

9. Patrimonio de las Entidades Locales

M.^a Soledad Herranz Francos

Jefe de Servicio de Patrimonio e Inventario de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

Preliminar.

1. Titularidad.
2. Clasificación y utilización de los bienes. Otras situaciones.
3. Conservación, protección y defensa de los bienes.

PRELIMINAR

Normativa a tener en cuenta por las Entidades locales en lo que respecta a sus bienes:

a) Normativa estatal aplicable a todas las Administraciones públicas:

—Ley 33/2003, de 3 de diciembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), aplicable a las Entidades locales directamente según se trate de preceptos con el carácter de legislación general o básica.

b) Normativa estatal aplicable a las Entidades locales;

—Ley 7/1986, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).

—RDL 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

—RDL 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

—Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).

—Resto de disposiciones administrativas que puntualmente pueden abordar situaciones concretas.

c) Normativa específica para las Entidades Locales de Aragón:

—Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA).

—Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón (REBASO).

1. TITULARIDAD DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES. RÉGIMEN JURÍDICO

1.1. Régimen Jurídico de las Entidades locales.

1.2. Adquisición de bienes.

1.3. Acreditación de la titularidad de los bienes de las Entidades Locales.

El patrimonio de las Entidades locales está formado por un conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan, es decir cualquier elemento con contenido patrimonial, con independencia de si constituye una propiedad plena o un derecho real limitado o se trata de un bien mueble o inmueble.

Lo anterior conforme a un conjunto de normativa, de carácter estatal, así artículos 3 y 79 de la LBRL, 3 y 5 LPAP, y de carácter autonómico en el caso de Aragón el artículo 169 de la LALA.

Como se verá más adelante, en función de tipo de bienes que se trate la titularidad es elemento esencial, así para los bienes de dominio público ya que se contempla en el ordenamiento un elemento subjetivo que les caracteriza y es que solo pueden pertenecer a las Administraciones Públicas, bien sea la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, y las Entidades locales, en común a todas ellas que se trata de entidades territoriales, es decir que ejercen sus funciones en un territorio determinado, lo anterior sin perjuicio que estas Administraciones puedan gestionar servicios de su competencia a través de Organismos Autónomos creados por ellas de forma que a estos, en nuestro caso las Entidades Locales, les podrán adscribir bienes para el cumplimiento de sus fines, se tratará con carácter general de bienes de dominio público adscritos al servicio público de que se trate, no obstante estos de acuerdo con sus normas de creación podrán adquirir bienes que siempre tendrán el carácter de bienes de dominio público, adscritos al servicio público o al fin para el que fueron creados.

Un tipo específico de bienes, como son los comunales, solo pueden pertenecer a los municipios.

Común a los bienes anteriores es el régimen especial administrativo que les afecta, ello no impide que las Administraciones públicas puedan ser titulares de bienes patrimoniales, que se acerca más al régimen de la propiedad civil que regula en general los bienes de personas físicas o jurídicas privadas, y para este tipo de bienes les es de aplicación su normativa patrimonial específica y para determinados efectos y extinción resultará aplicable el propio Código Civil.

Ello será objeto de más profundización en cada uno de estos bienes.

Añadir que en el concepto de Entidad Local están el municipio, provincia, isla, las comarcas, también las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios, todas de carácter territorial, sin perjuicio que estas últimas se discuten su mejor encuadre en el ámbito institucional corporativo de carácter asociativo, y la presente exposición está dirigida de forma específica a las Entidades municipales y provinciales aragonesas de forma que cuando se habla de órganos de la Corporación hace referencia en exclusiva a estos.

1.1. Régimen Jurídico de los Bienes de las Entidades Locales

Se entiende por régimen jurídico de los bienes de las Entidades locales el conjunto de normativa que les ampara en cuanto a su reconocimiento, protección y uso, de manera que esa normativa les otorga un conjunto de privilegios motivado por el destino que dichos bienes tienen, que no es otro que prestar servicio, bien se trate a favor de la comunidad vecinal o extensible a los ciudadanos en general, pero además contempla un acervo normativo que regula el procedimiento que permite su debida utilización cuando se trate de uso de carácter privativo, especial o anormal, que se resuelven mediante acuerdos de público conocimiento que permiten que todos conozcan la gestión que de esos bienes lleva a cabo la Entidad local a través de sus órganos representativos.

Con carácter previo señalar que por ley se regulará el régimen jurídico y desafectación de los bienes comunales como los de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, y no están sujetos a tributo alguno (art. 132 de la Constitución Española, artículos 80 de la LBRL, 172 de la LALA y 30 de la LPAP).

Los principios citados, ¿qué quieren decir?, se analiza seguidamente cada uno de ellos:

— Inalienabilidad, la titularidad de estos bienes es exclusiva de las Administraciones públicas, y reconocido ello no es posible enajenarlos o gravarlos, están fuera del comercio.

— Inembargabilidad, no se puede trabar sobre ellos mandamientos de embargo (artículo 33 de la LPAP).

— Imprescriptibilidad, no puede adquirirse los bienes de dominio público por parte de terceros en virtud de prescripción adquisitiva, o usucapión, figuras que se contemplan como formas de adquirir la propiedad civil (artículo 1936 CC, al ser susceptible de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres) pero el dominio público no es objeto de comercio.

— No está sujetos a tributo alguno (ello sin perjuicio de las leyes especiales por razón de la materia).

— Desafectación, supone la preexistencia de un bien de dominio público cuya calificación es inatacable salvo que se incoe un expediente que lo apruebe con los requisitos legales, de forma que lo transforme en bien de carácter patrimonial, es decir desafectarlo del dominio público. En su caso puede tratarse de un bien de carácter patrimonial que se desafecta y se transforma en bien con el carácter de dominio público, igualmente a través de un expediente específico. Deben darse los supuestos y requisitos que se contemplan reglamentariamente, así el art. 8 del RB (acreditar la oportunidad y legalidad, información pública de un mes, acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y recepción formal del órgano competente como bien patrimonial, si la desafectación lo es de un bien de dominio público en origen); no obstante es posible la alteración de la calificación jurídica y su afección a bienes de dominio público de forma automática en los siguientes supuestos:

— Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios (ver artículo 3.2 del RB).

— La adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal.

— La entidad adquiera por usucapión, con arreglo al Derecho Civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

Definición de usucapión: es un modo de adquirir la propiedad y demás derechos reales, también denominada prescripción adquisitiva, institución que contempla la posibilidad, por parte de quien posee un bien de ser finalmente su dueño, siempre que se cumplan una serie de requisitos legales, regulado en el artículo 1930 y siguientes del Código Civil.

Se verá más adelante en profundidad el tema de la desafectación.

El destino al uso público de un bien se realiza mediante un acto formal de afectación, es decir aprobado mediante un acuerdo ese destino, declarando su utilidad pública y su uso por todos los ciudadanos. Si esa es la regla general, el artículo 3.2 del RB establece una especialidad y es que el suelo se ve vinculado a su destino urbanístico desde la aprobación de los Planes y la afectación anterior se producirá en el momento de la cesión del derecho a la Administración municipal, no antes, lo que se documenta mediante los instrumentos urbanísticos correspondientes.

También artículo 6 de la LPAP, recoge como principios relativos a bienes y derechos del dominio público con carácter básico la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, pero además:

— Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

— Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

— Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.

— Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones Públicas, garantizando su conservación e integridad.

— Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.

— Cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

1.2. Adquisición de bienes

Las Entidades locales tienen capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas clases.

La regulación la encontramos en normativa de carácter estatal a nivel de Ley y también a nivel reglamentaria, pero además como se verá a lo largo de la exposición en Aragón se ha dotado de normativa específica para las Entidades locales aragonesas. En primer lugar se expresa la normativa estatal y con posterioridad se aludirá a la normativa aprobada en el seno de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En los artículos 15 a 27 de la LPAP, si bien no todos ellos tienen el carácter de legislación general o, en su caso legislación básica, por lo que en el caso de las Entidades locales se estará a esas normas en cuanto le sean de aplicación.

Según el artículo 15 de la LPAP, que tiene carácter general o pleno, las Administraciones Públicas podrán adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el Ordenamiento Jurídico y, en particular, por los siguientes:

a) por atribución de la Ley.

b) a título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.

c) por herencia, legado o donación.

d) por prescripción.

e) por ocupación.

Salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público (artículo 16 de la LPAP, artículo que no es de aplicación general ni tiene el carácter de legislación básica).

La adquisición por atribución legal se regula en los artículos 17 y 18 de la LPAP, que son de aplicación general, los cuales señalan dos modalidades de adquisición para la Administración General del Estado, lo que impide que en esas situaciones otras Administraciones públicas o particulares puedan consolidar su propiedad, son:

—La adquisición de inmuebles vacantes, y sin dueño se atribuyen por disposición legal a la Administración General del Estado, sin necesidad que medie acto o declaración alguna, de forma que puede tomar posesión de esos bienes siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.

—Los saldos y depósitos abandonados, entendiéndose por tales los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en Entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras Entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.

También puede considerarse una adquisición en virtud de ley el ejercicio de la potestad expropiatoria, regulada en el artículo 24 de la LPAP, artículo con el carácter de aplicación general, por ello para el ámbito de todas las Administraciones públicas con facultades expropiatorias entre las que figuran las Entidades locales, al remitir dicho artículo a la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. En estos casos, la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en los bienes y derechos que se vean afectado por un expediente expropiatorio.

Las adquisiciones por herencia, legado o donación se entenderán hechas a beneficio de inventario (artículo 20 de la LPAP), aplicable a la Administración General del Estado, no obstante la normativa de carácter local también lo contempla.

Las adquisiciones de bienes y derechos a título oneroso y de carácter voluntario se regirán por las disposiciones de esta Ley y supletoriamente por las normas del Derecho privado, civil o mercantil (artículo 19 de la LPAP). Hay que remitirse a los artículos 115 y siguientes de la LPAP, que regulan aspectos especiales de la gestión patrimonial de los bienes públicos, ello aplicable a la Administración General del Estado.

Por último, la Ley regula la adquisición de bienes **por prescripción** (artículo 22) y **ocupación** (artículo 23) con arreglo a las normas del Código Civil y legislaciones especiales, ambos artículos tiene el carácter de legislación de aplicación general y por tanto aplicable a las Entidades locales.

Especialidades de la normativa estatal para las Entidades locales:

En el artículo 9 del RB se establece que las Entidades Locales tendrán capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas las clases. El Reglamento no regula de forma detallada las formas de adquisición, sino que se limita a enumerarlas en el artículo 10 y establecer algunas disposiciones especiales en los artículos 11 y siguientes.

