



**INSTRUMENTOS Y
ACTUACIONES PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS BIENES
PÚBLICOS**

TRABAJO FIN DE GRADO PRESENTADO POR: JOSEFA CASTRO
RODRÍGUEZ

GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR: MARIA MATILDE CEBALLOS MARTÍN

RESUMEN

Con el presente trabajo he pretendido realizar un profundo análisis de la protección de los bienes públicos. Para ello, era necesario acordar una completa sistematización tanto de las actuaciones dirigidas a una adecuada gestión pública de los mismos, como de los diferentes mecanismos de control de las propiedades públicas que, instrumentalizándose en un sistema de derecho y de garantías, sea adecuado tanto para su uso como para su disfrute.

Para la elaboración del trabajo he contado con diversas fuentes materiales doctrinales, legislativas y especialmente jurisprudenciales.

Nuestro estudio se centrará en el análisis de los aspectos de régimen jurídico que son comunes al ejercicio de las prerrogativas de defensa patrimonial que reconoce el artículo 41 de la LPAP, de las dos potestades típicamente declarativas que integran dicho régimen: la investigación y el deslinde, que, en la medida en que se dirigen a la identificación de la identidad y titularidad de los bienes públicos, son presupuesto y condición de las otras dos facultades, de perfil más defensivo y ejecutorio que declarativo, reconocidas en el art. 41. 1 de la LPAP, la recuperación de oficio y el desahucio administrativo, así como también nos ocuparemos del inventario patrimonial.

Dicho esto, nos centraremos en el análisis legislativo del articulado de la ley 33/2003, Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas para describir con más detalle los diversos instrumentos y sus formas de actuación y así poder realizar un análisis del régimen jurídico administrativo básico aplicable a los bienes de las administraciones en orden a su defensa y protección.

INDICE	Pág
INTRODUCCIÓN.....	6
ABREVIATURAS.....	9
BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	10
I. LA POTESTAD DE INVESTIGACIÓN.....	11
1.1. Concepto y alcance de la potestad de investigación.....	11
1.2. El procedimiento de investigación en la LPAP. Especialidades del procedimiento en el ámbito local.....	12
II. EL DESLINDE DE BIENES PÚBLICOS.....	15
2.1. Deslinde en la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas...	16
2.2. Naturaleza, presupuesto y alcance.....	17
a) La potestad del deslinde como potestad de identificación física de inmuebles ante la imprecisión de sus límites o la existencia de indicios de usurpación.	
b) Efectos del deslinde y derechos de terceros propietarios. Especial referencia a los efectos del deslinde en la legislación de costas, aguas y vías pecuarias.	
III.EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO.....	26
3.1. Notas características del desahucio administrativo.....	26
3.2. Concepto, objeto de ejecución y procedimiento.....	28
3.3. Referencias en la legislación sectorial.....	32
IV. LA RECUPERACIÓN POSESORIA DE BIENES Y DERECHOS DEL PATRIMONIO.....	34
4.1. La recuperación de oficio de bienes públicos.....	34
4.2. Fundamentos y naturaleza jurídica.....	34
4.3. Procedimiento y reflejo sectorial.....	36
V. INVENTARIO PATRIMONIAL Y RÉGIMEN REGISTRAL..	42

5.1.	Antecedentes.....	42
5.2.	Delimitación del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado de otros inventarios patrimoniales, catálogos y registros.....	44
5.2.1.	Inventarios y Registro de bienes del Patrimonio Histórico-artístico.....	45
5.2.2.	Los inventarios y El Registro de Bienes del Patrimonio Nacional.....	46
5.2.3.	Catálogo de Montes.....	47
5.2.4.	Otras delimitaciones del Inventario General de Bienes y Derechos.....	48
5.3.	Naturaleza jurídica del Inventario General de Bienes y Derechos.....	49
5.3.1	Valoraciones Doctrinales.....	49
5.3.2	Definición, objetivos y metodología del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.....	51
	a) Definición.....	51
	b) Objetivos.....	52
	c) Metodología para su realización y mantenimiento.....	52
5.4.	El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas.....	53
5.4.1.	El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado y otros inventarios administrativos de la Ley 33/2003.....	53
5.5.	Contenido del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado..	55
5.6.	El registro de los Bienes patrimoniales en la Ley 33/2003.....	56
	CONCLUSIONES.....	58
	BIBLIOGRAFÍA.....	59
	LEGISLACIÓN.....	59

INTRODUCCIÓN

El motivo del presente trabajo es hacer una reflexión general de las potestades y prerrogativas de autotutela declarativa y defensiva de naturaleza jurídica pública y de competencia contencioso-administrativa para la defensa de los bienes públicos.

El Derecho de las propiedades públicas está marcado por el lugar preeminente que en él ocupa el régimen específico de los bienes de dominio público. Este hecho ha propiciado un efecto expansivo del régimen demanial sobre las demás formas de propiedad Pública que se hace especialmente evidente en el estudio de las facultades y prerrogativas dirigidas a la defensa de los patrimonios públicos.

Así existen un conjunto de reglas de Derecho Administrativo, aplicables a la generalidad de bienes de las Administraciones Públicas, ya sean demaniales o patrimoniales. Este conjunto de reglas se refieren fundamentalmente a la regulación de los órganos competentes para la gestión de los bienes y derechos, su identificación y control a través de los registros o inventarios, junto a ellos, las facultades de investigación, deslinde y recuperación posesoria de oficio. Estas tres facultades junto con el desahucio administrativo, sólo ejercitable en relación a bienes demaniales, son las que reconoce el artículo 44 de la ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En el Capítulo I del Título II de la Ley 33/2003 (LPAP) se reconoce el deber general de las Administraciones de proteger y defender su patrimonio, lo que encuentra su desarrollo y concreción a lo largo de la Ley y particularmente del Título en que se incardina. Un Título con “Protección y defensa del patrimonio” que fija el enorme régimen protector de los bienes y derechos públicos.

En primer lugar, las Administraciones públicas están obligadas a proteger adecuadamente los bienes y derechos que integran su patrimonio, lo cual en el Proyecto de Ley se refería a la exigencia de identificar adecuadamente tales bienes y derechos, determinación y control de los elementos patrimoniales, esto es, en el correspondiente inventario patrimonial.

A esta inicial medida de protección se dedica el Capítulo III del Título II en cuanto obligación administrativa de inscribir en inventarios o catálogos los diferentes bienes y derechos, tanto demaniales como patrimoniales, que permitan a la Administración tener un conocimiento fiel de ellos, su naturaleza, situación jurídica y destino o uso.

La segunda manifestación de la salvaguarda patrimonial se refiere al deber de inscripción registral de los bienes y derechos públicos que sean susceptibles de ello, así como aquellos actos relativos a los mismos que tengan acceso a los correspondientes Registros; especialmente los de naturaleza inmueble por lo que se refiere al Registro de la Propiedad.

Las facultades o prerrogativas a disposición administrativa para la defensa patrimonial están reguladas en el Capítulo V del Título II de la LPAP: la facultad de investigación o poder de las Administraciones para indagar la situación de aquellos bienes y derechos que presumiblemente forman parte de su patrimonio, a fin de determinar su titularidad pública, la potestad de deslinde, por la que se reconoce la posibilidad de delimitar y amojonar en vía administrativa los bienes inmuebles de titularidad pública de otros pertenecientes a terceros, cuando los límites de ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación¹; la prerrogativa de recuperación o reintegro posesorio, también conocida como *interdictum propium*, que otorga a las Administraciones la facultad casi judicial de recobrar por sí mismas la posesión indebidamente perdida de sus bienes y derechos patrimoniales; y la potestad de desahuciar a los poseedores de inmuebles demaniales una vez decaído el título que legitimaba su utilización.

De este modo, el régimen básico aplicable a los bienes públicos presenta un doble perfil: por un lado se compone de limitaciones para la Administración en orden a la adquisición y administración de sus bienes y derechos; de otro lado, integra prerrogativas para la defensa y protección de tales bienes y derechos. Pero lo que interesa destacar es que este régimen básico conforma un núcleo duro de régimen jurídico-administrativo plenamente aplicable a los bienes patrimoniales que, de hecho, explica el sistema de fuentes aplicable a esta clase de bienes públicos que actualmente recoge el artículo 7.3 de la LPAP con el siguiente tenor: “el régimen de adquisición ,

¹ Este derecho de todo propietario a delimitar sus propiedades fijando primero sus límites y procediendo después a hacerlos visibles por medio de hitos o mojones, se halla reconocido en el artículo 384 CC, Debiendo instrumentarse en el ámbito civil a través de un procedimiento de jurisdicción voluntaria, salvo que por existir controversia sea necesario acudir a un juicio contradictorio declarativo.

administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta ley y en las disposiciones que las desarrollen o complementen. Supletoriamente se aplicarán las normas del derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse par ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecta a los restantes aspectos de su régimen jurídico”²

El régimen superprotegido del que se beneficia el dominio público no es en todos los casos el establecido para este tipo de bienes en la LPAP, pues muchos bienes y derechos demaniales gozan de un régimen específico establecido por leyes y disposiciones especiales (aguas, costas, montes, etc.) que, como precisa el artículo 5.4 de la Ley es de aplicación preferente a la LPAP.

Siguiendo las indicaciones de la Disposición final segunda de la LPAP, el Capítulo V del Título II de la misma contiene preceptos básicos (arts. 41, 42, 44, 45, 50, 55 y 58); preceptos no básicos, aplicables exclusivamente al patrimonio del Estado, y preceptos directamente aplicables a todas las Administraciones Públicas por derivar de la competencia legislativa exclusiva que el Estado tiene reconocida en materia civil o procesal.

Destacar que, la legislación básica de régimen local establece ciertas particularidades en materia de defensa y protección de los bienes y derechos de las EELL. El desahucio en el ámbito local debe referirse a los bienes demaniales y comunales, que quedan equiparados a éstos en relación al ejercicio de las facultades reivindicatorias.³

² Supletoriedad del Derecho privado que tiene refrendo expreso en la regulación de las reglas de adquisición a título oneroso (art. 19 LPAP).

³ No sólo por el carácter básico de los citados preceptos de la LPAP, sino por la propia remisión que el art. 82. b) de la LBRL hace, al regular la potestad de desahucio, a lo que disponga en la legislación de Patrimonio del Estado, así como por la previsión del art. 120 del RBCL, según el cual “ la extinción de los derechos constitutivos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades Locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubiera dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, con arreglo a derecho”.

ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
EELL	Entidades Locales
LAU	Ley de Arrendamientos Urbanos (ley 29/1994).
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa.
LH	Ley Hipotecaria
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo.
LPAP	Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
RBCL	Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa.
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de comenzar con el desarrollo del trabajo que nos ocupa, es preciso aclarar que dentro de las propiedades de la Administración suele establecerse una gran división que distingue entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales.

Los bienes de dominio público, o demaniales, son los que siendo propiedad de un ente público están afectos a un uso o servicio público o al fomento de la riqueza nacional, y por tanto quedarán fuera del comercio de los hombres (*res extra commercium*), tal y como establece el artículo 339 del Código Civil. Por tanto, las carreteras, plazas, y calles son ejemplos de bienes afectos a un uso público, y los locales en los que tengan sus dependencias las Administraciones Públicas o un edificio de una facultad universitaria, ejemplos también de bienes afectos a un servicio público; todos ellos sometidos a normas de derecho público.

En cuanto a los bienes Patrimoniales, son bienes que la Administración posee y utiliza como cualquier particular, por lo que se regulará por el derecho privado, principalmente por el Código Civil. Así los bienes patrimoniales son aquéllos en los que no concurre la circunstancia de afectación a un uso o servicio público de los bienes demaniales, tal y como señala el Código Civil en su artículo 340.

Esta distinción se ha puesto de manifiesto como relativa por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 166/1998 de 15 de julio, no sólo por la aparición de importantes patrimonios separados del Patrimonio del Estado y al servicio de concretos fines, sino también por la flexibilización en la práctica, pese a las exigencias legales, de la desafectación de un bien demanial de un uso o servicio público, lo que permite a la Administración recuperar su disponibilidad como objeto de tráfico privado.

Para terminar con la clasificación, el artículo 132 de la Constitución Española, que se refiere a bienes públicos al enumerarlos de la siguiente forma:

- Bienes de dominio público; Comunales y del Patrimonio del Estado; Bienes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales así como los Bienes de organismos públicos y entidades públicas dependientes de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y locales.

I. LA POTESTAD DE INVESTIGACIÓN

1.1. Concepto y alcance de la potestad de investigación

La potestad de investigación se refiere a la facultad de la Administración para iniciar una investigación dirigida a determinar si un bien es o no de su propiedad cuando existen dudas sobre la misma. Así, el art. 45 de la LPAP dispone que “*Las Administraciones públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto*”.

La potestad de investigación se configura, como una potestad de ámbito restringido que deriva siempre de una presunción de dominio. En consecuencia, el presupuesto de hecho de la actuación investigadora viene constituido, de un lado, por la indeterminación subjetiva de la titularidad del bien y, de otro, por la presunción de la titularidad administrativa. Lo cual quiere decir que la investigación está siempre presidida por una confusión o indeterminación de títulos de propiedad, con independencia que haya o no confusión de los límites de dicha propiedad y de su estado.

Este alcance de la potestad investigadora resulta paradójico cuando se contrasta con el deslinde, pues la posibilidad de determinar la propiedad por medio de una investigación llevada a cabo a través de los exclusivos criterios de la Administración no deja de resultar contradictoria cuando se compara con la mera declaración de la posesión administrativa que deriva del deslinde, siendo éste un procedimiento más complejo y garantista que el de la investigación⁴. La investigación permite que la Administración se atribuya, con efectos constitutivos, la titularidad de unos bienes, con la consiguiente inclusión de los mismos en los inventarios administrativos correspondientes y en el Registro de la Propiedad [Art. 47.d de la LPAP y Art. 53 del RBCL].

