economía y Hacienda, y en el exterior, por medio del representante diplomático, que podrá delegarla de manera expresa en funcionarios de de la correspondiente embajada o representación. En cuanto a los organismos públicos vinculados o dependientes de la AGE, la representación corresponde a los órganos que legal o estatutariamente la tengan atribuida y, en defecto de atribución expresa, a sus presidentes o directores.

A tal efecto, en todos los departamentos ministeriales y organismo públicos existirán unidades encargadas de la administración, gestión y conservación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que tengan afectados o adscritos o cuya administración y gestión les corresponda. Estas unidades coordinarán sus actuaciones con la Dirección General del Patrimonio del Estado para la adecuada administración y optimización del uso de los mismos. Para ello, el Ministerio de Economía y Hacienda se hallará representado en todas las corporaciones, instituciones, empresas, consejos, organismos y otras entidades públicas que utilicen bienes o derechos del patrimonio de la AGE.

Igualmente, el Ministerio de Economía y Hacienda, los departamentos ministeriales y los organismo públicos dependientes o vinculados a la AGE, colaborarán recíprocamente para la eficaz gestión y utilización de los bienes y derechos integrados en el Patrimonio del Estado.

### 3.3. ADQUISICIÓN DE BIENES Y DERECHOS

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

- Por atribución de la Ley.
- A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.

- Por herencia, legado o donación.
- Por prescripción.
- Por ocupación.

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

### 3.4. PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL PATRIMONIO

Las Administraciones Públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. Para ello, inventariarán los bienes y derechos que lo integran haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica o uso a que están siendo destinados, asimismo, los protegerán adecuadamente, procurando su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

Los titulares de los órganos competentes que tengan a su cargo bienes o derechos del Patrimonio del Estado están obligados a velar por su custodia y defensa. Iguales obligaciones competen a los titulares de concesiones y otros derechos sobre los bienes de dominio público.

#### **Facultades y prerrogativas de las Administraciones Públicas para la defensa de su patrimonio:**

- Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.
- Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
- Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
- Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el derecho que amparaba la tenencia.

### 3.5. DE LOS BIENES Y DERECHOS PÚBLICOS

#### **Afectación de bienes y derechos patrimoniales al uso general o al servicio público:**

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

Salvo que la afectación derive de una norma con rango legal, ésta deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin a que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación.

La competencia para la afectación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado a los departamentos ministeriales corresponde al Ministro de Economía y Hacienda. La instrucción del procedimiento compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, que lo incoará de oficio, a iniciativa propia o a propuesta del departamento ministerial interesado en la afectación.

### **Desafectación de los bienes y derechos de domino público:**

Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público. Salvo en los supuestos previstos en esta Ley, tal desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa.

Los bienes y derechos afectados a fines o servicios de los departamentos ministeriales serán desafectados por el Ministro de Economía y Hacienda.

### **Mutaciones demaniales:**

La mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de ellas.

Las mutaciones demaniales deberán efectuarse de forma expresa, salvo lo previsto en esta Ley para el caso de reestructuración de órganos.

### **Adscripción:**

Los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado podrán ser adscritos a los organismos públicos dependientes de ellas para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. En ambos casos, la adscripción llevará implícita la afectación del bien o derecho, que pasarán a integrarse en el dominio público. Igualmente, los bienes o derechos propios de un organismo público podrán ser adscritos al cumplimiento de fines propios de otro. En cualquier caso, la adscripción no alterará la titularidad sobre el bien.

Respecto a los bienes y derechos que tengan adscritos, corresponde a los organismos públicos el ejercicio de las competencias demaniales, así como la vigilancia, protección jurídica, defensa, administración, conservación, mantenimiento y demás actuaciones que requiera el correcto uso y utilización de los mismos.

## **3.6. RÉGIMEN SANCIONADOR**

### **Infracciones:**

- Son infracciones muy graves:

1. La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de 1 millón de €.

2. La usurpación de bienes de dominio público.

• Son infracciones graves:

1. La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de 10.000 € y no exceda del 1.000.000 de €.

2. La realización de obras, trabajos u otras actuaciones no autorizadas en bienes de dominio público, cuando produzcan alteraciones irreversibles en ellos.

3. La retención de bienes de dominio público una vez extinguido el título de legítima ocupación.

4. El uso común especial o privativo de bienes de dominio público sin la correspondiente autorización o concesión.

5. El uso de bienes de dominio público objeto de concesión o autorización sin ajustarse a su contenido o para fines distintos a los que las motivaron.

6. Las actuaciones sobre bienes afectos a un servicio público que impidan o dificulten gravemente la prestación de aquél.

7. El incumplimiento del deber de comunicar la existencia de saldos y depósitos abandonados.

8. El incumplimiento de los deberes de colaboración y cooperación del personal al servicio de las AAPP en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos.

9. La utilización de bienes cedidos gratuitamente conforme a las normas de esta Ley para fines distintos de los previstos en el acuerdo de cesión.

• Son infracciones leves:

1. La producción de daños en los bienes de dominio público, cuando su importe no exceda de los 10.000 €.

2. El incumplimiento de las disposiciones que regulan la utilización de los bienes destinados a un servicio público por los usuarios del mismo.

3. El incumplimiento de las disposiciones que regulan el uso común general de los bienes de dominio público.

4. El incumplimiento del deber de los titulares de concesiones o autorizaciones de conservar en buen estado los bienes de dominio público.

5. El incumplimiento, por parte de los ciudadanos, de los deberes de colaboración con las AAPP, cuando sean requeridos por estas para aportar cuantos datos, documentos e informes obren en su poder que sean relevantes para la gestión y defensa de sus bienes y derechos, así como a facilitarles la realización de inspecciones y otros actos de investigación referidos a los mismos.
6. Cualquier otro incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley.

**Sanciones:** las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de hasta 10 M€, las graves con multa de hasta 1M€ y las leves con multa de hasta 100.000 €.

**Prescripción:** las infracciones muy graves prescribirán a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses.

[www.bibliopos.es](http://www.bibliopos.es)



Licencia [Creative Commons Reconocimiento-No comercial 3.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/)