En concreto, en el artículo 10 del RB se afirma que las Corporaciones Locales pueden adquirir bienes y derechos de las siguientes formas: por atribución de la Ley; a título oneroso con ejercicio o no de la facultad de expropiación; por herencia, legado o donación; por prescripción; por ocupación; y por cualquier otro modo legítimo conforme al Ordenamiento Jurídico, así en el artículo 15 del RB se mencionan los supuestos de adjudicación de bienes o derechos a las Entidades Locales dimanante de procedimiento judicial o administrativo, o bien en virtud de las facultades urbanísticas.

La legislación administrativa sectorial o por las normas de Derecho privado puede ser fuente de adquisición de bienes y derechos, así el artículo 11.2 del RB que dice que las adquisiciones de bienes derivadas de expropiaciones forzosas se regirán por su normativa específica; o en el artículo 14.1 del RB se afirma que las Entidades Locales prescribirán a su favor con arreglo a las leyes comunes, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales; o en el artículo 14.2 del RB se dice que la ocupación de bienes muebles por las Entidades Locales se regulan por lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales, estos dos aspectos en sintonía con lo ya dicho en los artículos 22 y 23 de la LPAP.

La aplicación de legislación sectorial implica cumplir los requisitos que establezca, así para adquirir por prescripción un bien precisa que la posesión lo sea en concepto de dueño y no una mera detentación, ello se contempla en la Sentencia del TS de 8 de julio de 2002.

Igualmente en la normativa local presenta condiciones que deben ser observadas y que pueden ser aplicables a todas las formas de adquisición, por ejemplo el artículo 13 del RB señala que si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modalidad de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido al mismo y aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público. Para asegurar su cumplimiento dicha condición debe incluirse en el acuerdo que se adopte y además se trasladará al documento público que tenga acceso al Registro de la Propiedad, así Sentencia del TS de 22 de mayo de 2001. Se verá lo que al respecto añade el REBASO.

Si se trata de cesiones entre Administraciones públicas, se reflejará la condición de que se trate en el contenido de los acuerdos de cesión y aceptación de la cesión mediante certificación que emita el Sr. Secretario de la Entidad local y quien corresponda de la otra Administración interviniente y el correspondiente documento de «acta de entrega» que se formalice, al no ser necesario que se eleven las cesiones gratuitas a escritura pública (bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, artículo 113.2 de la LPAP).

Otras disposiciones se aplican a algunas modalidades específicas de adquisición:

—Adquisiciones a título oneroso:

El artículo 11.1 del RB señala que la adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la **contratación de las Corporaciones Locales (1)**. Tratándose de inmuebles se exigirá, además, informe pericial previo y, siendo bienes de valor histórico o artístico, se requerirá el informe del órgano estatal o autonómico competente, siempre que su importe exceda del 1% de los recursos ordinarios del Presupuesto de la Corporación o del límite general establecido para la contratación directa en materia de suministros.

(1) La actual Ley 9/2007, de 8 de noviembre de 2017, de Contratos del Sector Público, aplicable a las Entidades locales, en su artículo 9 deja fuera de su aplicación la compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos sobre bienes inmuebles que se regirán por su normativa específica, si bien el artículo 4 de la misma establece que se aplicarán los principios de esta Ley para resolver dudas y lagunas que pudieran presentarse. Por ello la legislación específica patrimonial será la que deba tenerse en cuenta en primer lugar y de forma supletoria la Ley 9/2007 en caso de dudas y lagunas conforme a sus principios, no obstante de además a tener en cuenta lo dispuesto en su Disposición adicional segunda sobre órganos competentes de las Entidades locales para celebrar contratos privados y la Disposición adicional tercera de la misma sobre aplazamiento del pago de su importe en caso de adquisición de inmuebles.

—Adquisiciones a título gratuito:

El artículo 12 del RB señala que las adquisiciones de bienes a título gratuito no estarán sujetas a restricción alguna. No obstante, si la adquisición llevare aneja alguna condición o modalidad onerosa, solo podrán aceptarse los bienes previo expediente en el que se acredite que el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere. La aceptación de herencias se entenderá a beneficio de inventario (ya visto lo que refleja el artículo 13 del RB).

—Adjudicación de bienes o derechos a las Entidades Locales, dimanante de procedimiento judicial o administrativo:

El artículo 15 del RB establece que se dispondrá ante todo que se identifiquen los bienes adjudicados y se proceda a su tasación pericial. Practicada la diligencia de identificación y valoración, se formalizará, en su caso, la calificación patrimonial del bien o derecho adjudicado. Cuando los bienes o derechos hubieran sido adjudicados en pago de un crédito correspondiente a la Entidad Local y el importe del crédito fuese inferior al valor resultante de la tasación de aquellos, el deudor a quien perteneció no tendrá derecho a reclamar la diferencia.

Normativa aprobada en la Comunidad Autónoma de Aragón para las Entidades Locales:

A la normativa de carácter estatal citada para las Entidades Locales, hay que añadir la que aprobada para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón que se contempla en 174 de la LALA y 16 y siguientes del REBASO. Se añade como formas de adquirir a lo ya dicho del RB a título oneroso en virtud de contrato, por el ejercicio de los derechos de tanto o retracto, cesión por naturaleza urbanística, por sucesión administrativa especialmente por alteración de términos municipales o de transferencia de competencias de otras Administraciones, y al igual que el RB por cualquier otro modo legítimo conforme al ordenamiento jurídico, como cláusula de cierre.

En las adquisiciones de bienes a título oneroso también remite a la legislación de contratos de las Administraciones públicas en sus aspectos de preparación y adjudicación, si bien ya se ha expuesto en el (1) anterior lo que señala la Ley 9/2017, que se da por reproducido; se establece la necesidad de informe pericial en caso de bienes inmuebles y en caso de expropiación remite a su normativa específica, es decir la Ley de Expropiación Forzosa, de 16-12-1954.

En cuanto al expediente de adjudicación de bienes a título oneroso se establece el concurso, y podrá ser mediante procedimiento negociado en los casos que establece el artículo 17.4. y en los supuestos que cita exige una memoria justificativa que lo motive y si se trata de bienes histórico artísticos cuya transmisión deba ser notificada a la Administración autonómica, según la legislación de patrimonio cultural aragonés, deberá solicitarse un informe del órgano autonómico correspondiente.

Al igual que el RB en el REBASO se contempla que si una adquisición a título gratuito llevare aneja una carga o condición, solo podrá aceptarse previo procedimiento que acredite que el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiera, o que la adquisición de bienes en virtud de herencias se efectuará en todo caso a beneficio de inventario.

Sobre la adquisición condicionada y modal añade el REBASO, a lo ya expuesto en el RB que se entenderá que las condiciones y modalidades están cumplidas si dentro del mismo plazo de treinta años, los bienes se aplican con posterioridad al destino inicial, por razones de interés público a finalidades análogas a las establecidas en el título de adquisición. Aspecto que deberá ser también recogido en la escritura pública de adquisición, en su caso en los acuerdos que se adopten y trasladado al Acta de Entrega que de ellos derive si se trata de cesiones gratuitas entre Administraciones públicas.

Se señala la previsión de renuncia a herencias, legados o donaciones lo cual requiere de un expediente que acredite causa justificada, con informe preceptivo del Interventor y Secretario o de los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Entidad local y si el valor de los bienes supera el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto vigente, mediante acuerdo que adopte el Pleno Corporativo por mayoría absoluta, y por mayoría simple en los demás supuestos.

En cuanto a la adquisición de bienes en virtud de procedimiento judicial o administrativo, de forma análoga a lo ya dicho en el RB.

Por último el REBASO contempla en su artículo 24 la adquisición de bienes en virtud de «Sucesión Administrativa», que dice:

1. La alteración de términos municipales y la rectificación de límites territoriales, así como la redistribución de competencias entre distintas Entidades locales o de otras Administraciones públicas, a favor de aquellas, llevará aparejada la sucesión administrativa en la titularidad de los bienes afectados, tanto de dominio público como patrimoniales, sin cambio de su calificación jurídica.

2. La sucesión se entenderá producida de derecho con plenos efectos desde que se produzca la resolución definitiva sobre la alteración de términos o la rectificación de límites o se apruebe el traspaso de medios que lleve aparejada la redistribución de competencias.

1.3. Acreditación de la titularidad de los bienes de las Entidades Locales

Inventario:

Es un instrumento administrativo en el que se relacionan todos los bienes y derechos que pertenecen a las Entidades locales, el Inventario, de actualización continua y de rectificación anual, comprobándose siempre que se renueve la Corporación, el Inventario será autorizado por el Secretario de la Corporación con el Visto Bueno del Sr. Alcalde o Presidente.

Del Inventario, una copia del mismo de la rectificación anual se deberá dar cuenta a la Administración del Estado (Delegación del Gobierno en Aragón) y a la Diputación General de Aragón.

Cuando las Entidades locales no cuenten con medios adecuados para la formación del Inventario podrán solicitar la colaboración de las provincias y de las comarcas con dicho fin.

Como especialidad en el ámbito de las Comunidades Autónomas, Entidades locales, y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas el Inventario incluirá, al menos los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos.

Ver artículos 175 LALA, 25 y 41 REBASO; 32 (legislación básica) LPAP; 17 RB

Inscripción registral:

Las Entidades Locales deben inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, conforme dispone la legislación hipotecaria (en la actualidad la normativa vigente exige la inscripción tanto de bienes inmuebles de carácter patrimonial y derechos reales sobre los mismos, como los bienes de dominio público).

La inmatriculación de bienes se podrá llevar a cabo mediante certificación, que con relación al Inventario aprobado por cada Corporación, expida el Secretario de la misma con el Visto Bueno del Alcalde o Presidente, que producirá iguales efectos que una escritura pública.

Ver artículos 176 de la LALA, 42 del REBASO, 36.1 (legislación básica) de la LPAP, 36 del RB.

Se desarrolla a lo largo de la exposición lo relativo a los apartados anteriores.

2. CLASIFICACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Clasificación.

Bienes de dominio público.

Bienes comunales.

Bienes patrimoniales.

Otros aspectos aplicables a bienes de las Entidades locales.

2.1. Bienes de Dominio Público

A su vez estos bienes se dividen en bienes de uso público y bienes afectos a servicios públicos

2.1.1. Bienes de dominio público, de uso público.

Son bienes de uso público aquellos que siendo de titularidad de una entidad local están afectados en su uso y conforme a su naturaleza en favor de todos los ciudadanos, en su caso, en virtud de licencias en favor de ciudadanos concretos.