La potestad de investigación ha tenido y sigue teniendo hoy día un ámbito privilegiado en el que desplegarse: la reivindicación de bienes que se adquieren por la Administración *ministerio legis*; modo adquisitivo que principalmente se refiere a la investigación de bienes mostrencos, esto es, inmuebles vacantes y sin dueño conocido.

⁴ Como ha observado GALLARDO CASTILLO, M^a J., El dominio público local. Procedimientos administrativos constitutivos y de gestión, EDERSA, Madrid, 1995. p. 74.

Tanto es así que, la adquisición de estos bienes, en los términos que contempla el Art. 17 de la LPAP, está condicionada a la firme incorporación de dichos bienes al patrimonio de la Administración del Estado⁵ mediante el ejercicio de la potestad de investigación.

1.2.El procedimiento de investigación en la LPAP. Especialidades del procedimiento en el ámbito local

El procedimiento para el ejercicio de la potestad de investigación, en relación a los bienes y derechos patrimoniales del Estado, está contemplado en el Art. 54 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Son de resaltar los siguientes aspectos de los preceptos actualmente aplicables:

La iniciación del procedimiento se produce siempre de oficio, con independencia de que la iniciativa la promueva la Administración del Estado o un particular, mediante denuncia. En este último caso, la Dirección General del Patrimonio del Estado, competente para iniciar y resolver los expedientes de investigación, decidirá sobre la admisibilidad de la denuncia y ordenará, en su caso, la iniciación del procedimiento. La denuncia no podrá admitirse sin que previamente el denunciante haya anticipado los gastos necesario para comprobarla (garantía si la cual la denuncia se tendrá por no presentada), quedando la Administración obligada a presentar al denunciante la cuenta de los gastos ocasionados y a devolverle, en su caso el sobrante. Asimismo, el denunciante tendrá derecho al abono de un premio consistente en el diez por ciento del valor de los bienes y derechos investigados, que se devengará una vez que éstos se hayan incorporado al patrimonio del Estado (Art. 48 de la LPAP)⁶.

El acuerdo de inicio del procedimiento se publicará gratuitamente en el BOE, sin perjuicio de utilizar adicionalmente otros medios de iniciación, y se expondrá, durante

⁵ La adquisición de inmuebles vacantes corresponde en exclusiva al Estado, según establecieron las SSTC 58/1982 Y 150/1998, que declararon inconstitucionales las previsiones de las Leyes de Patrimonio de Cataluña y Castilla y León, respectivamente (que adjudicaban a dichas CCAA los bienes mostrencos), por vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil (Art. 149.1.8ª CE)

⁶ El Art. 28 del Reglamento de la LPE, precisa que si después de que se adjudique en venta el bien investigado se redujere el precio por rebaja de cargas, la liquidación del premio de investigación se girará en torno a la cantidad líquida que el Estado haya de percibir en la venta. Añadiendo el Art. 29 que si la finca no fuese vendida en el plazo de 5 años, el valor del premio sera sustituido por el 10% del valor de la tasación de la finca que conste en el expediente.

un plazo de quince días, en el tablón de anuncios del municipio donde radiquen los bienes o derechos que son objeto de investigación. En el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al que se dé por concluida la publicación del anuncio en el tablón de edictos municipal, las personas afectadas por el expediente de investigación podrán alegar cuanto estimen conveniente a su derecho, acompañando todos los documentos en que basen sus alegaciones⁷. A continuación, la Sección del Patrimonio competente, previo informe de la Abogacía del Estado, determinará las pruebas que hayan de practicarse según la circunstancia del caso, atendiendo al objeto de la investigación y teniendo en cuenta todo lo alegado y diligenciado⁸. Cumplimentada la base probatoria, se pondrá de manifiesto el expediente por término de diez días a las personas a quienes afecte la investigación y hubiesen comparecido en el procedimiento, para que dentro de dicho plazo aleguen lo que crean conveniente a su derecho. Tras ello, la Sección del Patrimonio competente dictará propuesta de resolución que se elevará a la Dirección General de Patrimonio del Estado para que, previo dictamen de la Dirección general de lo contencioso, resuelva el expediente.

Si la resolución del mismo es favorable, se procederá a la inscripción del bien en el Registro de la Propiedad, y se adoptarán cuantas medidas sean procedentes para obtener su posesión⁹. Asimismo se devolverán las actuaciones a la Delegación de Hacienda respectiva para que proceda a tasar la tasación de la finca o derecho y confeccione la ficha oportuna para su inclusión en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. Si, por cualquier causa, el expediente de investigación no fuese resuelto en el plazo de dos años desde su iniciación, el Art. 47.e) de la LPAP prevé la caducidad del mismo.

Finalmente, la competencia de la jurisdicción ordinaria sobre las cuestiones sustantivas del expediente de investigación que tengan de naturaleza civil comprende, en principio, tanto a la declaración de la titularidad del bien como cualquier otro contenido conexo o

⁷ Dicho plazo queda desvirtuado por las previsiones de los artículos 35.e) y 79 de la LRJPAC, que permiten presentar alegaciones a los interesados en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia.

⁸ “todos los documentos en que funden sus alegaciones: documentos públicos judiciales, notariales o administrativos otorgados con arreglo a Derecho; el reconocimiento y dictamen pericial; y la declaración de testigos. No obstante, esta enumeración no es excluyente, sino orientativa dada la previsión favorable del artículo 80.1 de la LRJPAC al admitir cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

⁹ con lo que el art. 47.d) de la LPAP, parece remitirse al ejercicio subsiguiente de las acciones reivindicativas de la posesión: el deslinde, si se dieran los presupuestos para el mismo, o la recuperación de oficio.

complementario a dicha declaración. No obstante, la competencia de la jurisdicción civil debe entenderse normalmente referida, en estos supuestos, a las cuestiones sobre el nudo dominio, puesto que las cuestiones posesorias se ventilarán, tras la investigación, en el marco del subsiguiente ejercicio de la potestad administrativa de deslinde o, sobre todo, de recuperación de oficio, como técnicas de reintegro a las que implícitamente se refiere el art. 47.d) de la LPAP.

La potestad de investigación en el ámbito local está regulada de forma detallada en los Arts. 45 y siguientes del RBCL. De acuerdo con estos, la acción investigadora podrá acordarse por la propia Corporación o mediante denuncia de un particular, pero en todo caso se iniciará de oficio¹⁰, sin perjuicio del derecho subrogatorio de los vecinos (art. 68 LBEL). La iniciación de oficio también puede estar promovida por la iniciativa de una Administración Pública distinta de la Corporación que, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, ponga en su conocimiento hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción (Art. 46.1 RBCL). Por su parte, el Art. 47 del RBCL precisa que para que se admita la denuncia presentada por un particular éste debe anticipar el importe de los gastos en la cuantía que se estime necesaria, que no será menos de 60 euros ni superior a 601, quedando la Corporación obligada a justificar detalladamente los gastos efectuados y a devolver, en su caso, el exceso. En los supuestos en los que la investigación se promueva por denuncia de un particular o por comunicación de otra Administración, la Corporación debe realizar un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción investigadora antes de acordar formalmente la incoación del expediente de investigación (Art. 48 del RBCL).

El acuerdo de iniciación del expediente de investigación se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y en el del Municipio, en el caso de que éste existiese, con la expresión de las características que permitan identificar el bien o derecho investigado. Un ejemplar de dichos boletines se expondrá en el tablón de la Corporación en el que radiquen los bienes durante quince días, dándose asimismo traslado del expediente a la Administración estatal y autonómica, para que éstas puedan hacer valer sus derechos y alegar lo procedente (Art. 49 RBCL, en relación con el Art. 56.1 LBRL). En el plazo de un mes, contado desde el día siguiente debe darse por terminada la publicación de los anuncios en el tablón de la Corporación, las personas afectadas por la investigación

¹⁰ Por el pleno de la Corporación salvo casos de urgencia en los que la iniciación pueda acordarla el Presidente de la Corporación según prevén los arts. 22.2j) de la LBRL y 41.22 y 61.9 del ROF.

podrán alegar cuando estimen conveniente a sus derechos e intereses, acompañando todos los documentos en que funden sus alegaciones, y ello sin perjuicio de la obligación de notificar personalmente a los afectados que resulten conocidos e identificables (Art. 50 RBCL). Transcurrido el plazo de alegaciones se abrirá el expediente a prueba y, una vez valoradas las mismas, se pondrá de manifiesto el expediente a los que hubieren comparecido por un plazo de diez días (Art. 52 RBCL) para su posterior resolución, previo informe del Secretario de la Corporación. Por último, si la resolución de la investigación es favorable, se procederá a la tasación de la finca o derecho, a su inclusión en el inventario y a la adopción, en su caso, de las medidas necesarias para asegurar los derechos de la Corporación¹¹.

El RBCL también regula la cuestión del premio en favor de la persona que promueva la acción investigadora mediante denuncia; premio que el Art. 54 del RBCL fija en diez por ciento del valor líquido que la Corporación obtenga de la enajenación del bien investigado o, en caso de no transmitirse, por el diez por ciento del valor de la tasación, que es la regla que rige actualmente en la Administración del Estado.

II. EL DESLINDE DE BIENES PÚBLICOS

La autotutela administrativa, como facultad a favor de las Administraciones públicas de imponer en el mundo efectivo las consecuencias de sus propias resoluciones, se caracteriza por definir un ámbito de autonomía jurídica que los tribunales no pueden interferir, con carácter general, salvo cuando la autotutela ya se ha producido.

Un ámbito en el cual se hace patente la existencia de este privilegio exorbitante es el de los derechos sobre bienes inmuebles.

El ejercicio del deslinde administrativo por su propia autoridad, constituye uno de las potestades que el Ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública en relación con sus bienes.

Las facultades generales de deslinde y amojonamiento se integran dentro del más amplio derecho de propiedad, como una de sus facultades, y se contemplan en el

¹¹ Con lo que el Art. 53 del RBCL parece aludir a las prerrogativas de reintegro posesorio.

Capítulo III del Título II, “Del deslinde y amojonamiento”, dentro de los art. 384 y ss. del Código Civil.

El deslinde administrativo proviene del derecho reconocido con carácter general en el derecho civil (como derecho común) a todo propietario, pero su existencia y alcance en el ámbito de las Administraciones Públicas respecto al ámbito público general básico radica en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, arts. 60 a 64, junto al Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y respecto a las Entidades Locales en la Ley de Bases del Régimen Local, y el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, arts. 57 a 70. Las Comunidades Autónomas han publicado abundante legislación autonomía reguladora de los bienes públicos.

También se ha publicado una importante legislación aplicable a diversas propiedades especiales que recogen normas peculiares sobre procedimientos de deslinde. Así sucede con la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, arts. 11 a 16; con la Ley de Montes de 21 de noviembre de 2003, arts. 20 y 21; la Ley de Aguas, RDLeg 1/2001 de 20 de julio, art. 95; o la Ley de Vías Pecuarias de 23 de marzo de 1995; arts. 7 a 9, etc.

2.1. Deslinde en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas

El deslinde se reconoce en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 dentro de la Sección III, del Capítulo V del Título II, arts. 50 a 54 de la Ley, sobre los bienes inmuebles de su patrimonio cuando sean imprecisos los límites entre estos y los de otros pertenecientes a terceros o existan indicios de usurpación.

Junto a la descripción de un procedimiento de deslinde idéntico al regulado en el Reglamento de 2009, existe un plazo de caducidad, de manera que el plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de 18 meses, contados desde la fecha de acuerdo de iniciación. Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caduca el procedimiento y se acuerda el archivo de las actuaciones.

Las líneas maestras de los deslindes según esta ley de patrimonio son las siguientes:

- Una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión.
- el procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. En este caso, serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos. Para el cobro de dichos gastos podrá seguirse la vía de apremio.
- el acuerdo de iniciación del procedimiento se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de que, por medio de nota a margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación.
- el inicio del procedimiento se publicará gratuitamente en el “Boletín Oficial del Estado” y en el tabón de edictos del ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión. Igualmente el acuerdo de iniciación se notificará a cuantas personas se conozca que ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde.

La titularidad de un derecho de propiedad sobre una finca inscrita en el Registro de la Propiedad goza de la protección que el mismo ofrece y obliga a la Administración a acudir al procedimiento declarativo ordinario de la jurisdicción civil, pues en este supuesto el procedimiento de deslinde es a todas luces inapropiado en cuanto exceda de la mera averiguación de linderos (STSJ de Navarra de 7 de marzo de 1998).

- la resolución por la que se apruebe el deslinde se dictará previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado, y deberá notificarse a los afectados por el procedimiento de deslinde y publicarse en la forma prevista en el apartado anterior. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.

También en este contexto normativo tiene especial relevancia la existencia de la Memoria del deslinde puesto que a través de ella, fundamentalmente, se puede conocer

la razón de la Administración para actuar en el deslinde, así como la muestra de los títulos habilitantes para entender que existen linderos confusos o, en otro orden de cosas, usurpación o alteración de los límites físicos y de los terrenos. Así dicho de otra forma, para poder acudir al deslinde tienen que quedar clara la usurpación de terrenos, y para ello o junto a ello, tienen que constar debidamente identificadas las fincas, con sus lindes igualmente perfilados (STSJ Castilla- La Mancha de 16 de febrero de 2005).

2.2. Naturaleza, presupuesto y alcance

A) La potestad de deslinde como potestad de identificación física de inmuebles ante la imprecisión de sus límites o la existencia de indicios de usurpación

Es deslinde administrativo, que al igual que el civil de los Arts. 384 y siguientes del CC es una facultad derivada del derecho de propiedad, y que consiste en la potestad de fijar con certeza los límites físicos concretos de las dependencias públicas respecto de las fincas colindantes que pertenezcan a particulares o a otras Administraciones públicas¹². El procedimiento de deslinde administrativo se dirige así a practicar las operaciones técnicas de comprobación o, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas acreditadas en relación a bienes inmuebles de titularidad pública; operaciones que tienen por objeto delimitar los linderos de las fincas y a declarar provisionalmente la posesión de las mismas¹³.