Por ello nos encontramos con diferentes posibilidades de uso:

—Uso común general, los bienes que su uso corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de forma que el uso de unos no impida el de los demás.

—Uso común especial, se trata de bienes respecto de los cuales mediante autorización o licencia pueden ser utilizados de forma especial o privativa a favor de quienes se otorguen las anteriores.

—Uso común privativo o uso anormal, sometido a concesión administrativa.

Uso común general:

Lo dicho, uso indistinto por parte de los ciudadanos, sin precisar de ningún título de usuario, ni autorización, licencia o acto administrativo previo, por ello su carácter libre y gratuito lo cual no es óbice para que en determinados casos no sea completamente libre el uso común general de los bienes, así supuestos que ese uso esté sometido a normas de policía o regulaciones que aseguren la adecuada utilización, por ejemplo un parque público que se cierre por la noche, así nos encontraremos que la legislación señale su ejercicio libre con arreglo a su naturaleza, pero sometido a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que les afecten (art. 76 RB).

A tener en cuenta que ese uso común general no otorga derechos subjetivos que se puedan patrimonializar con motivo de un reiterado uso por parte de usuarios y pueda dar lugar a adquisición de derechos reales por usucapión, así queda contemplado en los artículos 132 de la CE, 80 de la LBRL y 5 del RB, a citar un ejemplo: un vial público de tráfico rodado no impide que en atención a necesidades sobrevenidas y mediante la adopción de acuerdo motivado y con ausencia de arbitrariedad (artículos 35 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común y 9.3. de la CE) puedan los Entes locales modificar ese uso, y transformarlo en un vial peatonalizado, de forma que quienes tenían acceso por el mismo como vial de tráfico rodado no pueden alegar ese derecho, otra cosa es el acceso a fincas que se vena afectadas, el acuerdo que determine la peatonalización establecerá salvedades como esta con las restricciones que corresponda.

Se caracteriza el uso común general en que es gratuito, por el contrario la Administración, y los Entes locales están facultados para imponer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (artículo 20 del RD-L 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

Por lo expuesto el uso común general del dominio público tiene el carácter de libre y gratuito, y no puede verse gravado por derechos subjetivos con motivo de su uso.

¿Qué bienes forman parte del dominio público?

Forman parte del dominio público los que la normativa aplicable a las Entidades locales cita de forma abierta, así caminos, carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, también el artículo 344 del Código Civil los cita referidos a los que sean de titularidad de la provincia y de los pueblos así como las obras públicas costeadas por los pueblos y las provincias.

En el caso específico de obras públicas, lo que derive de su ejecución son bienes de uso público y su aprovechamiento y utilización general cuando su conservación y policía sean de competencia local, no obstante habrá que estar en cada caso a la normativa específica de aplicación.

Se dice que se trata de una clasificación abierta ya que la propia ley atribuye ese carácter a los bienes que destinados a la utilización general por parte de los ciudadanos su conservación y policía sea de competencia local, así la normativa local, artículos 74.1 TRBRL y 3.1. del RB.

Uso común especial:

Su uso conforme a su naturaleza se someterá a previa licencia, de acuerdo a los actos de su afección.

Uso común privativo o el uso anormal del dominio público:

Los bienes que se vayan a ser utilizados con esos caracteres de privativo o anormal quedan sujetos a la tramitación de un procedimiento de concesión administrativa, de acuerdo con la normativa reguladora de contratación de las Corporaciones locales (artículo 77 y s.s. del RB).

Nos encontramos con algunas matizaciones en la normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón para las Entidades locales de esta, así clasifica:

—Uso común general, lo dicho.

—Uso común especial, cuando en el uso concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad u otras similares.

—Uso privativo, su uso limita o excluye su utilización por otros interesados.

—Uso privativo agravado, en caso que el uso revista mayor intensidad al precisar de la implantación de instalaciones fijas y permanentes (no teniendo tal carácter si son desmontables o con bienes muebles).

—Uso normal o anormal, esos calificativos inciden en si el uso es conforme al destino principal del bien de que se trate o no.

Se someterá a la obtención de previa licencia el uso común especial y el uso privativo normal si no requiere de instalaciones fijas o permanentes.

La competencia para el otorgamiento de licencia corresponde al Presidente de la Corporación, salvo que de forma expresa la legislación sectorial aplicable la atribuya al Pleno o a la Junta de Gobierno Local (artículo 21 de la LBRL).

Se someterá a concesión administrativa el uso privativo normal que requiera obras e instalaciones de carácter permanente y aquellos bienes con un uso anormal conforme a su destino.

La competencia para el otorgamiento de concesiones administrativas corresponde al órgano competente de la Corporación de acuerdo con lo que determine el expediente en cuanto a la cuantía y duración, según lo dispuesto por la Disposición adicional segunda de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

2.1.1.2. Bienes de dominio público, adscritos a servicio público.

Este tipo de bienes, encuadrados en la categoría general de los de dominio público, tiene una subcategoría así denominada de «servicio público» que se caracterizan por ser bienes propiedad de una Administración pública destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Administraciones públicas, en este caso de las Entidades locales.

De forma parcial el artículo 79.3 de la LBRL y se puede decir que tal cual en los artículos 4 del RB o 170 de la LALA se definen este tipo de bienes y se cita como ejemplo concreto las Casas Consistoriales, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, centros asistenciales, museos, centros culturales, cementerios, centros deportivos, etc. y en general los inmuebles en los que se alojen sus órganos y en los que se presten servicios públicos o administrativos de la competencia de las Entidades locales, igualmente en el artículo 74.2 del TRRL.

La noción de servicio público lo es entendida en sentido amplio lo cual el artículo 85 de la LBRL lo afirma al decir que son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados de la competencia de las Entidades Locales, es decir, los enumerados en los artículos 25 y siguientes y 36 y siguientes de la LBRL. Por su parte la Jurisprudencia al concepto de servicio público lo entiende respecto de cualquier actividad que la Administración desarrolle para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia (Sentencia del TS de 16 de octubre de 1986).

Es decir se liga indefectiblemente el fin público perseguido y el inmueble en que se presta dicho fin o servicio.

*Calificación de bienes de las Entidades locales como «servicio público»***A) Afectación:**

Como ya se ha dicho al principio, en este caso también el destino al servicio público se realiza mediante un acto administrativo formal denominada afectación. Con la afectación deriva una serie de principios que protege a los bienes en los que concurra que ya han sido citados, así como una serie de privilegios que se verán para su protección, en aras de los fines a que se destinan.

Este acto implica que desde el momento en que se produce el bien queda adscrito al servicio público o administrativo con el carácter de dominio público.

El acuerdo que atribuya el carácter de bien de dominio público adscrito a servicio público será adoptado por el órgano que corresponda en función si se adquiere el bien en virtud de compra o donación de acuerdo con la normativa de contratación (como se ha expuesto remite a la normativa patrimonial), bien en virtud de otras figuras jurídicas, así:

—Mutación demanial subjetiva, cesión gratuita que sin cambiar la calificación de dominio público mediante un acuerdo que adopta una Administración pública, y por tanto puede ser una Entidad local a favor otra Entidad local que la acepta y con la afección a un destino concreto, corresponde el acuerdo de aprobación de la mutación demanial al Pleno de la Corporación de la Administración cedente si es una Administración local, por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y demás requisitos que se verán en su apartado específico.

Por el contrario la Administración local que acepte la mutación demanial, el órgano competente atribuirá la calificación de servicio público y se encuadra en el régimen normal de adquisición de bienes, no siendo exclusivo del Pleno corporativo y en este caso suficiente el voto por mayoría simple

—Mutación demanial objetiva, dentro de la organización de una Entidad local, se pasa de prestar en un inmueble un servicio público a otro servicio público, este también de competencia de la misma Entidad local, corresponde al Pleno de la Corporación por mayoría simple.

Los dos supuestos anteriores en Aragón se desarrolla en el artículo 177.4 de la LALA y artículo 24 del REBASO.

B) Desafectación:

Cabe que un bien adscrito a servicio público deje de estar destinado al fin público que tuviere, en ese caso debe llevarse a cabo su desafectación mediante acto administrativo y procedimiento específico. Esa de la calificación jurídica de un bien de dominio público como es el caso se regula con carácter general en los artículos 81 de la LBRL y 8 del RBEL, ya citado, y también en la normativa autonómica, artículos 177 de la LALA y 10 del REBASO, y se caracteriza por tramitarse un expediente que acredite la oportunidad y legalidad, información pública de un mes y el acuerdo a adoptar lo será por el Pleno en votación de mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, lo que además conlleva una serie de informe preceptivos previos.

Podría ser que el bien ya forme parte de los bienes de las Entidades locales, pero con otra calificación jurídica, así bienes patrimoniales, que tienen un régimen jurídico específico y diferente a los de dominio público. Si un bien de carácter patrimonial de titularidad de una Entidad local, se considerase que debe ser destinado a un servicio público, el acto administrativo de modificación de calificación jurídica originaria, acreditando la oportunidad y legalidad es posible, que se adoptará por el Pleno de la Corporación por mayoría simple, según recoge el artículo 177.1 de la LALA y el artículo 10 del REBASO; si perjuicio de normativa estatal, así el artículo 81 de la LBREL y el artículo 8 del RB, si bien la figura se encuadra en lo siguiente.

Si en los casos A) y B) anteriores se consideran como actos «expresos» es posible que existan situaciones que dichos actos puedan convalidarse por el simple transcurso del tiempo, la normativa estatal los señala como «alteraciones automáticas», artículo 81.2 de la LBRL y 8.4 del RB y como «alteración tácita o por el transcurso del tiempo» artículo 178 de la LALA y 11 del REBASO, y se da en los siguientes supuestos:

—Afectación de un bien al dominio público por la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.

—Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público.

—Bienes que la Entidad local adquiere el dominio por usucapión (conforme al Derecho Civil) que viniere estando destinado a un uso o servicio público o comunal, sin necesidad de acto formal.

Los supuestos anteriores coinciden tanto en la normativa estatal como en la normativa autonómica citadas, si bien en esta se añade:

adquisición por cesión obligatoria con el fin de ser destinado a un uso público o a la prestación de un servicio público determinado.

Lo dicho sobre afectación y desafectación es trasladable a los bienes de dominio público uso público.

Uso y disfrute de los bienes afectos a un servicio público.

La utilización de los bienes adscritos a servicio público se regirá por el Reglamento del correspondiente servicio, así artículo 182.5 de la LALA, y según los artículos 74.2 y 3 del RB y 95 del REBASO:

Se regirán en primer lugar por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y supletoriamente o subsidiariamente por la normativa que tanto el RB y REBASO regulan para los bienes de dominio público.

2.2 Bienes comunales

El artículo 2.4 del RB señala que los bienes comunales solo pueden pertenecer a los municipios y a las Entidades locales menores.

La normativa autonómica, en su artículo 172.2 de la LALA, señala que a este tipo de bienes le será aplicable el régimen jurídico de los bienes de dominio público, sin perjuicio de las normas específicas que regulen su aprovechamiento.

Tienen por tanto la calificación de bienes de dominio público y se diría «vocación» de destino al uso vecinal o el aprovechamiento y disfrute comunal, ello no quiere decir que ese uso de todos los ciudadanos en general sino por quienes tienen la condición de vecinos, así el artículo 79 de la LBRL, 170 de la LALA y sus Reglamentos, y tiene la condición de vecino quien así está inscrito en el Padrón municipal (artículo 15 LBRL y artículo 50 del Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades locales de Aragón).

Uso y aprovechamiento:

El uso y aprovechamiento de los bienes comunales se establecerá por las Entidades locales con carácter de igualdad, sin perjuicio que de acuerdo con normas consuetudinarias y ordenanzas tradicionalmente observadas, atribuyesen ese disfrute mediante concesiones periódicas de suertes o lotes, cortas de madera de los vecinos, exigiéndose vinculación o arraigo según la costumbre local, en todo caso con respeto al artículo 14 de la Constitución Española.

En Aragón el artículo 183 de la LALA establece el régimen de aprovechamiento de los bienes comunales, el cual señala que las Ordenanzas locales podrán establecer requisitos, pero si ello supusiera la exclusión de determinados vecinos del aprovechamiento, las ordenanzas que regulen su aprovechamiento serán aprobadas por el Gobierno de Aragón, previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Desafectación de los bienes comunales:

Es posible la desafectación al dominio público de los bienes comunales y pasar a bienes patrimoniales de acuerdo con los requisitos y causas contemplados en los artículos 179 de la LALA y también en el REBASO, en su artículo 12, así como el procedimiento, con destino preferente al arrendamiento de los vecinos de la localidad bien individualmente o en su caso agrupados en cooperativas o sociedades que permitan una mejor rentabilidad de la explotación.

Además el artículo 180 de la LALA y el artículo 13 del REBASO contemplan el supuesto de desafectación y procedimiento para posterior cesión onerosa, gratuita o por permuta; o para cesión de uso a otras Administraciones públicas o entidad privada sin ánimo de lucro y siempre que en estos casos concurra a una finalidad de interés general del municipio, con cláusula de reversión para el caso que no se cumplan los fines o condiciones a que estuvo sujeta la cesión en ese caso y firme la reversión pasan a formar parte del patrimonio de la entidad local de origen como bienes comunales.

El supuesto del artículo 12, establece que el acuerdo será por el Pleno por mayoría absoluta de miembros de la Corporación y posterior aprobación por el Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón.

El supuesto del artículo 13, establece un acuerdo definitivo cualificado de 2/3 del número legal de miembros de la Corporación y aprobación del Gobierno de Aragón que declare la utilidad pública o social del fin que motiva la transmisión.

También el artículo 78.2 del TRRL contempla el supuesto citado en primer lugar, si bien debe entenderse completado por la lo dispuesto en el artículo 12 del REBASO que contempla el procedimiento específico del cual carece aquel.

Otras Entidades que tienen como fin el aprovechamiento de bienes en común.

Se podría decir que se trata de bienes comunales atípicos, así cabe citar el artículo 95 de la LALA para Aragón y el artículo 37 del TRRL, que contemplan la normativa peculiar aplicable y su modificación para comunidades forestales, comunidades de tierras, de pastos, aguas y otras análogas.

En concreto el artículo 95 citado señala la Comunidad de Albarracín que junto con otras que existan se rigen por sus Estatutos, pactos y normas consuetudinarias en las cuales se expresa la forma de gestión de los bienes que tienen en común.

Las normas por las que se rijan pueden ser modificadas atendiendo a nuevas circunstancias a tener en cuenta, económicas, sociales, etc., y que beneficien conjuntamente a los vecinos; que, si la entidad se integra por diferentes Ayuntamientos la modificación requiere acuerdo adoptado por la entidad y cada Ayuntamiento que la integre, después reseguirán los trámites para la aprobación de los estatutos de mancomunidades y la aprobación exige la unanimidad de todos los miembros de la entidad.

En todo caso se dará cuenta a la Diputación General de Aragón de cualquier modificación que se acuerde respecto de los regímenes peculiares y consuetudinarios existentes.

El artículo 37 citado, señala que sin perjuicio las normas por las que se rigen y de la autonomía que disfrutan deben ajustar su régimen económico en cuanto a la formación de presupuestos, rendición de cuentas, liquidación, inventarios y balances a lo prescrito en la legislación de régimen local.

2.3. Bienes patrimoniales

Se definen así y también han venido denominándose tradicionalmente como «de propios» los bienes que siendo de propiedad de la Entidad local, no están destinados directamente al uso público ni afectados a algún servicio público ni sean comunales.

Estos bienes sirven de soporte para la realización de funciones públicas pero a diferencia de los bienes demaniales no están afectos a un uso o fin público; es decir ausencia de afectación, se podría encuadrar ambos separados por línea teórica de forma que los demaniales están dentro de las propiedades públicas y los patrimoniales dentro de las propiedades privadas, todos forman el patrimonio global de una Entidad local, pero con diferente régimen de uso, aprovechamiento, protección, etc.

Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica (normativa patrimonial de carácter administrativo) y en su defecto por las normas de Derecho privado. Ver artículos 80 de la LBRL y 1717 y 172.3 de la LALA.

Añade el artículo 6.1 del RB que se encuadrarán dentro de este tipo de bienes aquellos que sin estar afectos a un uso o servicio público, pueden constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad local.

Se contempla en el artículo 4.2 del REBASO que, de no constar en un bien una afectación a un destino de uso o servicio público concreto o su naturaleza comunal, se presume su carácter patrimonial, esta definición se configura como una cláusula de cierre.

La diferenciación dicha y el régimen jurídico diferente que les afecta no impide que los bienes patrimoniales gocen de ciertos privilegios para garantizar la integridad y patrimonio de las Administraciones públicas y además de contemplarse restricciones en cuanto a su disposición.

El artículo 7 de la LPAP, señala un conjunto de bienes que tienen la consideración de bienes patrimoniales, para la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, así citar: derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones de capital en sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas, así como de contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

Si volvemos a los principios básicos de los bienes de dominio público, entre los que se encuentra el de alienabilidad, es decir la imposibilidad de su venta, es de señalar que existen bienes patrimoniales de las Entidades locales como los Patrimonios Municipales del Suelo, a los cuales la legislación urbanística no establece una alineabilidad absoluta pero sí relativa, y es que solo pueden enajenarse para el cumplimiento de los fines públicos previstos por la norma para este tipo de bienes, solares.

En el ámbito de las Entidades locales dentro de la categoría de bienes patrimoniales se encuadran las parcelas sobrantes y otros denominados efectos no utilizables.

Parcelas sobrantes: porciones de terreno propiedad de las Entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptible de uso adecuado.

La calificación de parcela sobrante precisa tramitar un procedimiento que así la declare, salvo cuando el carácter resulte de la aprobación de planes de ordenación urbana o proyectos de obras y servicios. El procedimiento a tramitar coincide con el que se contempla para la modificación de la calificación jurídica según artículo 7.3. del RB que remite al artículo 8 del mismo, y el artículo 5 del REBASO que remite al artículo 10 del mismo.

Efectos no utilizables: bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación no resulten aptos para los servicios de las Entidades locales o a su normal aprovechamiento, atendiendo a su naturaleza o destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario, artículo 7.4 del RB.

Añade a lo anterior el artículo 5.2 del REBASO, que la declaración de efecto no utilizable requiere un procedimiento en que se acredite esta circunstancia mediante informe técnico que será resultado por el Presidente de la Entidad local, previo informe del Interventor y del Secretario o de los Letrados del Servicio Jurídico de dicha Entidad.

Principios que diferencia los bienes patrimoniales de los que ya se han citado para los bienes de dominio público y bienes comunales:

—Inalienabilidad, la titularidad es exclusiva de las Administraciones públicas, y reconocido ello no es posible los bienes de dominio público enajenarlos o gravarlos, están fuera del comercio.

Este principio es exclusivo de los bienes de dominio público y de los bienes comunales, en cuanto a los bienes patrimoniales, sin perjuicio de las restricciones que establece la Ley pueden ser enajenados, pueden llevarse a cabo negocios jurídicos, es decir están dentro del comercio y del tráfico jurídico.

—Inembargabilidad, no se puede trabar sobre los bienes de dominio público mandamientos de embargo.

Así lo dispone el artículo 173.2 del Real Decreto-Legislativo, 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, que dice: Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales excepto cuando se trate de bienes patrimoniales.

Es decir, con carácter general los bienes patrimoniales pueden ser objeto de embargo, solo si estos bienes están afectos a un uso o servicio público le sigue el principio básico de inembargabilidad.

En el ámbito de la normativa autonómica cabe citar el artículo 6.3 del REBASO, que viene a señalar lo ya dicho por la legislación anteriormente citada.

Igualmente cabe citar la Sentencia 179/1998 del Tribunal Supremo que afirma la inembargabilidad de los bienes patrimoniales salvo los que estén afectos a un uso o servicio público.

Sobre la afectación de bienes con el carácter de patrimoniales requiere un acto administrativo que así lo exprese, en su caso los supuestos tácitos que establece la ley y que se ha citado en su apartado específico o, en caso de no constar una afectación específica ya visto que se presumirá su carácter patrimonial.

—Imprescriptibilidad, no puede adquirirse por parte de terceros los bienes de dominio público en virtud de prescripción adquisitiva, o usucapión, una de las formas de adquirir la propiedad civil (artículo 1936 CC), al ser susceptible de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres, y el dominio público no lo está.

Es dudoso que se pueda adquirir por prescripción adquisitiva por parte de terceros bienes inmuebles patrimoniales de las Entidades locales dada la protección y control que la normativa establece a nivel de inventarios e inscripción registral.

Sobre los bienes muebles, generalmente serán afectos a un servicio público, por tanto por parte de terceros no es posible adquirir por prescripción, solo en caso de que se vieran sometidos a un procedimiento de desafectación.

—No están sujetos a tributo alguno, ello sin perjuicio de las leyes especiales por razón de la materia.