La legislación condiciona el ejercicio de la potestad administrativa de deslinde a un doble presupuesto de hecho: que los límites entre propiedades a deslindar “sean imprecisos o existan indicios de usurpación” (Art. 50.1 LPAP y 56.1 RBCL). Así, el deslinde no es viable “cuando los inmuebles se encuentran perfectamente identificados y delimitados, con la consiguiente eliminación de la incertidumbre respecto de la aparente extensión superficial del fundo y a la manifestación del estado posesorio”¹⁴.

¹² RIVERO YSERN: “el deslinde se puede dar entre un bien público y privado; entre bienes pertenecientes a distintas Administraciones o, incluso, entre bienes que, siendo de una misma Administración, tenga cada uno de ellos unos órganos específicos encargados de efectuar el deslinde”.

¹³ Como expresamente afirma la STS de 29 de noviembre de 1982 (RJ 1982/7357).

¹⁴ STS (Sala Primera, de lo Civil) de 18 de abril de 1984 (RJ 1984,1959). Por su parte, las STS de 3 de noviembre de 1989 (RJ 1989,7844), declara que “para proceder al deslinde de inmuebles es requisito imprescindible que los límites estén confundidos, de manera que no se tenga conocimiento exacto de la línea perimetral de cada propiedad”. Pues, como afirma la Sala Primera del Supremo, citando su antigua sentencia de 13 de mayo de 1959, “la acción de deslinde es semejante a la antigua finium regundorum, con la que mantiene puntos notorios de semejanza y, aunque no pueda con ella identificarse, requiera

Por consiguiente, el deslinde no tiene como finalidad necesaria, a diferencia de la acción reivindicatoria, solventar una controversia posesoria (aunque tiene efectos posesorios declarativos) sino que su finalidad típica es la de constatar la identificación de unos bienes que se encuentran en una situación de imprecisa colindancia, con objeto de comprobar la concordancia del título de propiedades con la realidad y con independencia de las situaciones de usurpación o perturbación posesoria.

Por otro lado, la consideración “indicios de usurpación” como presupuesto legitimador del ejercicio de esta potestad obliga a delimitar lo que se entiende por ellos, a los efectos de estimar procedente la acción de deslinde o la de recuperación de oficio, cuyo ejercicio reclama la consumación de la usurpación, es decir, que la posesión se haya perdido indebidamente (como expresa el Art. 55.1 de la LPAP).

La respuesta a este interrogante no es fácil, ya que la propia jurisprudencia ha estimado que el deslinde no está desprovisto de una cierta función recuperatoria, al considerar que la imprecisión de límites suele conllevar indicios de usurpación. No obstante, la delimitación entre el ejercicio de la acción recuperatoria y el deslinde ha quedado trazada jurisprudencialmente en la constancia que se tenga del estado posesorio de los bienes y de su usurpación, como realidad consumada o solamente indiciaria¹⁵.

No obstante, debe precisarse que el indicio de usurpación, no basta por sí solo, para ejercitar el deslinde, puesto que es necesario que se dé imprecisión de los límites de la colindancia, y que es el verdadero presupuesto material del deslinde.

Como conclusión: si existe prueba indiciaria de la usurpación pero el sujeto que la aprecia no es colindante no procederá el deslinde, sino la recuperación de oficio¹⁶.

como supuestos fundamentales el dominio de las fincas cuyo deslinde se pretende y la confusión de linderos con otra del demandado y cuya propiedad pertenece a éste”.

¹⁵ De modo que aclara la STS de 20 de febrero de 1985 (RJ 1985, 2644), “la recuperación de oficio requiere inequívoca constancia de la posesión originaria de los bienes presuntamente usurpados, que habrá de acreditarse documentalente al acordar la recuperación. Cuando no sea así, cuando los límites aparezcan imprecisos y, por tanto, la prueba de la usurpación sea sólo indiciaria, el procedimiento adecuado es el deslinde”.

¹⁶ Así lo declara la jurisprudencia, que no exige una intensidad especial de la usurpación o continuidad de la misma en el tiempo para legitimar la acción recuperatoria (véase, por ejemplo, las SSTS de 3 de junio de 1985 –RJ 1985, 3201-, 23 de septiembre de 1986 –RJ 1986,5974-, o de 2 de junio de 1987 –RJ 1987,5914-); al tiempo que ha aclarado que para ejercitar la recuperación de oficio no es necesario el deslinde previo “cuando no existe confusión de límites” (SSTS de 23 de noviembre de 1998 –RJ 1998,9605-, Y de 9 de mayo de 1997 –RJ 1997,4397-).

B) Efectos del deslinde y derechos de terceros propietarios y poseedores. Especial referencia a los efectos del deslinde en la legislación de costas, aguas y vías pecuarias

De lo que apuntábamos con anterioridad se deduce que la naturaleza del deslinde no es declarativa de propiedad, a diferencia de lo que ocurría con la acción investigadora. Frente a ésta, el deslinde se desenvuelve en el estricto ámbito posesorio. Así, la jurisprudencia ha señalado en numerosas ocasiones que la potestad de deslinde no supone una acción reivindicatoria y que, desde luego, no es título suficiente para sustentar el derecho de propiedad¹⁷.

En todo caso, el deslinde declara la posesión de lo deslindado, pero no es un título de posesión pleno, pues no destruye la presunción posesoria que se deriva a favor del titular registral. En este sentido, cabe recordar que la Ley Hipotecaria (LH) dispone que, a todos los efectos, se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. Asimismo añade que el que tenga inscrito el dominio de inmuebles o derechos reales sobre los mismos tiene su posesión, no pudiendo ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio o de derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente o a la vez, se entable demanda civil de nulidad o cancelación registral (Art. 38 de LH). Esto se corrobora en el Art. 1 de la LH al disponer que los asientos practicados en los libros de Registro están bajo la salvaguarda de los Tribunales y producirán sus efectos mientras no se declare la inexactitud en los términos establecidos en la propia LH.

En consonancia con estas previsiones, tanto la doctrina de la Dirección General de los Registros y el Notariado como la jurisprudencia del Tribunal Supremo han declarado en reiteradas ocasiones que el deslinde administrativo no puede desconocer la presunción de legalidad que se deriva del Art. 38 de la Ley Hipotecaria a favor de la propiedad registralmente inscrita, pues al ser un mero acto de delimitación física de bienes inmuebles que se desenvuelve en el estricto ámbito posesorio, la Administración está

¹⁷ En palabras de la STS de 3 de marzo de 1992 (RJ 1992, 1775), “el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares ostenten derechos de propiedad y prueben una posesión superior a un año, ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas”.

obligada a respetar las situaciones de derecho protegidas por las presunciones posesorias establecidas en el orden civil e hipotecario, de forma que no podrá fijar los linderos de su propiedad ocupando las situaciones inscritas. Como afirma la STS de 1 de marzo de 1983 (RJ 1983,6027), “la inscripción registral produce la legitimación prevenida en el Art. 38 de la LH, y consiguientemente el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar esta presunción de legalidad a favor de la registral que sólo puede ser destruida por sentencia mediante el ejercicio de actuaciones, no sólo en el orden de la titularidad dominical, ya que el deslinde no puede nunca prejuzgar dicha cuestión, sino en el de la posesión legal, y de aquí que la delimitación no puede hacerse discrecionalmente, sino con base y respeto a las situaciones de propiedad y posesión” , pues no es posible reconocer un derecho de propiedad o una situación posesoria sobre el mismo bien a dos personalidades distintas, salvo los supuestos legales de indivisión.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la doctrina y la jurisprudencia han precisado que la presunción de titularidad y posesión que ampara el Art. 38 de la LH cubre únicamente los datos jurídicos, no las circunstancias de mero hecho, tales como la extensión, cabida, situación o linderos de la finca inscrita. Quiere ello decir que la Administración ha de respetar el contenido de las inscripciones registrales, pero no más allá de la eficacia ofensiva y defensiva de a las mismas reconoce la legislación hipotecaria, que no asegura presunción alguna de la exactitud en cuanto a la superficie, cabida y linderos de las fincas, como tampoco asegura la total correspondencia del contenido de los asientos con la realidad física extraregstral. Otra cosa supondría restar de toda eficacia al deslinde.

Esto, debe conectarse con la previsión contenida en el Art. 53.2 de la LPAP, según el cual, la resolución aprobatoria del deslinde es de los bienes, siempre que se den los demás extremos exigidos por el Art. 206 de la LH.

Asimismo, debe consignarse que la jurisprudencia ha declarado que, dado el carácter esencialmente delimitador del deslinde, el acto de deslinde carece de carácter inmutable, toda vez que, ceñido al momento de su realización, puede resultar alterado a

posteriori, bien por cambios naturales, bien por modificación de la definición legal de la extensión o composición de la titularidad administrativa de los bienes¹⁸.

Pese a todo lo dicho, ha de tenerse presente que la legislación sectorial en materia de costas (Art. 13 de la Ley 22/1988, de 28 de julio), aguas (Art. 95 del Texto Refundido de 20 de julio de 2001) y vías pecuarias (Art. 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo), dota al deslinde de efectos declarativos de la posesión y de la titularidad demanial, a la vez que confieren a dicho título eficacia prevalente respecto a las titularidades registrales contradictorias, lo que eleva el alcance y efectos de esta potestad mucho más allá de los limitados y provisionales efectos declarativos de la posesión que le confiere la legislación general sobre patrimonios públicos¹⁹. Ello supone, como ha advertido el Consejo de Estado, “una ruptura del tradicional monopolio del juez civil para conocer de cualquier cuestión relativa al dominio, aun cuando éste fuera de titularidad pública, atribuyendo a la Administración que promueve el deslinde la facultad de decidir, en vía administrativa, sobre la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al consiguiente amojonamiento, y sin que las inscripciones registrales puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”. Hasta el punto de poder afirmar que “la realidad extraregstral del deslinde administrativo goza del valor de enervar la presunción *iuris tantum* que confiere el Registro de la Propiedad a las titularidades inscritas, de tal forma que la realidad registral contradictoria cede a favor de la propiedad pública declarada en el acto administrativo de deslinde”²⁰.

2.3 El procedimiento de deslinde

A continuación hay que referirse de forma conjunta al procedimiento de deslinde que está vigente para el ámbito de la Administración del Estado y de la Administración Local. La remisión que hace el Art. 86.b) de la LBRL al procedimiento de deslinde de los bienes estatales ha determinado la similitud de ambos procedimientos, de forma que los Arts. 56 a 69 del RBCL son, prácticamente, una reproducción literal de los correspondientes preceptos del RLPE. Actualmente, el Art. 52 de la LPAP contiene las normas a las que habrá de sujetarse el deslinde de los inmuebles demaniales y

¹⁸ SSTS de 16 y 28 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 8998 Y 8793 respectivamente).

¹⁹ No obstante, debe advertirse que algún sector minoritario de la doctrina ya había afirmado la naturaleza reivindicativa del deslinde administrativo, como acto declarativo de la titularidad dominical, antes de que la legislación sectorial acogiera esta tesis en relación a ciertas categorías de bienes.

²⁰ Dictamen 1132/96, de 13 de junio de 1996.

patrimoniales de la Administración del Estado, que siguen con bastante fidelidad la regulación anterior. Además de estas previsiones, debe tenerse en cuenta los artículos referidos al deslinde en el desarrollo reglamentario de la LPAP (Arts. 61 a 67 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

La iniciación del procedimiento de deslinde se acuerda siempre de oficio por la Administración, por iniciativa propia o a petición de los propietarios de fincas colindantes o titulares de enclaves sitos en inmuebles públicos, dando lugar a un expediente encabezado por el acuerdo de iniciación y seguido por todos los documentos justificativos del dominio de la Administración y de las fincas colindantes. Cuando el expediente de deslinde se inicia por petición de algún colindante, la Administración no puede negarse al apeo²¹, aunque podrá exigir a los solicitantes la presentación de los documentos y pruebas que se estimen indispensables para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución²². Asimismo, en estos casos, los gastos generados por el procedimiento de deslinde correrán a cargo del solicitante, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con dichos gastos, que podrán ejecutarse por la vía de apremio [Art. 52.a) de la LPAP].

El expediente de deslinde se iniciará previo examen de una memoria que contenga los siguientes extremos (arts. 34 RLPE Y 58 RBCL):

- a) Justificación del deslinde que se propone;
- b) Descripción de la finca o fincas, con expresión de sus linderos generales, de sus enclaves, colindancia, extensión perimetral y superficie;
- c) Título de propiedad y, en su caso, certificado de inscripción en el Registro de la Propiedad, incidentes habidos en relación a la titularidad del bien, así como las informaciones posesorias que se hubieran practicado y los actos de reconocimiento de la posesión.

La carga de justificar el deslinde corresponde al sujeto que lo promueva, lo que en el caso de la Administración justifica el cumplimiento de la memoria justificativa, cuya

²¹ SSTS de 23 de abril de 1999 (RJ 1999/5182).

²² Como avala la STS de 16 de marzo de 1988 (RJ 1988, 2171).

omisión supondría la invalidez del deslinde por omisión de un trámite esencial del procedimiento.²³

A estas previsiones hay que añadir la obligación que incumbe a la Administración actuante de elaborar un presupuesto de los gastos que conlleve la práctica del deslinde, que en caso de promoverse por los colindantes será a cuenta de éstos.

El acuerdo de iniciación del deslinde ha de notificarse a los dueños de las fincas colindantes y a los titulares de otros derechos reales sobre las mismas, con indicación de la fecha hora y lugar el que se iniciarán las operaciones técnicas de deslinde. Asimismo, el acuerdo habrá de ser comunicado al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca estuviese inscrita, para que se extienda nota del acuerdo a margen de la inscripción [arts. 52.b) de la LPAP, 33 del RLPE, y 57.3 del RBCL]. Si la finca no está inscrita, no hay obligación de hacerlo hasta que no se apruebe el deslinde.