Este principio es absoluto para los bienes de dominio público, no así para los de servicio público y no aplicable a los bienes patrimoniales.

—Desafectación supone la preexistencia de un bien de dominio público cuya calificación es inatacable salvo que se incoe un procedimiento que apruebe un expediente con los requisitos legales que lo transforme en bien patrimonial, es decir desafectarlo del dominio público.

Este principio es aplicable a los bienes patrimoniales mediante su afectación al uso o servicio público, incluso su desafección tácita, como se ha visto:

Por todos citar el artículo 81.2. b) de la LBRL que contempla la alteración automática por la adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público.

Uso y utilización de los bienes patrimoniales:

El uso y aprovechamiento de este tipo de bienes se establece por la normativa que lo sea de acuerdo con criterios de rentabilidad, económica y también social y llevarse a cabo directamente por la Entidad local o cederse a particulares mediante contrato.

1. Arrendamiento.

Podrá cederse a terceros en virtud de contrato de arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso, siendo aplicable la normativa de contratación, así lo señala la normativa local en Aragón, por el contrario la Ley 9/2017, de 8 de noviembre Contratos del Sector Público establece que quedan excluidos de la misma, en su artículo 9, por lo que se registrarán este tipo de contratos por la normativa patrimonial y en su caso, según el artículo 4, se tendrán en cuenta los principios de la Ley de Contratos para resolver dudas y lagunas.

La adjudicación del procedimiento de estos contratos será por concurso, a salvo que por peculiaridades del bien, limitación de la demanda, la urgencia o la singularidad de la operación se justifique la adjudicación directa. Artículo 107.1. de la LPAP, que tiene carácter básico.

En todo caso el usuario deberá satisfacer un precio no inferior al 6% del valor en venta de los bienes.

Ver artículos 184 de la LALA y 100 del REBASO, que se ven implícitamente modificados por el artículo 107.1. ya citado en lo relativo al procedimiento de contratación.

2. Adscripción de bienes de las Entidades locales.

A) Organismos públicos locales:

Las Entidades locales pueden crear Entes descentralizados con personalidad jurídica propia cuando razones de mayor eficacia, agilización procedimientos, mejorar la financiación o mayor grado de participación ciudadana lo aconsejen (artículo 132.2 ROF). La figura es la del Organismo autónomo local para gestionar competencias de los Entes locales, al decir el artículo 85 LBRL que los servicios públicos podrán gestionarse directamente por estos y pueden ser de carácter comercial, industrial o análogo (artículo 164.2.b) TRLHL).

En cuanto a los bienes de los Organismos autónomos locales, pueden recibir mediante adscripción directa de los Entes locales que los crean los bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, dichos bienes conservarán la calificación originaria que les corresponda como bienes del patrimonio de la Entidad local, sin adquirir su propiedad, atribuyéndoles únicamente facultades de conservación y utilización para el cumplimiento de los fines que determine su adscripción (artículo 253 del REBASO).

De acuerdo con lo anterior los Organismos autónomos locales pueden ser poseedores de bienes de dominio público, adscritos a los fines de estos, bienes que tendrán la protección y régimen jurídico que con carácter general el ordenamiento jurídico atribuye a estos bienes.

Unido a lo anterior, de adscribirse bienes patrimoniales a Organismos autónomos locales, en todo caso estarán afectos a los fines del Organismo de que se trate no otros.

B) Sociedades locales:

Las Entidades locales pueden crear sociedades locales como forma de gestión directa de gestión de servicios públicos, así artículo 85 LBRL, sociedad que adoptará alguna de las formas de sociedad mercantil limitada, así los artículos 85 LBRL, 103 del TRRL y 250 del REBASO.

Las Entidades locales podrán aportar directamente a las sociedades creadas por ellas o en las que tengan participación, bienes patrimoniales, derechos concesionales y otros derechos reales para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas.

Lo citado sobre adscripción y aportación de bienes está contemplado en el artículo 181 de LALA.

3. Cesiones gratuitas.

Solo es posible la cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales si es a favor de entidades o instituciones públicas e instituciones privadas de interés públicos sin ánimo de lucro, siempre que los fines que justifiquen la cesión redunden en beneficio de los habitantes del término municipal o de la Entidad local; para una finalidad concreta, fijando un plazo para llevarla a cabo y estableciéndose la reversión automática en caso de incumplimiento o falta de uso del mismo.

Si en el acuerdo de cesión no se establece otra cosa, se entiende que los fines de la cesión deben cumplirse en el plazo máximo de 5 años, debiendo mantenerse su destino durante 30 años siguientes.

Si en el plazo establecido en el acuerdo de cesión el bien no se destinase al fin previsto o deje de estarlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la Entidad cedente el bien con todas las accesiones y mejoras realizadas.

En todo caso el procedimiento para adoptar un acuerdo de cesión gratuita es muy riguroso, establece un conjunto de documentos, informes preceptivos, sometimiento a información pública, autorización o toma de conocimiento por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y aprobación por el Pleno de la Corporación por mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Si la cesión gratuita es a favor de otra Administración pública, los acuerdos que se adopten se trasladarán a un Acta de Entrega que tendrá acceso al Registro de la Propiedad sin necesidad de elevarse a escritura pública, ello viene determinado por lo dispuesto en el artículo 113.3 de la LPAP.

Ver artículos 187 de la LALA, y 119 118 del REBASO, en el ámbito de Aragón y el RB artículo 109 a 111 de ámbito general.

4. Enajenación de bienes.

Es posible la enajenación de bienes patrimoniales, la regla general es que será por subasta, siendo posible mediante permuta, bien de otros supuestos previstos legalmente.

La normativa aplicable a los procedimientos de subasta, según lo ya dicho para el arrendamiento.

Las parcelas sobrantes y los bienes no utilizables es posible mediante venta directa con arreglo a su la valoración pericial y aquellas podrán ser ofrecidas a propietarios o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos y si fueren varios se realizará de forma que las parcelas resultantes se ajusten al mas racional criterio de ordenación del suelo, según dictamen técnico.

Los bienes pertenecientes al patrimonio municipal del suelo y las viviendas de promoción pública municipal se rigen por su normativa específica.

Enajenación, requisitos:

- El bien tendrá el carácter patrimonial en origen o haber sido desafectado.
- Informe de necesidad y oportunidad en la enajenación.
- Depuración de la situación física y jurídica del inmueble.
- Aprobación del correspondiente pliego de cláusulas administrativas.
- Valoración técnica que acredite el precio del bien.
- La competencia será del Presidente o del Alcalde, bien del Pleno, en su caso de la Junta de Gobierno Local (municipios de gran población), y en todo caso al Pleno si se trata de bienes declarados de valor histórico artístico.

—El acuerdo que se adopte será por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación si la cuantía de la tasación supera el 20% de los recursos ordinarios del presupuesto (artículo 47.3.j) de la LRBRL).

—Autorización o toma de conocimiento, según proceda, del departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón con carácter previo a la publicidad de la licitación.

—El destino de los fondos obtenido no podrá destinarse a financiar gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes o efectos no utilizables.

—En el caso de tratarse de enajenación o gravamen de bienes histórico artísticos (inmuebles como muebles), será necesario el informe previo del órgano estatal o autonómico competentes, de acuerdo con la legislación sobre patrimonio cultural, histórico y artístico.

Permuta, requisitos:

Precisa de lo ya expuesto para el procedimiento de enajenación, la conveniencia en la permuta y equivalencia de valores entre los bienes objeto de permuta; no obstante la permuta también podrá llevarse a cabo si la diferencia de valores entre los bienes no es superior al 50% del que tenga el valor más alto, en ese caso puede establecerse la contraprestación económica pertinente.

La autorización o toma de conocimiento del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, del Gobierno de Aragón, será previa a la ejecución del acuerdo que la apruebe.

Ver artículos 188 y 189 de la LALA, 107 y s.s. del REBASO y 109 del RB.

5. Tutela sobre actos de gravamen o disposición de bienes patrimoniales.

Toda enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles habrá de comunicarse adoptado el acuerdo correspondiente y de forma previa a su ejecución, junto al expediente instruido al efecto al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón para su toma de conocimiento y si el valor excede del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Entidad local, requerirá previa aprobación de este.

Ver artículos 186 de la LALA, 121 del REBASO y 109 del RB.

Permuta de cosa futura:

Tiene entrada en la regulación autonómica la posibilidad de esta figura, así podrá acordarse la permuta de un bien presente por otros de futuro cuya existencia no sea actual pero pueda presumirse racionalmente, siempre que el bien futuro sea determinable o susceptible de determinación, En todo caso, deberán establecerse los requisitos y garantías adicionales que aseguren el buen fin de la operación convenida, ente ellos el término para la consumación del contrato, el cual se entenderá no perfeccionado si no llega a ser realidad el bien objeto del mismo, si perjuicio de otras cláusulas resolutorias o penales que puedan pactarse (artículo 189.2 de la LALA, en cuanto a procedimiento, requisitos, autorización según lo dicho para la enajenación en el artículo 108 y para la permuta simple en el artículo 115 del REBASO).

Alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales:

Clases:

A) Expresa:

Supone la preexistencia de una calificación jurídica de un bien, de forma que para llevar a cabo su alteración se precisa un expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad. Artículo 81 de la LRBRL y 177 de la LALA, 8 del RB y 10 del REBASO.

—Se trata de la alteración de la calificación jurídica preexistente de otra y se denomina expresa.

—Requiere se apruebe por el Pleno de la Corporación previa información pública por plazo de un mes.

—Si afecta a un bien de dominio público que se modifica a bien patrimonial el acuerdo deberá ser adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación; si se trata de un bien patrimonial que pasa a bien de dominio público será por mayoría simple.

Señalar que el RB en su artículo 8.3, exige que la incorporación al patrimonio de la Entidad Local de bienes desafectados, incluso cuando procedan del deslinde del dominio público, no se entenderá efectuada hasta la recepción formal del órgano competente de la Corporación de los bienes de que se trate, y en tanto la misma no tenga lugar seguirán teniendo aquellos el carácter de dominio público.

Lo anteriormente indicado no se contempla en el caso de que se trate de bienes que de la calificación jurídica de patrimoniales pasen a bienes de dominio público o comunales.

B) Tácita o por el transcurso del tiempo:

Supone la preexistencia de una calificación jurídica concreta que por otros actos singulares se modifica automáticamente, o por cumplir unos períodos de tiempo por estar siendo utilizados los bienes para unos usos o servicios distintos a los propios de su calificación jurídica. Artículos 8.4 del RB y 178 n de la LALA y 11 del REBASO.