Sin perjuicio de la notificación a los interesados, y una vez efectuada ésta, el acuerdo de iniciación del deslinde habrá de publicarse los Boletines Oficiales correspondientes y en el Tablón de anuncios del Ayuntamiento donde radiquen los bienes, todo ello con una antelación de sesenta días a la fecha acordada para las operaciones sobre el terreno²⁴. Desde el momento de la publicación, los interesados pueden presentar cuantas pruebas y documentos estimen necesarios para la defensa de sus intereses hasta los veinte días anteriores al comienzo de las operaciones, debiendo la Administración resolver lo que proceda con anterioridad al inicio de las operaciones de deslinde (Arts. 37 a 40 RLPE y Arts. 60 a 63 del RBCL).

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, una vez iniciado el procedimiento de deslinde, no puede incoarse un proceso judicial civil con igual pretensión²⁵, ni se

²³ La jurisprudencia ha insistido en la esencialidad del trámite de la memoria afirmando, en palabras de la STS de 5 de noviembre de 1990 (RJ 1990,8739) “la Administración, para resolver el expediente, ha de basarse en aquellos documentos o hechos a que hace referencia el Art. 58 del RBCL, y en general en las demás pruebas que contribuyan a formar juicio sobre las cuestiones planteadas y de los que pueda deducirse con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho”.

²⁴ Según ha afirmado el Tribunal Supremo, esta publicación cumple una doble finalidad, de un lado la puesta en conocimiento del deslinde a quienes gozan de la consideración de dueños de las fincas colindantes o de titulares de derechos reales sobre las mismas que, debiendo ser notificados no pudieron serlo por desconocerse su identidad o domicilio; y, de otro lado, dar audiencia de forma indiscriminadas a cuantas personas pudieran aportar datos o cualquier otro elemento de juicio sobre bienes afectados (STS de 22 de abril de 1980 –RJ 1980, 2593-).

²⁵ STS de 25 de junio de 1987 (RJ 1987, 4550).

admitirán interdictos contra la actividad administrativa de deslinde “mientras éste no se lleve a cabo”.

Sobre el terreno tiene lugar la práctica del apeo, que es el reconocimiento in situ de la situación de las fincas para fijar sus linderos ante un representante de la Administración, un técnico y los propietarios afectados. El acta o actas sucesivas de apeo que se levanten contendrán las referencias relacionados en los Arts. 41 del RLPE y 64. 3 del RBCL (lugar y hora en que se inicia y acaba el deslinde, datos de los concurrentes, manifestaciones u observaciones que formulen y actos del terreno deslindado) y se incorporarán al expediente junto a un plano a escala de la finca.

Las actuaciones practicadas se elevarán al órgano competentes para resolver que, de aprobar el deslinde, debe dar traslado del mismo al Registro de la Propiedad correspondiente para que registre el deslinde, una vez que éste sea firme (Art. 53.1 LPAP) en un asiento separado a la inscripción originaria de la finca. Si ésta no se hallase inscrita, se procederá a la inscripción previa del título adquisitivo de la misma (o las correspondientes certificaciones), inscribiéndose a continuación el deslinde, siempre que se den los requisitos exigidos por el Art. 206 de la LH (Art. 53.2 LPAP).

En el caso de los inmuebles demaniales, si quedaran terrenos sobrantes de los deslindes practicados sobre los mismos, éstos se podrán desafectar en la forma prevista en el Capítulo I del Título III de la LPAP (Art. 54.1 de la LPAP)²⁶.

Señalar que cuando el acuerdo de deslinde sea firme, se procederá a marcar los límites de la finca mediante hitos o caballones, con intervención de los interesados; lo que pese a su trascendencia física o visual, no tiene efectos constitutivos, siendo un mero acto de ejecución material de lo declarado en la resolución del deslinde.

Finalmente, parece procedente hacer referencia a la novedosa posibilidad de enajenar muebles en trámite de deslinde que ha introducido la LPAP. Anteriormente, el Art. 65 de la anterior Ley de Patrimonio del Estado establecía que “no podrá promoverse la

²⁶ El apdo. 2º del Art. 54 de la LPAP añade la obligación de que en los deslindes de bienes demaniales acuda un representante del Ministerio de Hacienda si la competencia para efectuar el deslinde no corresponde a dicho Ministerio. Asimismo, el apdo. 3º del citado artículo establece la competencia del Director General de Patrimonio del Estado para instar a todos los departamentos ministeriales y organismos públicos competentes el deslinde de los inmuebles demaniales que tengan afectados o adscritos a efectos de determinar con precisión la extensión de éstos y la eventual existencia de terrenos sobrantes.

venta de los bienes que se hallasen en litigio; si se suscitase después de iniciado el procedimiento de enajenación, éste quedará provisionalmente suspendido”. Esta redacción fue objeto de sucesivas reformas con la finalidad de permitir la enajenación de bienes litigiosos del Estado pero garantizando al mismo tiempo el conocimiento y asunción de esa circunstancia por el futuro adquirente.

III. EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

3.1 Notas características del desahucio administrativo

El desahucio administrativo como potestad referida a los bienes y derechos de dominio público

El desahucio administrativo constituye una potestad reconocida a las Administraciones Públicas para la protección y defensa de sus bienes. En este sentido, el art. 58 LPAP configura la potestad de desahucio administrativo con las siguientes palabras:

Las Administraciones Públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros.

También es aplicable el art. 27 LPAP, que establece que la Administración podrá tomar posesión de los bienes adjudicados en vía administrativa, ejercitando, en su caso, la potestad de desahucio regulada en la sección 5ª del capítulo V del título II de esta Ley.

Ambos preceptos tienen el carácter de legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.18º CE (disposición final segunda LPAP).

En el ámbito local se regula el desahucio administrativo en los artículos 120 y siguientes del RBEL/1986, extendiendo la potestad de desahucio sobre los bienes demaniales y comunales de las Entidades locales, al referirse a la extinción de los derechos constitutivos sobre tales bienes.

El desahucio no se identifica, pues, con el lanzamiento, sino que alude a un medio para recuperar la posesión de un bien que venía siendo utilizado legítimamente por el

concesionario o por la persona autorizada, pero que como consecuencia de la extinción de ese título es reivindicado coactivamente por la Administración. En este sentido González Pérez señala que:

“El desahucio administrativo, tal y como se regula en nuestro ordenamiento jurídico, no es el procedimiento administrativo propiamente ejecutivo. Es indudable que todo desahucio administrativo culmina en el lanzamiento de los ocupantes del inmueble, lanzamiento que sí constituye una manifestación típica de la ejecución forzosa (...) El procedimiento no se limita al lanzamiento, sino que en él se decide la resolución de los posibles contratos que legitimaban la ocupación.”

La potestad de desahucio requiere la utilización de un procedimiento que es exclusivamente administrativo, en el sentido de que se impide la intervención de otros órganos y que reviste carácter sumario.²⁷

Puede afirmarse que tiene un objeto idéntico al civil, pero no es un Juez quien lo declara, sino la propia Administración titular del bien. En ambos casos existe un fundamento jurídico concreto: de forma unilateral el arrendador resuelve el contrato que ampara la posesión del bien con la finalidad de recuperar su posesión. Sin embargo, la diferencia básica de fondo estriba en la distinta posición que adopta la Administración y el particular ante el Derecho, que impide desde luego asimilar la propiedad pública con la propiedad privada. Como ha subrayado Parada,

“La existencia de un régimen básico de Derecho administrativo para los bienes públicos patrimoniales diferencia de forma notable su régimen jurídico del civil común de la propiedad privada, configurando un régimen peculiar y exorbitante (...) con el otorgamiento de poderes privilegiados, de naturaleza cuasi-judicial, para su protección o defensa, como es el caso de las potestades de deslinde, reintegro posesorio o desahucio.”

²⁷ Así lo señala F. SAINZ MORENO (Vid. “Bienes de las Entidades Locales”) al deducir las características del desahucio administrativo local según resulta del citado artículo 120 RBEL/1986. Se trata de un procedimiento administrativo, dice, y sumario atribuido a la competencia de las corporaciones locales, de modo que su iniciación impedirá la intervención de otros organismos que no fueren los previstos en el Reglamento de Bienes, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios, salvo en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa (art. 122). Además es un procedimiento necesario, de modo que cuando concurren los supuestos para el desahucio, las Corporaciones lo efectuarán “en todo caso por vía administrativa” (art. 120 RBEL)”.

3.2 Concepto, objeto de ejecución y procedimiento

La figura del desahucio encuentra en el Derecho Administrativo un extenso campo en el que despliega su eficacia como potestad de autotutela reconocida a favor de la Administración para la defensa y protección de sus bienes inmuebles. La configuración de una masa creciente de patrimonios públicos desde la desamortización, la política de infraestructuras y las expropiaciones subsiguientes, así como la protección del dominio público hidráulico y minero desde la segunda mitad del siglo XIX, determinan que se confiera una protección posesoria a los bienes inmuebles de la Administración para que sea posible su recuperación en determinadas circunstancias. Es así como las mismas facultades que se confían a los Jueces del orden jurisdiccional civil se aplican por la Administración para recuperar la posesión de sus bienes inmuebles.

Con frecuencia esta potestad de desahucio se suele confundir con la potestad de recuperación de oficio, ya que ambas tienen por finalidad recuperar una posesión. Sin embargo la principal diferencia es que, básicamente, la recuperación de oficio o *interdictum proprium* presupone una usurpación ilegítima de la posesión y por su parte el desahucio administrativo no sólo tiene por fin el lanzamiento del poseedor actual, que coincide con la configuración en Derecho Civil, sino que la extinción del título jurídico que ampara la posesión y que legitima al poseedor actual se ha extinguido o caducado, lo cual constituye un requisito previo para la potestad.

PARADA define el desahucio de la siguiente manera:

Tipo especial de proceso civil mediante el cual el propietario de un inmueble recupera la posesión del mismo frente a los precaristas o previa anulación o rescisión del título, normalmente arrendaticio, que legitimaba su posesión.²⁸

En general, el desahucio administrativo tienen una escasa atención en la doctrina administrativa española, pero algunos autores coinciden en conformar un concepto

²⁸ Vid. PARADA VAZQUEZ, J.R.: Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derechos Urbanístico cit., p. 33. Añade V. MARTÍN SANZ (vid. “Bienes Públicos”, en S. MUÑOZ MACHADO (Dir): Tratado de Derecho Municipal, tomo II, Civitas, Madrid, 2º Edición, 2003, pp 2.022-2.023), que “ el desahucio administrativo tiene un objeto idéntico al desahucio civil, si bien en este caso no será aun juez quien lo declare, sino la propia Administración titular de bien”.

jurídico- material de desahucio; Así por ejemplo, García de Enterría y Fernández Rodríguez señalan lo siguiente al respecto:

El desahucio administrativo no es un medio autónomo de ejecución forzosa, previsto y regulado con carácter general, sino simplemente una variedad de la compulsión directa consistente en el lanzamiento por los propios agentes de la Administración de quienes ocupan sin título bastante los bienes de dominio público.²⁹

J.A. SANTAMARÍA PASTOR entiende que el desahucio administrativo es una manifestación de la potestad de recuperación que procede respecto de los bienes demaniales, y coincide en señalar, en relación con el procedimiento para el ejercicio de la potestad, que el mismo tiene la peculiaridad “de ser necesaria previamente la declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de uso de los bienes demaniales y, en su caso, la fijación de la indemnización que proceda”³⁰

Al referir principalmente la potestad de desahucio a los bienes demaniales, J.R. PARADA VAZQUEZ señala lo siguiente:

Es competencia de la Administración declarar, cuando proceda, la rescisión, anulación, caducidad, etcétera, de los títulos concesionales, derivados del contrato administrativo de concesión; asimismo para facilitar el proceso de recuperación sin necesidad de acudir al juez civil cuando el ocupante no lo haga voluntariamente, la Ley reconoce a la Administración la potestad de recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros (art. 58 LPAP)³¹

En idéntico sentido, J. BERMEJO VERA considera que “el desahucio es una potestad por la que la Administración titular de un bien público puede instar unilateralmente el desahucio de los terceros que venían usando o aprovechando dicho bien, declarando el rescate o la caducidad de los títulos (autorización o concesión) y efectuando el posterior lanzamiento de sus ocupantes si estos no abandonan voluntariamente la posesión. Es

²⁹ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R.: Curso de Derecho Administrativo, vol I, cit., p. 826.

³⁰ Vid. Principios de Derecho Administrativo General, vol II, cit., P. 592

³¹ Vid. Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico, cit., p. 34.

una figura paralela al desahucio civil, regulado hoy bajo la forma del juicio verbal en la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 250.1.2º LEC), cuyo objetivo es la recuperación de la posesión de un inmueble cedido en precario por el propietario del mismo”.³²

En el ámbito de las potestades conservativas sobre los bienes y derechos públicos, el desahucio administrativo, según J. F. MESTRE DESLIGADO, “permite a las Administraciones Públicas, por sí mismas- sin necesidad de acudir a la jurisdicción- recuperar la posesión y la plena disponibilidad sobre los bienes y derechos públicos que habían sido ocupados inicialmente de manera legítima, contando con el correspondiente título habilitante, una vez el mismo se ha extinguido”.³³

Por su parte, F. SAINZ MORENO señala que “cuando un bien de una Administración está ocupado por personas cuyo derecho se ha extinguido y no lo abandonan voluntariamente la Administración puede proceder al desalojo forzoso utilizando los medios de ejecución forzosa”.³⁴

En este mismo sentido, J. GONZÁLEZ SALINAS mantiene que “el desahucio administrativo hace referencia a supuestos de ocupación y posesión legitimados inicialmente por el correspondiente título, pero que, posteriormente, al extinguirse dicho título, quedan sin cobertura”.³⁵

En el ámbito de las entidades locales, F. A. CASTILLO BLANCO concreta la siguiente definición de derecho administrativo:

Facultad que el ordenamiento jurídico concede a las Administraciones Públicas para promover y ejecutar por sí misma el lanzamiento o desalojo forzoso de quienes, habiendo disfrutado legítimamente y con título bastante la ocupación de un bien inmueble de su pertenencia, dejan de ostentar el mismo o este queda vendido. Se configura de esta forma como una vía complementaria a los medio de ejecución forzosa,

³² Vid. Derecho Administrativo. Parte Especial, Civitas, Madrid, 5º Edición, 2001.