Se da la alteración de la calificación jurídica de forma tácita en los siguientes casos:

- Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.
- Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público, o al aprovechamiento comunal.
- Adquisición por cesión obligatoria con el fin de ser destinado al uso o a la prestación de un servicio determinado.
- Bienes que la Entidad local adquiera por usucapión (prescripción adquisitiva) con arreglo al Derecho Civil el dominio de una cosa que viniere estando destinado a un uso o servicio público o comunal.

En apartado específico ya se ha tratado en parte lo anterior en relación con bienes de dominio público adscrito a servicio público y también la especialidad de la figura de la desafectación de bienes comunales.

2.4. Otros aspectos aplicables a bienes de las Entidades locales

Montes de las Entidades Locales:

Las Entidades locales propietarias de montes están facultadas para explotarlos, deben conservarlos e impulsar su fomento, todo ello de acuerdo con la normativa específica sobre montes y aprovechamientos forestales.

Les corresponde con la intervención de la Comunidad Autónoma de Aragón la repoblación forestal y mejora de los montes, y mediante convenios con la Diputación General de Aragón establecer la colaboración y cooperación necesarias para su mejora.

El fomento a la forestación podrá ser mediante cesión de uso de parcelas a favor de vecinos para plantaciones de arbolado en régimen de explotación directa, aunque su disfrute haya de durar más de 10 años, siempre que se adopte el acuerdo por el Ayuntamiento Pleno, por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Ver artículos 191 y 192 de la LALA y 104 y 105 del REBASO.

Regulación de aprovechamientos específicos de bienes de las Entidades locales:

Mediante Ordenanza se podrá regular el régimen específico de aprovechamientos derivados de bienes y derechos de Entidades locales, incluidos, entre otros los de carácter micológico, plantas aromáticas, la caza, los pastos y otros semejantes, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente; que podrá consistir en el acotado de determinados terrenos y la forma que regule su acceso.

Se podrá convenir con otras Administraciones y con particulares la inclusión de terrenos de su propiedad en estos regímenes específicos con el objeto de lograr una mejor ordenación y explotación de los aprovechamientos y garantizar la protección del medio natural.

Ver artículos 185 de la LALA y 103 del REBASO.

Bienes que se integran en los Patrimonios municipales de suelo:

En los municipios los bienes patrimoniales que resulten calificados como suelo urbano o urbanizable programado en el planeamiento urbanístico quedarán afectos al Patrimonio Municipal del Suelo, como patrimonios separados y se registrarán por lo dispuesto en la legislación urbanística de Aragón, según artículos 16 del RB y 6.4 del REBASO.

Bienes integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés:

Las Entidades locales que sean titulares de bienes integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés, sujetarán su disfrute, conservación y disposición a lo dispuesto en la legislación sobre Patrimonio cultural de Aragón, según artículo 6.5 del REBASO.

3. CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

3.1. Conservación y protección.

3.2. Defensa de los bienes.

3.3. Prerrogativas de las Entidades locales en defensa de sus bienes.

3.3.1. Deslinde.

3.3.2. Recuperación de oficio.

3.3.3. Desahucio administrativo.

3.3.4. Ejecución forzosa.

3.3.5. Colaboración del personal al servicio de la Administración y de la ciudadanía.

3.1. Conservación y protección

Entidades Locales están obligadas a velar por su patrimonio, bienes y derechos con el deber de protegerlo, para ello en la Legislación de Régimen Local se prevén diversas medidas que en la mayor parte de los casos tienen carácter imperativo. En particular, se contemplan las siguientes:

— Obligación de realizar un inventario de los bienes y derechos. En los artículos 86 del TRRL de 1986, 17 del RB y artículo 32 de la LPAP, normativa de carácter estatal si bien también en la normativa aragonesa, en concreto artículos 175 de la LALA y 41 del REBASO, se establece que las Entidades Locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación.

— Obligación de inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad. En el artículo 86 del TRRL de 1986, 36 del RBEL y 36 y siguientes de la LPAP, ídem. anterior, también 176 de la LALA y 42 del REBASO, se dice que las Entidades Locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y Derechos Reales.

— Prerrogativas atribuidas a las Entidades Locales en relación con sus bienes. En el artículo 4.1.d) de la LBRL se prevé que en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas las siguientes potestades: de investigación, deslinde y recuperación de oficio.

Prerrogativas cuyo ejercicio se regula en los artículos 44 y s.s., 56 y s.s., y 70 y s.s. del RBEL.

— Además, en los artículos 120 y siguientes del RB se regula el desahucio administrativo que, en el ámbito normativo de carácter local en Aragón también citar el artículo 177 de la LALA y su regulación en el 47 y siguientes del REBASO.

A lo anterior señalar la prohibición de allanamiento, contemplado en el artículo 73 del RB y 41 y siguientes de la LPAP se establece que las Entidades Locales no podrán allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio. También citar el 173.3. de la LALA y 46 del REBASO, este además señala:

—Cualquier transacción sobre derechos o bienes patrimoniales que sean disponibles por no servir de soporte material a un servicio o función pública, requerirá la tramitación de un procedimiento en el que constará informe de Secretario o de Letrado, y su resolución por acuerdo del Pleno adoptado por mayorías absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

3.2 Defensa de los bienes

Defensa por las propias Entidades locales:

Las Entidades Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, ajustándose para ello a las normas procesales y cumplir todos los requisitos que en ellas se establezcan (Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2000). Véase artículo 68 de la LBRL, 9.2.3 del RB, y también la normativa autonómica aragonesa, artículos 173.2 de la LALA y 43 del REBASO.

De conformidad con los artículos 21.1.k), 22.2.j), en el ámbito municipal y artículos 33.2.i) y 34.1.i) en el ámbito provincial, todos de la LBRL, corresponde al Pleno el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencias plenaria, y al Alcalde el ejercicio de acciones judiciales y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

La normativa específica aragonesa en la LBRL se contemplan estas competencias también a favor del Pleno de la Corporación y de los Alcaldes, en los artículos 29.2.m) y 30.1.k).

Facultades a favor de terceros para la defensa de los bienes:

A) Los vecinos.

En caso de que una Entidad local no ejerciera las acciones adecuadas para la defensa de sus bienes, en el artículo 68 de la LBRL y también artículos 173.2 de la LALA y 44 del REBASO, se prevé que:

—Cualquier vecino aquella o ciudadano esta, que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos pueda requerir su ejercicio a la Entidad interesada; requerimiento del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones y que suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.

—Si la Entidad local no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas en el plazo señalado, los vecinos podrán ejercitar la acción en nombre e interés de la Entidad local, a cuyo efecto se les facilitará por esta los antecedentes, documentos y elementos de prueba necesarios u que al efecto soliciten por escrito dirigido al Presidente de la Corporación.

—De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

Las previsiones del artículo 68 de la LBRL han sido desarrolladas por los artículos 219 y siguientes del ROF y respecto del artículo 173.2 de la LALA por el artículo 44 del REBASO.

La sustitución de la actuación del Ayuntamiento por su inactividad no es posible confundirla con una acción popular y para que sea procedente deben cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LBRL y fundamentalmente que sea un vecino quien la ejerce (Auto del TS de 27 de abril de 1999, y diversas Sentencias del TS a citar de 18 de enero, 21 de abril de 1999 y 14 de mayo de 2001).

B) Facultades a favor de la Administración autonómica.

En la normativa autonómica aragonesa encontramos que el artículo 45 del REBASO señala que:

—En el caso de que una Entidad local no ejercite las acciones necesarias para la defensa y recuperación de sus bienes de dominio público, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales está facultado para requerirle la realización de acciones concretas para esa defensa o recuperación.

—La entidad local deberá iniciar las acciones que se le hayan indicado en el requerimiento y en el plazo señalado, notificándolo al citado Departamento y acompañando los documentos justificativos. Si las acciones iniciadas se consideran suficiente se dará por finalizado el procedimiento.

—Si transcurrido el plazo de tres meses del requerimiento este no fuere atendido por la Entidad local, el Gobierno de Aragón podrá deducir recurso contencioso-administrativo contra dicha inactividad.

Inventario General:

La Entidades locales están obligadas a forma Inventario relativo a los bienes, derechos y acciones que les pertenezca, con la obligación de remitir copia a las Administraciones estatal y autonómica, así como de su rectificación anualmente, comprobándose cuando se renueve la Corporación, y el resultado se consignará en un Acta formalizada al efecto (artículo 26.3 REBASO).

En el artículo 86 del TRRL y en el artículo 32 LPAP (de carácter básico) así como la normativa autonómica representada por 175 de la LALA, se establecen que el **patrimonio** de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan. Dichos bienes y derechos deben figurar necesariamente en un inventario, si bien el citado artículo 32.4 circumscribe la obligatoriedad de que ese inventario refleje los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, lo cual alcanza a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Entidades Locales.

El inventario se encuentra regulado en los artículos 17 y siguientes del RB, en el ámbito normativo estatal y en el ámbito normativo aragonés según artículos 25 y siguientes, siendo la competencia para la aprobación de la formación de Inventario y sus rectificaciones anuales al Pleno de la Corporación.

Inventarios separados:

En los artículos mencionados se prevé la existencia de un inventario general donde se comprendan todos los bienes y derechos pertenecientes a las Entidades Locales y unos inventarios separados donde se incluyan los bienes y derechos de las personas jurídicas dependientes de ella o cuya representación le correspondiera.

En concreto, en el artículo 17.2 se establece que, con sujeción a las normas contenidas en los artículos 17 y siguientes del RB, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a Entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones Locales. Igualmente, sigue diciendo el precepto, se formarán inventarios de los bienes y derechos pertenecientes a establecimientos con personalidad propia e independiente, si la legítima representación correspondiere a las Corporaciones Locales.

De estos inventarios separados quedará, en todo caso, un ejemplar en la Entidad respectiva, otro en las oficinas de la Entidad Local y otro en poder de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma, como adicional al General de la Entidad Local correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del RB y en términos semejantes artículo 25.3. del REBASO en exclusiva para la Administración autonómica.

La normativa autonómica aragonesa se contempla en el artículo 26 y siguientes del REBASO, el cual señala en el artículo 27.2 que en los organismos autónomos y entes con personalidad propia dependientes de las Entidades locales, la aprobación, rectificación y comprobación de los inventarios serán aprobados por acuerdo de sus órgano colegiados superiores de gobierno, adoptado de conformidad con su normativa reguladora.