³³ Vid. “El desahucio administrativo (artículos 58 a 60) cit., p. 682.

³⁴ Vid. “Bienes de las Entidades Locales” cit., p. 1632.

³⁵ Vid. Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas, Civitas, Madrid, 2000.

o al menos una modalidad de compulsión directa, respecto de los que ya gozan las entidades locales”.³⁶

Es la tesis que recoge la STS de 28 de julio de 1987 (RJ 1987/7.687), al caracterizar el desahucio administrativo de la forma siguiente:

El desahucio administrativo es un procedimiento de naturaleza administrativa que, por tanto, desarrolla la Administración por sí sin intervención de los Tribunales y cuya finalidad última, en fase de ejecución forzosa, es el lanzamiento, por los propios agentes de aquella, de quienes sin título bastante ocupan bienes de dominio público. En la mencionada fase si constituye una variedad de la compulsión directa sobre las personas y justamente por ello hay que destacar que para su precedencia resulta imprescindible que el poseedor de los bienes carezca de título bastante para justificar su posición. Lo que en definitiva significa que si dicho poseedor presenta titulación suficiente no procederá esta vía compulsiva sin que previamente haya destruido dicho título.

Por otro lado, un concepto legal del desahucio puede encontrarse en el art. 58 LPAP, dentro de la Sección V “Del desahucio administrativo” del Capítulo V “De las facultades y prerrogativas para la defensa de los bienes públicos” del Título II “Protección y defensa del patrimonio”, que dice:

Las Administraciones Públicas podrán recuperar por la vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando recaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros. Por lo tanto, el desahucio administrativo consiste en el desalojo o expulsión mediante la culminación de un procedimiento administrativo, de quienes ocupen un bien inmueble demanial, una vez que se les haya extinguido el título legítimo que les autorizaba para su ocupación.

Profundizando en ello, el art. 59 LPAP prescribe que para el ejercicio de la potestad de desahucio será necesaria la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público. Esta declaración será consecuencia de la previa instrucción del procedimiento administrativo, en el que

³⁶ Vid. “El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en J.F. MESTRE DELGADO (coord.): El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003.

deberá darse audiencia al interesado, y en el que se abordarán las declaraciones para dar situación a la situación posesoria y, si procediese, concretar la correspondiente indemnización.

El procedimiento finaliza con la resolución ejecutiva de desahucio, que será notificada a quien se le ordene la desocupación del bien demanial, para lo que se le concederá un plazo no superior a ocho días. Tal orden o requerimiento de desalojo no constituye un simple o mero acto de trámite, sino que es una resolución de impugnación, y al efecto para salvaguardar el equilibrio entre la garantía del interés público y el derecho a la efectiva defensa del particular, lógicamente se permite, si se impugna, la adopción de medidas cautelares que eviten, en su caso, daños de imposible o difícil reparación.³⁷

Ahora bien, sino se adoptan medidas cautelares que impidan el desalojo y el poseedor no atendiera a la orden de desahucio en el plazo que le se haya concedido, la Administración procederá al desalojo con el medio apropiado de ejecución forzosa previsto en el capítulo V del título VI de la LRJPAC. Para ello podrá solicitarse el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponer multas coercitivas de hasta un cinco por ciento del valor de los bienes ocupados, reiteradas por período de ocho días hasta que se produzca el desalojo. En cualquier caso, los gastos que ocasione el desalojo serán a cargo del detentador, pudiendo hacerse efectivo su importe por la vía de apremio.

De acuerdo con lo que indica el artículo 60 LPAP, en el ámbito de la Administración General del Estado la competencia para ordenar el desahucio corresponderá al ministro del departamento o al presidente o director del organismo público que tenga afectados o adscritos los bienes.

3.3 Referencias en la legislación sectorial

Existen dos medios de ejecución forzosa alternativos, en ocasiones sucesivos, para obligar al detentador a desalojar: la multa coercitiva (art. 99 LPC) y la compulsión sobre las personas (art. 100 LPC). De ahí, lo erróneo de los planteamientos que

³⁷ (STS 19-6-2001 [RJ 2001,8901]).

identifican el desahucio con el acto de lanzamiento, ya que ni tan siquiera es este preciso si la Administración decide imponer una multa coercitiva.

En el caso del desahucio administrativo no cabe duda de que la multa coercitiva es menos gravosa que la compulsión directa, consistente en la satisfacción de una cantidad de dinero, y que no es comparable con el lanzamiento en que la compulsión consiste, en cuanto que esta se traduce en el empleo de la fuerza sobre las personas y restringe las libertades públicas en mayor medida que la multa. Es aquí donde el principio de proporcionalidad sirve para considerar la elección del medio de ejecución forzosa.

No obstante la multa presenta la dificultad de su cuantificación, pues el valor de los bienes ocupados puede medirse en función de muchas variables diferentes y la LPAP no lo precisa. Como ha destacado el Tribunal Supremo en su *Sentencia de 6 de abril de 1982 (RJ 1982/2387)*:

(los lapsos de tiempo que median entre una multa y otra deben ser) suficientes para cumplir lo ordenado, es decir, adecuados o proporcionados para que en el ínterin quepa al sancionado realizado.

También la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene distinguiendo del puro lanzamiento la previa declaración de extinción de la concesión demanial, o la declaración de expropiación forzosa o de extinción de los derechos arrendaticios.

A este propósito, la *Sentencia de 11 de junio de 1975 (RJ 1975/3.464)* declara que

“El desahucio, aunque sea de naturaleza administrativa, es siempre acto resolutorio del contrato y recuperatorio de la posesión, en tanto que el puro lanzamiento se limita a una medida de ejecución material.”

De estas definiciones doctrinales, legales y jurisprudenciales se deducen los rasgos característicos del desahucio administrativo. Puede ahora desprenderse una definición mas concreta: *potestad mediante la cual la Administración Pública desaloja al ocupante de un bien de dominio público y, en algunos casos, de un bien patrimonial, por haberse extinguido el título legitimador, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.*

La potestad de desahucio va más allá de la estricta protección de los bienes de dominio público y comunales, y tanto la legislación estatal como la autonómica reconocen la posibilidad de ejercer esta potestad para desocupar a los titulares de derechos de arrendamiento constitutivos sobre fincas expropiadas y para el desalojo de los beneficiarios, arrendatarios, ocupantes de viviendas de protección oficial, entre otros supuestos.

IV. LA RECUPERACIÓN POSESORIA DE BIENES Y DERECHOS DEL PATRIMONIO

4.1 La recuperación de oficio de bienes públicos

La recuperación posesoria, recuperación de oficio o *interdictum proprium* está ligada históricamente, y en ocasiones confundida, con el deslinde administrativo, ya que a través de este la Administración efectúa una declaración provisional que implica simultáneamente una autorreivindicación demanial del *ius possidendi* que la Administración ostenta sobre los bienes deslindados, como corresponde a todo propietario (art. 348 CC).

Y al igual que en el caso de la potestad de desahucio, la potestad de recuperación de oficio se fundamenta en que la Administración reacciona por su propia autoridad, en ejercicio de la autotutela que la define, contra el uso llevado a cabo por otras personas, empleando poderes coercitivos. Pero mientras que la recuperación de oficio opera al margen de todo vínculo obligacional, el desahucio presupone un título previo válido; concesión, autorización, licencia u otro; que se extingue, que es objeto de expropiación o que se caduca, de manera que es preciso llevar a cabo el lanzamiento cuando el particular no convenga abandonarlo voluntariamente.

4.2 Fundamentos y Naturaleza jurídica

En la actualidad la potestad de recuperación posesoria de bienes y derechos del patrimonio de todas las Administraciones Públicas encuentra cobertura jurídica en el artículo 55 LPAP, que, por efectos de lo dispuesto en la disposición final segunda número cinco de la de LPAP, tiene carácter básico.

De acuerdo con lo dispuesto en este artículo 55 de la LPAP, la Administración puede utilizar el *interdictum proprium* (recuperación posesoria) en propio provecho, sin necesidad del auxilio judicial, cuando pretenda recuperar la posesión de sus bienes y derechos del patrimonio; ya que como es sabido, los interdictos sirven para proteger, retener o recobrar la posesión.

De igual manera, en el ámbito autonómico las correspondientes leyes patrimoniales contemplan este privilegio. El artículo 82 LBRL reconoce como prerrogativas de las entidades locales la potestad de recuperar por ellas mismas la posesión de sus bienes “en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público y, en el plazo de un año, los patrimoniales”. Finalmente, en términos similares se orienta la legislación sectorial que posibilita, por ejemplo, la recuperación posesoria de oficio, en cualquier tiempo sobre el dominio público marítimo-terrestre³⁸ o la recuperación posesoria de los montes demaniales³⁹.

La naturaleza privilegiada de esta facultad de recuperación posesoria de los bienes y derechos del patrimonio de las Administraciones Públicas, ha sido enfatizada por la jurisprudencia, en cuanto que posibilita la obtención de algo que, normalmente en las relaciones privadas, sin la intervención de los Tribunales no podría conseguirse, evitando a las Administraciones tener que pretender jurisdiccionalmente la defensa y protección de sus derechos posesorios. Por lo tanto, nos encontramos ante una auténtica acción interdictal ejercida por la propia autoridad administrativa, por la que sin prejuzgarse cuestión alguna de propiedad, se actúa contra el tomador de un bien de titularidad presuntamente pública, de suerte que se restituye su posesión o uso público.⁴⁰

No obstante, esta facultad que las Administraciones Públicas poseen de recuperar por sí mismas la propiedad de sus propios bienes y derechos, tanto patrimoniales como de dominio público, está sujeta a límites estrictos por encima de los cuales también la Administración debe acudir a los Tribunales al objeto de ejercitar la acción reivindicatoria que reconoce a todo propietario el artículo 348 del Código Civil.

³⁸ (Art. 10.2 Ley de Costas).

³⁹ (Art. 20 de la Ley 43/2003 de Montes).

⁴⁰ (STS 4-1-1991 [RJ 1991, 559]).

Por consiguiente, el *interdictum propium*, como potestad de naturaleza privilegiada, y de carácter estrictamente posesorio, esta sujeta a la existencia de una prueba completa y acabada por la que se demuestre:

En primer lugar, “la posesión administrativa”, es decir, el uso público del bien o derecho cuestionado, sin perjuicio de su verdadera naturaleza dominical, aunque si se demuestra que los bienes usurpados son de dominio de la Administración se presupone su derecho a la recuperación posesoria del bien o derecho patrimonial⁴¹.

En segundo lugar, para utilizar la prerrogativa de la recuperación posesoria resulta preciso demostrar que el uso público del bien o derecho patrimonial ha sido perturbado por la persona física o jurídica contra quien se dirige la acción administrativa, independientemente de que puedan ejercitarse las acciones pertinentes para la declaración de propiedad o de otros derechos reales ante la jurisdicción civil (STS 23-3-1999 [RJ 1999,2714]).

Finalmente señalar que, la jurisprudencia estima que la recuperación posesoria, se manifiesta como una verdadera potestad, y no como una simple facultad, al ser de obligado ejercicio y no de simple grado discrecional (STS 23-3-1999 [RJ 1999, 2714]).

4.3 Procedimiento y reflejo sectorial

La recuperación posesoria viene legitimada por una perturbación en la posesión de sus bienes demaniales o patrimoniales por parte de terceras personas no sustentada en título alguno.

Como es lógico, la Administración que pretenda ejercer la potestad de recuperación posesoria debe observar el procedimiento establecido en el art. 56 LPAP, que es básicamente idéntico al previsto en relación con la potestad de desahucio administrativo, ya que este precepto establece como medios de ejecución forzosa el lanzamiento de forma semejante a como se realiza en Derecho Privado, es decir,

⁴¹ En este sentido, teniendo en cuenta que se trata de una prerrogativa provisorio orientada a la defensa de la posesión, la jurisprudencia admite que basta con la constancia demanial del bien que la propia Administración pretende recuperar de oficio, “sin necesidad de que aquella tenga que acreditar además la efectividad de una posesión pública del bien” (STS 3-3-2004 [RJ 2004, 86116]). Además, no debe ofrecer duda la realidad física del bien cuya posesión resulte perfecta (STS 5-7-1991 [RJ 1991, 5792])

mediante la cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la posibilidad de imponer multas coercitivas, siempre que antes no se haya conseguido el cumplimiento voluntario por parte del destinatario de la decisión.

El art. 108 de la Ley de Costas prevé el desahucio administrativo de quienes ocupan de forma indebida y sin título bastante bienes de dominio público marítimo-terrestre, previo requerimiento al usurpador para que cese en su actuación. No es posible distinguir aquí los supuestos de recuperación de oficio y desahucio, como puede advertirse. De hecho, la STS de 21 de junio de 2000 (rec 2000/6719) señala que dicho precepto “no exige para ejercitar el desahucio una previa revocación del título ilegítimo, pues precisamente la acción se funda en la ocupación indebida y sin título bastante.

Por su parte González Rodríguez⁴² establece la diferencia también con bastante precisión:

A diferencia de la recuperación posesoria, que se lleva a cabo cuando se ha producido una usurpación por un particular o una actividad de “inquietación” de la pacífica “posesión administrativa” del demanio, sin título legítimo, procederá el desahucio administrativo cuando lo que se pretende es liberar el bien de la posesión de alguien que la venía ostentando ilegítimamente, pero cuyo título (concesión, autorización, etc.) devino en un momento determinado indebido o insuficiente.

Por su parte, el art. 128 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, se refiere al desahucio administrativo de quienes ocupen de forma indebida y sin título bastante bienes de dominio público portuario, que “se acordará previo requerimiento al usurpador para que cese en su actuación, con un plazo de 10 días para que pueda presentar alegaciones, y en caso de resistencia activa o pasiva a dicho requerimiento.

Es también lo que ocurre en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que confunde el desahucio con los supuestos en que procede la recuperación de oficio, así, su art. 68 establece que:

⁴² Vid. RODRIGUEZ GONZALEZ, M^a DEL PINO: “ El dominio público marítimo-terrestre: la parte terrestre” en J.V. GÓNZALEZ GARCÍA: Derecho de los bienes públicos .

Las Entidades locales tienen la facultad de promover y ejecutar por vía administrativa el desahucio de los bienes inmuebles de su pertenencia en los siguientes casos: cuando los bienes hayan sido usurpados u ocupados por los particulares sin título jurídico alguno, clandestinamente o contra la voluntad de la Entidad.

También puede comprobarse como la STS de 12 de febrero de 1986 (RJ 1986/1435) se refiere indistintamente a la acción de desahucio y al *interdictum proprium*, al invocar este último para conseguir el desalojo de un local ubicado en unas instalaciones deportivas cuyo uso fue atribuido por una concesión.

La STS de 8 de abril de 1987 (1987/4256) indica, por su parte, que el ejercicio de las facultades coercitivas en que consiste el desahucio es legítimo (artículo 120 RBEL/1986) frente a quienes detentan, como el actor, un bien de dominio público, sin título alguno oponible a la Administración.

El procedimiento de recuperación posesoria tiene también una fase declarativa y otra ejecutiva (art. 56 LPAP). Mientras que la primera consiste en dar audiencia al interesado y en comprobar la usurpación posesoria, verificando la fecha en que se inició, con el oportuno requerimiento al ocupante para que cese en su actuación en un plazo no superior a ocho días, la segunda fase se pone en marcha, al igual que en el desahucio administrativo, si el poseedor ofrece resistencia al desalojo.

En palabras de Mestre Delgado, la recuperación de oficio:

Constituye un instrumento ordinario, en manos de las Administraciones Públicas, de recuperación de la posesión de los bienes y derechos públicos cuando se ha producido un despojo posesorio; permite a la Administración, en los términos del artículo 55. 1 LPAP recuperar “la posesión indebidamente pérdida” sobre aquellos bienes y derechos.⁴³

Ello es consecuencia de lo dispuesto en el art. 84.2.LPAP, que exige actuar contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos.

⁴³ Vid. MESTRE DELGADO, J.F. “La recuperación de la posesión (artículos 55 a 57)”.

Sin título jurídico, la ocupación es, por consiguiente una usurpación, y la Administración debe ejercer la potestad de recuperación como si de un interdicto posesorio se tratase. Si media título que lo habilite pero el mismo se ha extinguido, la Administración puede recuperar la posesión pero mediante el ejercicio de la potestad de desahucio (art. 58 LPAP).

En el ámbito de la Administración local también se reconoce la recuperación de oficio arts. 4.1 c) y 82 a) LRBRL y arts 3.1, 70 y 71 del RBEL/1986, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales. Es una potestad, no una simple facultad, y por eso su ejercicio resulta obligado (*STS de 8 de febrero de 1990, RJ 1990/1003*)

Como destaca la STS de 23 de marzo de 1999 (RJ 1999/2714) existe una jurisprudencia consolidada sobre los requisitos a que está sujeto el ejercicio de la potestad recuperatoria:

- 1) Demostrar que los bienes usurpados son del dominio público de la Administración que ejerce esta facultad, y 2) el uso público debe haber sido obstaculizado por la persona contra la que se dirige la potestad recuperatoria (SSTS de 2 de junio y 17 de julio de 1987, 2 de junio y 30 de diciembre de 1986, 2 de febrero de 1982 y 3 de octubre de 1981).

Normalmente se exige un procedimiento previo para el ejercicio de esta acción interdictal administrativa, sometida en ocasiones a unos plazos temporales de ejecución, que en el caso de los bienes patrimoniales se limita al año contado desde el día siguiente a la usurpación (art. 55.3 LPAP y art. 82 LRBRL). Transcurrido ese plazo de un año, sin que se hubiese iniciado el procedimiento con el objeto de recuperar la posesión, no podría utilizarse el *interdictum proprium*, sin perjuicio de que pudiese llevarse a cabo otras acciones (art. 15 RLPE). En el caso de que la notificación se practicara tras el paso de un año desde la usurpación del bien, la Administración no gozaría de la prerrogativa de la potestad de recuperación posesoria ex artículo 55.3 LPAP. Ahora bien, cuando se trate de bienes de dominio público y bienes comunales, en lógica correspondencia con su inalienabilidad e imprescriptibilidad, podrán recuperarse en cualquier momento tras su usurpación sin sujeción a límite temporal alguno, ni cómputo de plazo [artículo 55.2 LPAP y artículo 82.a) LRBRL].

Por lo que respecta al procedimiento en sí, los artículos 56 y 57 LPAP establecen pautas de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado, sin que por lo tanto tengan el carácter de legislación básica y que, además, precisan del correspondiente desarrollo reglamentario. En concreto dispone el artículo 56 LPAP que el ejercicio de la potestad de recuperación posesoria se desarrollará previa audiencia del interesado y una vez comprobado el hecho de la usurpación y la fecha en que ésta se inició. Con posterioridad, se solicitará al ocupante para que cese en su actuación, señalándole un plazo no superior a ocho días para ello, con la prevención de que en caso de resistencia al desalojo se procederá a la recuperación del bien o derecho de conformidad con los medios de ejecución forzosa establecidos en el LRJPAC.

Para el efectivo abandono el usurpador podrá solicitar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponer multas coercitivas de hasta un cinco por ciento del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de ocho días hasta que se produzca el desalojo. En estos supuestos, serán por cuenta del usurpador los gastos derivados de la tramitación del procedimiento de recuperación posesoria, cuyo importe, junto con el de los daños y perjuicios que se hubieren causado a los bienes usurpados, podrá hacerse efectivo por el procedimiento de apremio.

Hasta ahora, lo normal, es que el procedimiento de recuperación posesoria se inicie, bien de oficio por la Administración competente o bien a instancia de parte a la vista de la denuncia interpuesta por los particulares. En la posterior fase de instrucción, la Administración debe presentar las pruebas que acrediten la posesión administrativa del bien o derecho, sin perjuicio de su naturaleza dominical, y tras asegurar la alteración de sus *ius possessionis* por el usurpador, se procede a darle audiencia a fin de que alegue lo que proceda en defensa de sus intereses.

Finalmente, se culminará el procedimiento con el acuerdo administrativo aprobando, en su caso, el empleo del *interdictum proprium*. En su ejecución, por ejemplo en el ámbito local el artículo 11. 3 RBEL “habilita a las Corporaciones Locales para que utilicen todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito se pongan en conocimiento de la autoridad judicial”. Complementariamente, por su parte el artículo 12 RLPE todavía dispone que se decretará que los agentes de la autoridad requieran al usurpador para que cese en su actuación, y en caso de resistencia activa o pasiva a dicho requerimiento, adopten las

medidas conducentes a la recuperación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 LPA, artículo que hace referencia a la coacción sobre las personas como medio de ejecución forzosa.

En consecuencia, habrá de procederse mediante los medios apropiados de ejecución forzosa a recuperar de oficio la posesión de los bienes o derechos patrimoniales, o para suprimir los impedimentos que obstaculicen su uso público – como, por ejemplo un camino o una valla que impida la circulación por un camino público-.

El artículo 57 LPAP determina como órgano competente en el ámbito de la Administración General del Estado para la recuperación posesoria de bienes y derechos patrimoniales al Delegado de Economía y Hacienda del lugar donde radiquen, y de ello se dará cuenta al Director General del Patrimonio del Estado, aunque también este último pueda proceder al uso del *interdictum proprium*. Igualmente si los bienes o derechos se encontrasen adscritos a un organismo publico la competencia corresponderá a su presidente o director, y si estuviese afectados a un departamento ministerial la competencia recaerá en el ministro; en ambos casos deberá darse cuenta de las medidas adoptadas a la Dirección General del Patrimonio del Estado. Por último, en todos los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado la competencia para ejercer la recuperación posesoria corresponde a sus directores o presidentes.

Está claro que el procedimiento es en principio un requisito de actuación en la recuperación posesoria, tal como se deriva del artículo 56 LPAP, y en este sentido la jurisprudencia manifiesta como condición del ejercicio de la recuperación posesoria el seguir el procedimiento previsto. Sin embargo, si se trata de usurpaciones recientes, y mas aún si se trata de bienes demaniales, no puede descartarse la actuación de forma inmediata con el fin de mantener o recuperar la posesión de un bien o derecho con la lógica urgencia del mantenimiento de un statu quo, lo que permite el uso de la fuerza, no como medio de ejecución forzosa de un acto administrativo, sino como recursos propio de la coacción directa.

V. INVENTARIO PATRIMONIAL Y RÉGIMEN REGISTRAL

5.1 Antecedentes

Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, así como a mantenerlo actualizado. En dicho inventario se deberá hacer constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.

Por supuesto no es nada nuevo el interés de la Administración por tener conocimiento a través de su inventario patrimonial, de los bienes y derechos de los que es titular, especialmente en relación con los de naturaleza inmobiliaria por su especial importancia y valor.

Pero casi es contrastable que se trata de un interés por conocer ella misma sus posesiones a que otros tengan conocimiento exacto de el contenido de lo inventariado, ya que nunca ha quedado claro que el inventario fuera un instrumento de la Administración para que los administrados pudieran informarse sobre cuáles eran tales bienes y, por tanto que la inclusión o no de un determinado bien en dicho inventario generase algún efecto a su favor. Y es que ese pretendido carácter interno que desde sus orígenes se ha otorgado al instrumento inventarial, ha hecho que nunca haya resultado fácil el acceso y el conocimiento de su contenido y naturaleza para quien no resultara ser Administración Pública.

Varios autores de reconocido prestigio en el análisis de los bienes patrimoniales como ha sido BAYONA⁴⁴ no se ha referido sino de forma muy indirecta al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. Otros –y antes de la entrada en vigor de la Ley patrimonial 33/2003- reconocen su carácter inaccesible, así como la desigualdad en la utilización de sus términos.⁴⁵

⁴⁴ Vid. BAYONA DE PEROGORDO, J.J., El patrimonio del Estado, Madrid, 1977.

⁴⁵ Vid. CHINCHILLA MARÍN, C., Bienes patrimoniales del Estado, Madrid-Barcelona 2001.

El artículo 6 del Decreto 1022/1964, de 15 de abril, que aprobó el Texto Artículado de la Ley de Patrimonio del Estado, vigente durante cuarenta años, señalaba que el denominado Inventario General de Bienes y Derechos del Estado debía radicar en el Ministerio de Hacienda y comprender los bienes que constituían su patrimonio:

- “Los bienes del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, demanial o patrimonial, la forma de su adquisición o el Departamento que la haya realizado.
- Los derechos patrimoniales.
- Los bienes de los organismos autónomos, sin otra excepción que aquellos que hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir en cumplimiento de las disposiciones por que se rigen”.

Finalmente este precepto añadía que sería la propia Dirección General de Patrimonio, la competente para recabar cuantos datos estimara necesarios para la formación y puesta al día de dicho Inventario. Poco más se indicaba al respecto de este instrumento garantizador de los bienes patrimoniales del Estado.

El Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, matiza la práctica de la inscripción de estos mismos bienes y derechos en sus artículos 43 a 53, ambos inclusive.

Las entidades locales se encargan de formar un inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen. De dicho inventario –que es diferente del Inventario General- se debe mandar copia a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, rectificándose anualmente y comprobándose siempre que se renueve la corporación.

El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales⁴⁶, dedicó algunos preceptos más a la regulación del inventario local⁴⁷ y al registro de sus bienes, cualquiera que fuera su naturaleza -demanial o patrimonial-

⁴⁶ BOE núm 161, de 7 de julio de 1986.

⁴⁷ Se refiere el Reglamento al inventario general de los bienes municipales; a los inventarios que constituyen ese inventario general y al registro de los bienes inmuebles y demás derechos reales sobre los mismos en el Registro de la Propiedad.

o forma de adquisición –art. 17-: inmuebles, derechos reales, muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico, valores mobiliarios, créditos y derechos, vehículos, semovientes, muebles no comprendidos en los apartados anteriores y bienes y derechos revertibles –aquellos sometidos a alguna condición para su adquisición-. De todos estos inventarios, un ejemplar ha de quedar en la entidad respectiva, otro en las oficinas de la corporación y otro en poder de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma. Todos ellos son inventario locales parciales que integran el inventario local general.

Tampoco pues la normativa local añade ningún elemento que permita aclarar la verdadera naturaleza del inventario, ni del general, ni de los otros inventarios patrimoniales locales.

Se ha otorgado al Inventario General de Bienes y Derechos, la naturaleza jurídica de los documentos intervenidos por cualquier funcionario. Esto es, la de los documentos públicos –art. 1216 del Código Civil⁴⁸– y, por tanto, por su propia naturaleza, el inventario y su contenido harían prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste. Asimismo, como cualquier documento público, el Inventario General de Bienes y Derechos, haría prueba contra los contratantes y sus causahabientes, en cuanto a la declaración que en ellos hubiesen hecho los primeros – Art. 1218 del Código Civil-.

No obstante, con esa posible naturaleza de documento público, el inventario no sería sino la relación de bienes y derechos que cada Administración elabora para su conocimiento. Sin embargo nunca han resultado claros los efectos de la inclusión de un bien o derecho en el Inventario General⁴⁹.

5.2. Delimitación del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado de otros inventarios patrimoniales, catálogos y registros.

Si bien de forma genérica se hace referencia al inventario patrimonial, lo cierto es que hay muchos inventarios de esta naturaleza que son diferentes del Inventario General de

⁴⁸ “Son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley” – artículo 1216 del Código Civil-.

⁴⁹ Vid. BERMEJO VERA, J., Derecho Administrativo. Parte Especial, Madrid, 2001.

Bienes y Derechos del Estado y que conviene delimitar a los efectos de la aplicación de la normativa que de forma exclusiva se refiere a este último.

5.2.1 Inventario y Registro de bienes del Patrimonio histórico-artístico

Nada se dice tampoco sobre la inclusión o no dentro del Inventario General de Bienes y Derechos de los bienes patrimoniales de carácter especial, como pueden ser ciertos bienes patrimoniales históricos o los bienes de patrimonio nacional. La ordenación inventarial de estos posibles bienes patrimoniales se deja pues a las previsiones de sus normas específicas.