La regulación del inventario contenida en el RB a nivel estatal y REBASO a nivel autonómico aragonés, se caracteriza por afectar a los diversos bienes y derechos integrados en el patrimonio local en su conjunto global, ya se trate de bienes de dominio público como bienes patrimoniales. Así, en el artículo 17 del RB y 25 del REBASO se establece expresamente que las Entidades locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición. En consecuencia, se incluyen en él tanto los bienes de dominio público como patrimoniales.

Es de señalar que lo indicado no impide que de forma sobrevenida, con la aprobación de la LPAP, su artículo 32.4., que tiene carácter básico, establece la obligación de un inventario patrimonial se circunscriba, dice «al menos» a los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos. Es decir ya no contempla ese Inventario global de todos los bienes y derechos de la Entidades local.

Dicha previsión puede ser a consecuencia de la presunción de carencia de medios materiales y personales para tramitar dicho documento y sus rectificaciones, a esos efectos en el ámbito aragonés, el artículo 25.4 señala que las Entidades locales que no cuenten con medios adecuados para la formación de Inventario, podrán solicitar la colaboración de las provincia y de las comarcas con dicho fin.

En cualquier caso a nivel reglamentario estatal y autonómico aragonés el RB y el REBASO contemplan el desarrollo y pormenorización de la clasificación por bienes y derechos, siendo indiferente el tipo de bien al que se haga referencia, pues puede tratarse de un bien inmueble o mueble, de un derecho real limitado o una propiedad, de un valor mobiliario, créditos o derechos o de un vehículo. En todo caso, en el artículo 18 del RB se establece que los bienes se agrupen, por separado, según su naturaleza, a tenor de los siguiente epígrafes, y de forma semejante el artículo 28 del REBASO:

- 1.º Inmuebles.
- 2.º Derechos Reales.
- 3.º Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico.
- 4.º Valores mobiliarios, créditos y derechos de carácter personal de la Corporación.
- 5.º Vehículos.
- 6.º Semovientes.
- 7.º Muebles no comprendidos en los anteriores enunciados.
- 8.º Bienes y derechos revertibles.

No se contienen en el RB ni en el REBASO las definiciones de cada uno de los conceptos reseñados, por lo que es necesario acudir a la Legislación sectorial para determinar lo que se entiende por bien inmueble, derecho real, etc.; no obstante, para evitar dudas, en el artículo 28 del RB y 38 del REBASO sí establece que bajo el epígrafe de «Bienes y derechos reversibles» que se reseñarán con el detalle suficiente, según su naturaleza y sin perjuicio de las remisiones a otros epígrafes y número de inventario, todos aquellos cuyo dominio o disfrute hubiera de revertir o consolidarse en la Entidad local llegado cierto día o al cumplirse o no determinada condición, de modo que sirva de recordatorio constante para que la Entidad ejercite oportunamente las facultades que le correspondieren en relación con los mismos. Entre otros bienes se relacionan en esta parte del inventario los cedidos por la Entidad condicionalmente o a plazo, las **concesiones** y los arrendamientos otorgados sobre bienes municipales o provinciales.

Además tanto el artículo 27 del RB como el 37 del REBASO, sobre lo que identifican como «otros bienes muebles», como cláusula de cierre señala que el Inventario a estos, si no están comprendidos en los apartados anteriores (los señalados de 1º a 8ª, como epígrafes del Inventario) los describirá sucintamente en la medida necesaria para su individualización e identificación.

En los artículos 19 al 26 y 28 del RB se establecen los datos mínimos que necesariamente figurarán en los epígrafes del 1º a 8ª y de forma semejante el los artículos 30 al 36 y 38 del REBASO.

Con respecto a la forma de inventariar los bienes, en el artículo 19 del RB se establece que la reseña de los bienes se efectuará con numeración correlativa por cada uno de ellos, dentro del respectivo epígrafe, y a continuación se dejará espacio en blanco para consignar las variaciones que se produjeren en el curso de ejercicio y la cancelación de los asientos. Epígrafes que han sido enumerados anteriormente. De forma análoga el artículo 29 del REBASO, el cual añade:

—El Inventario podrá contenerse en un libro o libros destinados al efecto o mediante sistemas informáticos que garanticen la autenticidad, garantía y la veracidad de los datos incluido en ellos.

Documentación complementaria del Inventario y su archivo:

Especial relevancia tiene respecto de bienes inmuebles incorporar a la ficha de cada finca plano de planta con situación, linderos y superficie, si es posible planos de planta y alzado de edificios y fotografías y, en todo caso, fotografías autenticadas de bienes muebles histórico artísticos

Al inventariar cada uno de los bienes se consignará, como último dato, la signatura del lugar del archivo en que obre la documentación correspondiente que refrende los datos del inventario.

Tales documentos y, en especial, los títulos de dominio, actas de deslinde y valoración, planos y fotografías, se archivarán con separación de la demás documentación del la Entidad local, en una sección específica del Archivo referida al Patrimonio.

Ver artículo 29 y 30 del RB 39 y 40 del REBASO.

Formalización del Inventario:

Ya visto que la aprobación y rectificación del Inventario corresponde al Pleno de la Corporación, pues bien de forma previa son autorizados por el Secretario de la misma, con el visto bueno del Presidente de la Entidad. Y en los Inventarios separados a que se ha hecho alusión, habrá de preceder a la firma del Secretario la del Director o Administrador de la respectiva Entidad. Artículos 32 del RB y 41 del REBASO, dicen los Inventarios serán autorizados, se entiende que tanto para la aprobación del documento Inventario como sus rectificaciones que serán anuales en las que se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa, corresponderá a los órganos que establezca su normativa específica.

Por último, es preciso señalar que en el artículo 35 del RB se establece en que en el libro de inventarios y balances se reflejarán anualmente los bienes, derechos y acciones de la Entidad Local y sus alteraciones, así como la situación del activo y pasivo, para determinar el verdadero patrimonio en cada ejercicio económico.

Inscripción en el Registro de la Propiedad:

Institución jurídica que da publicidad a las relaciones de Derecho que afectan al dominio y Derechos Reales sobre bienes inmuebles, en el que deberán inscribirse lo que sean de titularidad de las Entidades Locales que supone la acreditación de propiedad frente a terceros.

En el artículo 85 del TRRL y 36.1 de la LPAP (de carácter básico) se establece la obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes de las Entidades Locales. En concreto, en el artículo 85 del TRRL se dice que las Entidades locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto la certificación que, con relación al Inventario aprobado por la respectiva Corporación

expida el Secretario, con el visto bueno del Alcalde o Presidente y que producirá iguales efectos que una escritura pública. Precepto que ha sido desarrollado por el artículo 36 del RB.

Igualmente la normativa local aragonesa, en concreto el artículo 177 de la LALA y 42 del REBASO.

En el caso de no cumplir con esa obligación, en el artículo 36.4 del RB y 39 de la LPAP (de aplicación general) se prevé que los Registradores de la Propiedad, cuando conocieran la existencia de bienes de Entidades Locales no inscritos debidamente, se dirigirán al Presidente de la Corporación, recordándoles el deber de cumplimiento de esta obligación.

El punto 5 del citado artículo 36, señala que los honorarios de los Registradores por la inmatriculación o inscripción de bienes de las Entidades locales se reducirán a la mitad.

En la Legislación de Régimen Local no se contiene una regulación detallada de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes locales, sino que es preciso acudir a la Legislación sectorial. En este sentido, en el artículo 36.1 del RB se establece que las Corporaciones Locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la Legislación hipotecaria, y de forma análoga el REBASO, artículo 42, que añade que también conforme a la legislación urbanística.

En concordancia con esta remisión, en el artículo 2.6 de la Ley Hipotecaria se dice que en los Registros de la Propiedad se inscribirán los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las Leyes o Reglamentos.

La normativa a tener en cuenta es la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto 8-2-1946 y su desarrollando reglamentario el Reglamento Hipotecario, aprobado mediante Decreto de 14-2-1947, sin perjuicio de las modificaciones llevadas a cabo hasta la fecha, y procede tener en cuenta respecto de lo apuntado con anterioridad, que:

—El artículo 4 del Reglamento Hipotecario, regula la inscripción de los bienes de las Administraciones Públicas, se establece que serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y por tanto, los de las Administraciones Públicas y los de las Entidades civiles o eclesiásticas

—El artículo 5 establece que los bienes inmuebles de **dominio público** también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial. Es preciso advertir que la redacción actual de los artículos mencionados

La redacción de esos artículos según Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario.

De lo indicado se deduce que son inscribibles tanto los **bienes patrimoniales** como los de dominio público.

—El artículo 6 prevé que si un bien inmueble de propiedad privada adquiere la naturaleza de bien de dominio público, se hará constar esta circunstancia en la inscripción del título de expropiación, deslinde, cesión obligatoria o cualquier otro del que resulte tal condición.

—Artículo 17 del Reglamento Hipotecario (redacción dada por el Real Decreto 1867/1998, citado):

• Los bienes inmuebles y los derechos reales que pertenezcan a las Administraciones Públicas se inscribirán en los Registros de los partidos en que radiquen aquellos.

• Aquellos edificios que estaban destinados parcialmente a uno de los fines que daban lugar a la calificación como dominio público lo resuelve al decir que la previa división horizontal del edificio no será necesaria, si está inscrito a favor de la misma Administración Pública, siempre que se identifiquen claramente las partes del inmueble objeto de adscripción.

Asimismo y por lo que respecta al titular a nombre del cual se inscriben, se establece que en las inscripciones podrán hacerse constar el Organismo o servicio al que se hallaren adscritos los bienes. Si aquellos tienen personalidad jurídica y los bienes pertenecen a su patrimonio independiente, se inscribirán a favor de los mismos. Con posterioridad a la inscripción de los bienes, podrán también hacerse constar por nota marginal los cambios de adscripción de los bienes de las Administraciones Públicas a los diversos órganos de las mismas, por reorganización, alteración administrativa o por cualquier otra causa, mediante el traslado de la disposición administrativa correspondiente. Además, las transferencias de bienes entre distintas Administraciones Públicas se harán constar por inscripción, en virtud de la disposición administrativa que las haya acordado.

—Artículo 18 del Reglamento Hipotecario se establece que siempre que exista título inscribible de la propiedad de las Administraciones Públicas sobre los bienes que deban ser inscritos con arreglo a los artículos 4, 6 y 17 del citado Reglamento, se presentará en el Registro respectivo, y se extenderá, en su virtud, una inscripción de dominio a favor del que resulte dueño, la cual deberá verificarse con sujeción a las reglas establecidas para la de los particulares y a las normas del artículo anterior. Cuando no exista título inscribible para practicar la inscripción se estará lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y concordantes de este Reglamento.