En concreto, el artículo 1.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, especifica que “los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley”. También el artículo 36.2 de la misma Ley apunta que: “la utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como los bienes muebles incluidos en el Inventario General⁵⁰, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejen su conservación” y asimismo en el número 3 del mismo precepto se menciona el Inventario General para referirse a los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el Inventario General cuando no ejecuten las actuaciones exigidas.

La Ley de 1985 se refiere además al Registro General de Bienes de Interés Cultural dependiente de la Administración del Estado que contiene los bienes declarados de interés cultural –Art. 12 de la Ley 16/1985- y que fue objeto de regulación mediante el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero⁵¹.

De una forma paralela se refiere a un Inventario diferente del General de Bienes y Derechos del Estado, que es el Inventario General de aquellos bienes muebles del

⁵⁰ Que no es el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado sino el inventario general de bienes del Patrimonio Histórico Español.

⁵¹ Este Registro General de Bienes de Interés Cultural, según el artículo 21 del RD 111/1986, tiene por objeto la anotación e inscripción de los actos que afecten a la identificación y localización de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural. Se determinó en esta fecha que quedara adscrito a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura que, a través de la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico, desarrollaría las funciones relativas a la formación y actualización del citado Registro. Este Registro, de otro lado, sólo da fe de los datos consignados en el mismo a los efectos previstos en la Ley 16/1985 y es preciso el consentimiento expreso del titular del bien para la consulta pública de los datos contenidos en el mismo.

Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia⁵² – Art. 26 de la Ley 16/1985-.

Finalmente y, en relación con el Patrimonio documental y bibliográfico, la Ley del Patrimonio Histórico se refiere al denominado Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y al Catálogo colectivo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico⁵³ –Art. 51-.

De tal manera que a los efectos de un inventario, la variedad de bienes que constituían antes de 1985 el Patrimonio Histórico quedaron divididos del siguiente modo:

- Los antiguos documentos del Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España que se incorporaron al nuevo Registro General antes mencionado.
- Los documentos del Inventario del Tesoro Artístico Nacional que se incorporaron al denominado Inventario General de Bienes Muebles.
- Los antiguos documentos propios del Censo-Guía de Archivos que se incorporaron al Censo del Patrimonio Documental y los del Catálogo General del Tesoro Bibliográfico que pasaron al Catálogo Colectivo.
- Disposición Adicional Tercera de la Ley 16/1985.
-

5.2.2 Inventarios y Registro de bienes del Patrimonio Nacional

Originariamente la ley de Patrimonio Nacional 23/1982, de 16 de junio, únicamente se refería en su artículo 6.2 al hecho de que todos los bienes que constituyeran este patrimonio, serían inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal. Posteriormente el Real Decreto 496/1987 de 18 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, concretaba esta previsión en su artículo 9, al señalar que los bienes y derechos de este patrimonio deben ser inscritos – lógicamente solo los inmuebles- en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal y si no existiese título, la mera certificación

⁵² Este Inventario se adscribe asimismo a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura, con similares condiciones y limitaciones que las previstas para el Registro General de Bienes de Interés Cultural, pero como un inventario diferente al anterior.

⁵³ El Ministerio de Cultura, en colaboración con las Administraciones de las Comunidades Autónomas, confecciona el Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y el Catálogo colectivo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico. El primero se adscribió a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos. El segundo a la Dirección General del Libro y Bibliotecas – Arts. 35 y 36 del RD 111/1986-.

expedida por el gerente del Patrimonio Nacional sirve a los efectos de su inmatriculación.

El Reglamento 496/1987 dedica todo un capítulo, el II, a ordenar el inventario general de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional⁵⁴. En concreto, en su artículo 15 delimita su contenido, señalando que comprenderá “todos aquellos que la Ley señala como integrantes o formando parte de dicho patrimonio, distinguiendo con precisión los que se encuentren en los reales palacios de los que se encuentren depositados en otros inmuebles”. Su contenido tiene además un alcance anual ya que “las modificaciones que hubieran de introducirse en el inventario se tramitarán por los servicios del Patrimonio Nacional, y anualmente, previa aprobación por el consejo, se elevará al Gobierno la propuesta de rectificación que en su caso proceda” – Art. 13.3-.

Con independencia de lo anterior, si los bienes de Patrimonio Nacional son además histórico-artísticos, les será de aplicación la legislación sobre patrimonio histórico y, por tanto, les será de aplicación su régimen inventarial y registral. Sin perjuicio de lo cual, “en todas las cuestiones relativas al régimen jurídico de los bienes y derechos no reguladas en el presente Reglamento, se aplicará supletoriamente la legislación del Patrimonio del Estado”.

La única mención que el Reglamento 496/1987 hace a la posible inclusión de estos bienes en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, se produce en el artículo 12, al señalarse que el inventario general de los bienes y derechos que integran el Patrimonio Nacional ha de mantener la debida coordinación con la Dirección General del Patrimonio del Estado, pero no refiere esta coordinación como una obligación específica de ningún órgano, ni impone la consolidación de este inventario general con el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

5.2.3 Catálogos de montes

El Catálogo de Montes de Utilidad Pública, regulado actualmente en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, como registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes públicos declarados de utilidad pública por las

⁵⁴ En concreto, el artículo 12 los clasifica en bienes inmuebles; derechos reales sobre bienes inmuebles; muebles de carácter histórico o valor artístico; vehículos; semovientes y bienes y derechos no comprendidos en los apartados anteriores.

Comunidades Autónomas, en cuanto Administraciones forestales competentes. Esta catalogación determina, además la calificación demanial del monte, con el consiguiente régimen jurídico aplicable a todos los montes demaniales, en particular efecto que establece el artículo 18 de la Ley de Montes, según el cual, “la titularidad que en el Catálogo se asigne a un monte sólo puede impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los Tribunales civiles, no permitiéndose el ejercicio de las acciones reales del artículo 41 de la Ley Hipotecaria”, sin perjuicio de la inscripción del monte catalogado en el Registro de la Propiedad.

La Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre únicamente se refiere al catálogo, que no inventario, de los montes de utilidad pública⁵⁵ y de los efectos que del mismo se derivan, pero en ningún precepto menciona a la catalogación o inventario de los denominados montes patrimoniales, que son aquellos que siendo de propiedad pública no son demaniales – Art. 12.2-. De tal forma que, tras el cumplimiento de las normas sobre desafectación previstas en el artículo 17 de la Ley, los montes patrimoniales serán incluidos a efectos de inventario en la regulación de los bienes patrimoniales locales comunes⁵⁶.

5.2.4 Otras delimitaciones del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado

El patrimonio de la Seguridad Social se regula también por su propia normativa, en concreto por el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. No obstante la normativa del Patrimonio del Estado le es supletoria.

El artículo 5 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre señala que “compete a la Tesorería General de la Seguridad Social la formación, actualización y contabilización del Inventario General de Bienes y Derechos de la Seguridad Social, respecto de aquellos que constituyen el patrimonio de la misma, cualquiera que sea la forma de

⁵⁵ En este sentido según el artículo 7.3 a) es competencia de la Administración del Estado, la coordinación de la llevanza del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, así como la del Registro de montes protectores, aquellos montes privados que cumplan alguna de las condiciones que se exigen para los montes públicos.

⁵⁶ Vid. PAREJO ALFONSO, L, JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., Manual de Derecho Administrativo. Parte Especial, Vol. II, Madrid, 1998, p 48, que contraponen el catálogo de montes con el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, por cuanto predica del primero de ellos una presunción posesoria a favor de sus titulares, sin que ésta se pueda ver atacada si no es en un juicio declarativo de propiedad ante los Tribunales civiles. Frente a ello el Inventario General tiene, según los autores, una mera finalidad interna.

adquisición y la Entidad a la que figuren adscritos, a excepción de los bienes muebles adquiridos por la Entidad o Servicio Común que haya de utilizarlos y los derechos de créditos derivados de operaciones corrientes de las mismas. Un ejemplar del Inventario General está remitido al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al que anualmente se comunicarán, asimismo, las variaciones patrimoniales experimentadas en el ejercicio anterior”.

Sin embargo, el hecho de que en este caso el patrimonio de la Seguridad Social constituya un inventario diferente: el inventario general de bienes y derechos de la Seguridad Social, no ha sido aquí impedimento, como sucede respecto de los inventarios del Patrimonio Nacional y del Patrimonio histórico-artístico, para que la nueva Ley de patrimonio identifique la necesidad de que éste se consolide con el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado y así, en su Disposición Adicional Tercera 2ª señala que “ el inventario de los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Seguridad Social se llevará de forma que sea susceptible de consolidación con el Inventario General de Bienes y Derechos el Estado”.Con ellos se evita la superposición de datos y una mayor transparencia informativa.

5.3 Naturaleza jurídica del Inventario General de Bienes y Derechos

5.3.1 Valoraciones doctrinales.

- El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado radica en el Ministerio de Hacienda.
- El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado acoge en su seno tanto a bienes de naturaleza demanial como patrimonial, cualquiera que sea la forma de su adquisición. Asimismo, tiene por objeto derechos patrimoniales⁵⁷.

Hasta la fecha se ha tratado pues de un instrumento informativo sobre cuya naturaleza pública o privada nada se decía, ya que las referencias normativas de este instrumento lo abordaban exclusivamente desde la óptica de ser útil de trabajo de la Administración del Estado para que ella misma pudiera conocer de qué bienes era titular y en qué concepto. Se eludía pues en esta regulación cualquier referencia a los posibles efectos de la

⁵⁷ Los bienes de los organismos autónomos también se incluyen en dicho inventario a excepción de los adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir.

inclusión o no de un determinado bien en el Inventario General y asimismo se omitía cualquier conexión o relación de este instrumento con otros inventarios o catálogos a los que se referían las normas reguladoras de los bienes patrimoniales especiales.

Derivado de ello, la más clara manifestación de todas estas omisiones normativas es la contradictoria postura de la doctrina en relación con la naturaleza del instrumento informativo que sin duda es el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

Hay quien ha considerado que el inventario era un registro capaz de dar fe por sí mismo de las pertenencias del Estado. Sin embargo la opinión mayoritaria ha destacado que no es sino un instrumento de régimen interior de la Administración y, que, por tanto, tiene muy relativa significación frente a personas ajenas a la misma.

Ciertos autores como SANTAMARIA⁵⁸ apuntan que “estos inventarios no poseen carácter constitutivo ni, en principio, eficacia jurídica frente a terceros. Se trata de una técnica de mero orden interno, aunque la constancia de un bien en estos registros e inventarios puede constituir y constituye de hecho, un principio de prueba de su posesión por el ente público, así como su titularidad (lo que es fundamental a ciertos efectos, como el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio)”.

PARADA⁵⁹ es de esta misma opinión, ya que apunta que “los inventarios no son otra cosa, pues, que relaciones de bienes que la Administración hace para su propio conocimiento interno”. Pero además el profesor PARADA duda frente a la opinión de SANTAMARIA de que la inclusión no constituya un principio de prueba de posesión o titularidad a favor de la Administración, puesto que añade, (equiparando inventario a catálogo) que: “La inclusión en un catálogo no añade nada, en cuanto técnica defensiva, a las potestades exorbitantes de defensa y recuperación de los bienes que luego se examinarán, como no sea la de constituir un principio de prueba por escrito, dado el valor probatorio general que se asigna a los documentos que elaboran los funcionarios (art. 1216 del Código Civil)”.

⁵⁸ Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Principios de Derecho Administrativo, VOL. II, Madrid, 2002.

⁵⁹ Vid. PARADA VÁZQUEZ, J. R., Derecho Administrativo. Bienes Públicos. Derecho urbanístico, VOL. III, Madrid, 2000.

Más amplia es la crítica de BERMEJO⁶⁰ al indicar que “los efectos de la inclusión de un bien público en un inventario no son claros y, además las Administraciones públicas no se han esforzado demasiado en constituir dichos inventarios ni, sobre todo, en actualizarlos. En conclusión, podemos concluir que el sistema de inventario resulta insuficiente e inútil y debe complementarse con otros sistemas de protección.”

Otros autores como CHINCHILLA⁶¹ otorgan mayor virtualidad a este instrumento al pretender extraer del Inventario General algún criterio que permita delimitar el concepto de bien patrimonial del de bien de dominio público. Sin embargo la autora, como es lógico a los efectos que se propone, no entra a analizar la naturaleza del inventario como instrumento público o privado, exhaustivo o no.

5.3.2 Definición, objetivos y metodología del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado

a) Definición

La Real Academia define el inventario como el asiento de los bienes y demás cosas pertenecientes a una persona o comunidad, hecho con orden y distinción.

La expresión de “asiento” hace referencia a la técnica registral en virtud de la cual se toma nota sucesiva del tracto jurídico de ese concreto bien o derecho, de tal forma que el conjunto de esos asientos referidos a cada bien, constituyen su vida jurídica. El inventario personaliza en un solo centro de imputación al conjunto de bienes y derechos de los que alguien es titular, ya sea persona física o jurídica. De esta manera el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado personaliza en la Administración del Estado, los bienes y derechos de los que ésta es titular.

La idea de orden y distinción también singulariza a este especial instrumento de información administrativa, ya que sin orden ni distinción no hay inventario posible; pues hay que distinguir unos bienes o derechos de otros, por su naturaleza, por su condición jurídica, por su afectación, etc. El orden en inventario debe ser riguroso y afectar tanto a lo particular como a lo general.

⁶⁰ Vid. BERMEJO VERA, J., Derecho administrativo. Parte especial, MADRID, 2001.

⁶¹ Vid. CHINCHILLA MARÍN, C., Bienes patrimoniales del Estado, Madrid, 2001.

b) Objetivos

Son muy diversos, aunque probablemente todos dirigidos a uno solo: constituir la base informativa de los bienes y derechos pertenecientes al Estado. Se ha apuntado como fin genérico del mismo, el articular una verdadera conducta patrimonial de la Administración que le permita conocer su potencial económico, por su adscripción a la Dirección General del Patrimonio del Ministerio de Hacienda. Pero, evidentemente la otra óptica de esa adecuada conducta patrimonial, supone el recíproco deber de ser la Hacienda la que ha de traer el buen camino a los contribuyentes morosos y garantizar a unos y otros la útil inversión del total producto de los tributos. Y sin duda el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado constituye un instrumento informativo crucial para poder articular estos deberes.

c) Metodología para su realización y mantenimiento

Numerosas instrucciones y circulares administrativas⁶² se han venido refiriendo al modo en que se ha de proceder a la inclusión de bienes y derechos en el inventario, así como a su mantenimiento, sin embargo de la inclusión o no de determinados datos, dependerá en parte el cumplimiento o no de sus objetivos de exhaustividad.

El cumplimiento de estos objetivos es lo que da lugar a un procedimiento específico de incorporación del bien o derecho al inventario. En un primer campo del inventario se clasifica el bien y esto se ha venido haciendo acudiendo a diversos criterios porque a la clasificación jurídica puede añadirse una clasificación orgánica y a esta última una clasificación basada en la naturaleza de los bienes. Incluso cabe añadir a todo ello una clasificación geográfica. Con esto, lo frecuente es encontrar como primer dato de la ficha su identificación como bienes inmuebles o muebles. Los inmuebles se ramifican en patrimoniales o de servicio público- demaniales- y los muebles en reales, de arrendamiento o incorporales. Los bienes patrimoniales, a su vez –sean bienes o derechos, muebles o inmuebles- se clasifican originariamente en bienes con destino o vacantes, adjudicadas por débitos. Los bienes patrimoniales, con destino suelen

⁶² Entre otras muchas, puede destacar la Circular del Ministerio de Hacienda de 21 de enero de 1967 en la que se apuntan errores que se están cometiendo en la elaboración del inventario, incluyendo bienes que no han de constar en el mismo, tales como los inmuebles a cargo de los Ministerio del Ejército, Marina y Aire; Instituto Nacional de Previsión o del Banco de España. Y asimismo, omitiendo la emisión de fichas de bienes que sí deben incluirse y no se estaban incluyendo como las de bienes de los Patronatos de Casas de Funcionarios de los diferentes Ministerios.

encontrarse como bienes de explotación directa o indirecta. Los bienes sin destino por se vacantes se clasifican además por procedencia según fueran bienes adjudicados, desafectados, segregados del uso general o bienes mostrencos.

Pero además, en numerosas fichas se recoge a su vez una clasificación orgánica por afectaciones, según que los bienes se encontraran dentro de cada departamento adscritos a servicios centralizados o descentralizados.

De tal forma que desde orígenes en la formación del Inventario General, cada bien o derecho debía encontrarse dentro de alguna de las siguientes categorías:

1. Inmueble.
2. Vehículos y material de transporte.
3. Mobiliario, objetos de adorno, iluminación, calefacción y útiles varios.
4. Bibliotecas, Museos y otras colecciones (artísticas, científicas, etc.).
5. Generadores de energía, máquinas y herramientas.
6. Armas.
7. Valores mobiliarios.
8. Semovientes.
9. Fungibles y de uno preario (salvo si se exceptúan de inventario).
10. Derechos.

La idea de un inventario estático debe ser desechada y aceptarse sin dudar la de un inventario dinámico. Muchos factores deben ser conjugados para el buen funcionamiento del inventario, pero ninguno debe despreciarse si se acepta la lección de anteriores experiencias, que derivaron en fracasos por falta de las previsiones necesarias, sobre todo en el área de su conservación.

5.4. El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado en la Ley 33/2003, de 3 de Noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas

5.4.1 El Inventario General de Bienes y Derechos del Estado y otros inventarios administrativos de la Ley 33/2003

La ley prevé la obligación de las Administraciones Públicas de llevar un inventario de los bienes y derechos, pone de manifiesto la mayor importancia que esta norma pretende

otorgar al inventario como instrumento de información administrativa en el que consten con suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación, así como las que resulten precisas para reflejar sus situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados- Art. 32.1-.

Con la expresión “inventario patrimonial” la actual Ley se refiere a cuatro diferentes inventarios. Así pues una cosa es el inventario que cada Administración como persona jurídica diferenciada ha de llevar de sus bienes y derechos y, otra muy distinta, el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado que, en teoría, habría de incluir la totalidad de los bienes y derechos que integran el Patrimonio del Estado, Art. 32.2.

Será la Dirección General del Patrimonio del Estado, a cargo del Ministerio de Hacienda, la que ha de llevar directamente el Inventario General de los Bienes y Derechos del Patrimonio del Estado, ya sean demaniales o patrimoniales, Art. 33.2-. Contará para ello con la ayuda de las unidades con competencia en materia de gestión patrimonial de los Departamentos ministeriales y Organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado.

La única mención referente a los otros inventarios se hace respecto al inventario patrimonial de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ellas, en cuanto que al menos sus inventarios incluyan los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos Art. 32.4-.

Diferentes además son los inventarios que del patrimonio de bienes y derechos del Estado han de llevar las unidades departamentales y organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado a los que se refiere el artículo 33.3 de la Ley sin perjuicio de los inventarios ya mencionados de la legislación especial como son los correspondientes a bienes de patrimonio histórico-artístico o inventarios-catálogos de montes.

La ley se refiere también a otro inventario: el denominado inventario auxiliar de las acciones y títulos representativos del capital de sociedades mercantiles propiedad de la Administración General del Estado y de los organismos públicos dependientes de ella. Se trata de un inventario parcial cuyo contenido habría de integrarse en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

5.5 Contenido del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado

Han de constituir el contenido del Inventario General:

- los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos.
- Los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros de carácter personal en virtud de los cuales se atribuyan a la Administración General del Estado el uso o disfrute de inmuebles ajenos.
- Los bienes muebles y las propiedades incorpóreas cuyo inventario no corresponda llevar a los Departamentos ministeriales o a los Organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado o vinculados a ella.
- Los valores mobiliarios y los títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles, o de obligaciones emitidas por éstas.

Han de excluirse los siguientes:

- bienes y derechos que hayan sido adquiridos por los organismo públicos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares o para cumplir con los requisitos sobre provisiones técnicas obligatorias y
- bienes y derechos cuyo inventario e identificación corresponda a los Departamentos Ministeriales u organismos públicos de conformidad a lo previsto en el artículo 33.3 de la Ley.

Será mediante el control financiero ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado a través del que se verifique la inclusión correcta de los datos del bien o derecho así como los posibles actos de gestión o disposición que le afecten.

Y con el mismo objetivo de control y defensa de tales bienes y derechos patrimoniales, las Abogacías del Estado serán las que adviertan acerca de la obligatoriedad de inclusión en los inventarios si no les constase –Art. 35.2-.

El contenido del inventario está calificado como “información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos”. –Art. 33.4-. Esto impide que dichos datos surtan efectos frente a terceros o que puedan ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado y sus Organismos públicos. No obstante, resulta

difícil pensar que los datos que operan en el inventario no puedan constituir prueba frente a terceros en la consideración de que los mismos constituyen información de apoyo de la Administración, sobre todo cuando la inclusión tiene alcance constitutivo y puede afectar real y directamente a terceros en la medida en que éstos sean esa otra parte de los actos bilaterales de gestión o disposición de los bienes y derechos patrimoniales.

La consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte del expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos, porque en estos casos es imposible negar el acceso a dicha información, tal y como se indica en el artículo 37.1 de LRJPAC.

Reglamentariamente se regulará las condiciones de acceso de las Administraciones Públicas al Inventario de Bienes y Derechos, así como los términos en que el Ministerio de Hacienda facilitará el acceso de los ciudadanos a los datos más relevantes de dicho inventario.

5.6 El registro de los bienes patrimoniales en la Ley 33/2003

Para los bienes y derechos del Estado, el Capítulo VII del Título I, en sus artículos 42 a 47 del Reglamento Hipotecario preveía esa obligatoriedad de la inscripción, señalando que el Ministerio de Hacienda, por medio de sus servicios patrimoniales, inscribirá en los correspondientes Registros, a nombre del Estado, los bienes y derechos de éste que sean susceptibles de inscripción.⁶³ Más tarde esa inscripción es predicable de forma exclusiva de los bienes inmuebles y de los derechos reales referidos a éstos en el Registro de la Propiedad.

El artículo 36 de la Ley 33/2003: “Las Administraciones Públicas deben inscribir en los correspondientes Registros, los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos Registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones Públicas en el caso de

⁶³ El carácter inicialmente imperativo que, a la inscripción de los bienes y derechos patrimoniales, dio la redacción del Real Decreto 1867/1998, al Reglamento Hipotecario, fue de hecho corregida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001 (sala 3ª), al entender que una regulación reglamentaria no podía tener ese alcance sino remitirse a las legislaciones especiales.

arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria –Art. 36.1-. Para el cumplimiento de esta obligación respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones públicas son actualmente titulares, éstas tienen un plazo de cinco años para su cumplimiento –Disposición transitoria Quinta-.

Así, no sólo el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado carece del más que deseable alcance completo, pues tampoco la inscripción registral como instrumento garantizador de esos mismos bienes patrimoniales, a pesar de la obligación genérica de inscripción de todos los bienes y derechos patrimoniales, deja de tener carácter parcial, al menos en lo que a su regulación se refiere.

Los Registradores de la Propiedad asumen respecto a los bienes patrimoniales una serie de deberes: el deber de comunicar al Ministerio de Hacienda mediante oficio los excesos de cabida de fincas colindantes con otras del Estado que se inmatriculen en el Registro o el deber de comunicar asimismo la existencia de bienes patrimoniales no inscritos debidamente.

Los Registradores de la Propiedad, además de ser inspectores de los bienes patrimoniales en los que se refiere a los aspectos registrales de los mismos, fomentan la inscripción mediante la imposición de la obligación que el artículo 39 representa, al establecer el deber de comunicar a los órganos a los que corresponda, la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones Públicas que no estuvieran inscritos debidamente para que la Administración competente realice lo que proceda.

CONCLUSIONES

Después del profundo análisis de la legislación en protección de bienes públicos realizado, especialmente en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cabe decir que:

Con respecto al desahucio administrativo se debe diferenciar conceptualmente de la potestad de recuperación posesoria, pues mientras que esta conlleva la existencia de un usurpador que carece originariamente de relación con la Administración de cualquier título, actual o caducado, válido o no, el desahucio administrativo tiene como presupuesto legal bien la existencia de un título que legitima la ocupación que ha decaído o desaparecido, o bien un cambio de circunstancias que determinan que la posesión de los bienes provoca una situación precaria al carecer de título.

También se puede afirmar que el alcance de la potestad investigadora resulta paradójico cuando se contrasta con el deslinde, pues la posibilidad de determinar la propiedad por medio de una investigación llevada a cabo a través de los exclusivos criterios de la Administración no deja de resultar contradictoria cuando se compara con la mera declaración de la posesión administrativa que deriva del deslinde, siendo éste un procedimiento más complejo y garantista que el de la investigación. La investigación permite que la Administración se atribuya, con efectos constitutivos, la titularidad de unos bienes, con la consiguiente inclusión de los mismos en los inventarios administrativos correspondientes y en el Registro de la Propiedad.

Con el nuevo tratamiento que la Ley 33/2003, otorga a la información patrimonial de las Administraciones Públicas, ésta se está privatizando, eliminando o mermando el alcance del derecho de acceso del ciudadano a esta información administrativa, que debería constar en archivos o registros. Esto obviamente es un objetivo pretendido pero, probablemente no logrado, en la medida en que cada ámbito informativo debería prever un acceso generalizado a la información en poder de las Administraciones Públicas competentes en esa materia.

BIBLIOGRAFÍA

BAYONA DE PEROGORDO, J.J: El patrimonio del Estado, (1977) Madrid.

BERMEJO VERA, J., Derecho Administrativo. Parte Especial, Madrid, (2001).

CHINCHILLA MARÍN, C., Bienes patrimoniales del Estado, Madrid-Barcelona (2001).

CHINCHILLA CARMEN (Coordinadora): Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (2009). Ed. Thomson-Civitas.

Derecho Administrativo. Parte Especial, Madrid. (2001).

DOMÉNEC SIBINA, TOMÁS: La ocupación del dominio público municipal por las redes de servicios: reflexiones al hilo de la regulación en tres ordenanzas municipales, de infraestructuras comunes para todas las conducciones técnicas compatibles.

El control jurisdiccional del procedimiento de deslinde administrativo. Publicación: Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 791/2009 parte Comentario. Editorial Aranzadi, SA Pamplona 2009.

GALLARDO CASTILLO, M^a J., El dominio público local. Procedimientos administrativos constitutivos y de gestión, EDERSA, Madrid, 1995

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R.: Curso de Derecho Administrativo, vol I.

MESTRE DELGADO J.F. (coord.): El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003.

PAREJO ALFONSO, L, JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., Manual de Derecho Administrativo. Parte Especial, Vol. II, Madrid, (1998).

PAREJO ALFONSO, LUCIANO; PALOMAR OLMEDA, ALBERTO: Derechos de los Bienes Públicos. TOMO I. Parte General. Ed. Aranzadi.

PARADA VAZQUEZ, J.R: Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derechos urbanísticos.

PETERS ANNE. Bienes Jurídicos Globales en un orden mundial constitucionalizado. AFDUAM (2012).

Régimen Jurídico actual de la propiedad en las costas, Civitas, Madrid (2000).

RODRIGUEZ GONZALEZ, M^a DEL PINO: “El dominio público marítimo-terrestre: la parte terrestre” en J.V. GÓNZALEZ GARCÍA: Derecho de los bienes públicos.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE (Director): El derecho de Costas en España. (2010). Wolters Kluwer.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Principios de Derecho Administrativo, VOL. II, Madrid, (2002).

LEGISLACIÓN

- Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
- Reglamento de Bienes de las Entidades locales (RD 1372/1986).
- Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y del procedimiento administrativo común.
- Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local.
- El Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General.
- Ley 7/1999, de 29 de septiembre de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.