Esa previsión acorde con lo que señala el artículo 36.3 del RB que dice que si no existiera título inscribible de dominio, se estará a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 303 a 307 de su Reglamento.

En el 206 de la Ley Hipotecaria y 303 y siguientes del Reglamento Hipotecario se regula la inscripción mediante certificación expedida por el Secretario, con el visto bueno del Alcalde o Presidente, con relación a los datos que obran en el Inventario aprobado por la Corporación. Certificación que debe ajustarse a lo previsto en los artículos 303 y siguientes del Reglamento Hipotecario.

En el caso de que la inscripción pretendida entrara en contradicción con algún asiento no cancelado o se refiriera a fincas o derechos reales cuya descripción coincidiera en algunos detalles con las de fincas o derechos ya inscritos, los Registradores suspenderán la inscripción solicitada, extendiendo anotación preventiva si la pidiera el interesado, y remitirán copia de los asientos contradictorios a la autoridad que haya firmado aquellas certificaciones, según se prevé en el artículo 306 del Reglamento Hipotecario. Dicha Autoridad, si lo estima procedente, comunicará al Juez de primera instancia del partido en que radique el inmueble, cuanto acerca de este y de su titular arroje el expediente administrativo, acompañando la copia del asiento remitida por el Registrador. El Juez dará vista de estos antecedentes a la persona que, según dicho asiento, pueda tener algunos derechos sobre el inmueble, y, con audiencia, dictará Auto declarando o no inscribible el documento de que se trate.

—Los artículos 30 y siguientes del Reglamento Hipotecario contienen previsiones especiales sobre inscripción de los montes de utilidad pública, concesiones administrativas que recaigan sobre bienes inmuebles, etc.

3.3 Prerrogativas de las Entidades locales para la defensa de sus bienes

3.3.1. Deslinde

A) El deslinde en la normativa estatal general para todas las Administraciones Públicas.

Prerrogativa de la Administración en virtud de la cual está facultada para delimitar el ámbito territorial de sus bienes.

En los artículos 50 a 54 de la LPAP se regula la institución del deslinde, no obstante su aplicación a las Entidades locales es de carácter parcial, en concreto el artículo 50 que tiene el carácter de legislación básica y el artículo 53 que tiene carácter de legislación de aplicación general.

Así según el artículo 50 citado las Administraciones Públicas pueden deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación.

La LPAP fijan unas normas mínimas (artículo 52 de la LPAP) para seguir en un procedimiento de deslinde:

—El inicio del procedimiento puede ser 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.

—Se adoptará un acuerdo de iniciación del procedimiento que se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación.

—El acuerdo de inicio del procedimiento se someterá a información pública mediante su publicación gratuita en *Boletín Oficial* correspondiente y en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión; además, el acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde.

—La resolución por la que se apruebe el deslinde se dictará previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al 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.

—El plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de 18 meses, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación. Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones.

La LPAP no determina claramente si el deslinde tiene efectos posesorios o declarativos, si bien al decir que «en todo caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria» (artículo 53 de la LPAP, que tiene carácter de legislación general) lleva a considerar que produce tanto efectos posesorios como declarativos de la titularidad.

El deslinde es un trámite previo a la enajenación de bienes. Como establece el artículo 136 de la LPAP (no tiene el carácter de básico ni de aplicación general): «*Antes de la enajenación del inmueble o derecho real se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose el deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si todavía no lo estuviese.*».

Una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión.

B) El deslinde en la normativa de carácter estatal específico para las Entidades locales.

En el artículo 4.1.d) de la LBRL se establece que corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas la potestad de deslinde de sus bienes. Por lo que respecta a las restantes Administraciones locales, en el artículo 4.2 de la citada Ley se dice que podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito territorial inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, áreas metropolitanas y demás Entidades Locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.

Abordando el tema del deslinde, señala en el artículo 56.1 del RB, las Entidades Locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieran indicios de usurpación. Y complementando dicho precepto, en el artículo 57 y siguientes se contempla el procedimiento para llevarlo a cabo, este se afirma que el deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas; dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma; acordado el deslinde se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca estuviere inscrita, para que se extienda nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio.

En el artículo 82.b) de la LBRL se establece que la potestad de deslinde se ajustará a lo dispuesto en la Legislación del Patrimonio del Estado (artículo 50 y siguientes de la LPAP) y, en su caso, en la Legislación de montes.

C) El deslinde en la normativa autonómica para las Entidades locales de Aragón.

Dicho lo anterior, la normativa autonómica para Aragón se concreta en el artículo 173 de la LALA que señala la prerrogativa de las Entidades locales aragonesas de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites fueren imprecisos o sobre los que existieran indicios de usurpación y, el procedimiento se desarrolla en los artículos 54 y s.s. del REBASO. Añade a lo anterior el artículo 54.2. que los dueños de los terrenos colindantes con fincas pertenecientes a la Entidades locales o que estuvieren enclavadas dentro de aquellas podrán solicitar su deslinde (que también se contempla en el artículo 56 del RB).

Es decir la facultad se atribuye tanto a la Entidad local como a terceros colindantes o con propiedades enclavadas en fincas de titularidad local, no deja de ser asimilable con la prescripción del Código Civil que en su artículo 384 reconoce a todo propietario el derecho a deslindar su propiedad, la diferencia es el procedimiento que en el caso de una Entidad local es vía de tramitación de un procedimiento administrativo.

De la sistemática contemplada en el procedimiento del RB y el REBASO, se extrae:

—Objeto: practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, para delimitar la finca y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma.

—El expediente de deslinde se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada, mediante acuerdo que se tomará previo examen de una Memoria en la que al menos se hará referencia a los siguientes extremos: justificación del deslinde, descripción de la finca, título de propiedad ... en los términos de los artículos 58 del RB y 56 del REBASO; la elaboración de un presupuesto con la previsión de gastos del deslinde de acuerdo el artículo 59 del RB y 56.2 del REBASO y que, si se incoase a instancia de tercero los gastos correrán de su cuenta constando expresamente en el expediente su conformidad.

—Iniciado el procedimiento de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión ni se admitirán interdictos sobre el estado posesorio de las fincas mientras no se lleve a cabo dicho deslinde (artículo 66 del RB).

—Acordado el deslinde, se notificará dicho acuerdo a los dueños de las fincas colindantes y también, en su caso, a los titulares de otros derechos reales constituidos sobre las mismas. Además, se anunciará en el BOP, y en Aragón en el BOA, y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (artículos 60 y 61 del RB y 57 del REBASO) con una antelación mínima de 60 días de la fecha fijada para el inicio de las operaciones. Por otra parte, si la finca estuviere inscrita se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente para que se extienda nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio (artículo 57.2 del REBASO).

—Los interesados podrán presentar ante la Corporación cuantos documentos estimen conducentes a la prueba y defensa de sus derechos hasta los veinte días anteriores al comienzo de las operaciones que transcurrido no se admitirá documentación ni alegación alguna. Antes de iniciarse el deslinde, se acordará lo pertinente sobre aquellos documentos y demás pruebas presentadas (artículo 62, 63 del RB y 58 del REBASO).

—En la fecha señalada dará comienzo el apeo, al que asistirán un técnico con título facultativo adecuado y los prácticos que, en su caso, hubiera designado la Corporación. El apeo consistirá en fijar con precisión los linderos de la finca y extender el Acta, debiendo constar en ella los datos señalados en el artículo 64 del RB y 59 del REBASO. Si no pudiera terminarse el apeo en una sola jornada, proseguirán las operaciones durante las sucesivas o en otras que se convinieran, sin necesidad de nueva citación, y por cada una de ellas se extenderá la correspondiente Acta, en el sitio donde se hubieran practicado las operaciones, a formalizar pro el Secretario de la Corporación que deberán firmar todos los reunidos. El Acta o Actas levantadas y un plano, a escala, de la finca objeto de aquel se incorporarán al expediente, concluido el deslinde.

—El Acuerdo resolutorio de deslinde será ejecutivo y solo podrá ser impugnado en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos pueden hacerlos valer ante la Jurisdicción ordinaria (artículo 65 del RB) (STS de 17 de abril de 2002).

—Una vez que el Acuerdo de aprobación del deslinde fuera firme, se procederá al amojonamiento, con intervención de los interesados (artículo 67 del RB y 61 del REBASO).

—Corresponde al Pleno de la Corporación local u órgano superior de gobierno de la Entidad local la aprobación definitiva de los deslindes (artículo 60 del REBASO).

—Si la finca deslindada se hallara inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo debidamente aprobado. Si la finca no se hallare inscrita, se procederá a la inscripción del título escrito adquisitivo de la misma, o a falta de este, de las certificaciones previstas en el artículo 36 del RB, inscribiéndose, a continuación de dicho asiento, el correspondiente al deslinde debidamente aprobado (artículo 68 del RB y 60 del REBASO).

Por otra parte, debe señalarse que las Entidades Locales podrán ejecutar en vía administrativa el deslinde de los bienes situados fuera del término de su Jurisdicción, mediante exhorto a la Entidad en cuyo territorio radicaren, para que, por su mediación, se desarrollen los actos correspondientes (artículo 72 del RB).

D) El deslinde por parte de la Jurisprudencia.

Se ha desarrollado variada jurisprudencia según la cual tal la facultar de utilizar la prerrogativa del deslinde es válida si:

—Se sigue el procedimiento establecido y dejando a salvo de las cuestiones de propiedad.

—Los efectos del deslinde alcanzan únicamente a declarar provisionalmente la posesión de hecho de la finca delimitada.

(STS de 8 de julio de 1998).

—Se exige que la Administración titular acredite su posesión para ejercitar esta potestad.

—Actuación con debido respecto de quien ofrezca apariencia suficiente y pacífica de la posesión amparada con título dominial, de darse no cabe perturbar al particular.

(SSTS de 2 de octubre de 1997, de 29 de abril de 1998 y de 28 de febrero de 2001).

3.3.2. Recuperación de oficio

Es la potestad de las Administraciones Públicas territoriales de recuperar por sí mismas la posesión, de sus bienes.

En el artículo 4 de la LBRL se establece que en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas la potestad de recuperación de oficio de sus bienes. Por lo que respecta a las restantes Administraciones locales, en el artículo 4.2 de la citada Ley se dice que podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito territorial inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades Locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.

La previsión del artículo 4, se concreta también en el artículo 82.a) de la LBRL, que establece que las Entidades Locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de recuperar por sí mismas su *posesión* en cualquier momento cuando se trate de dominio público y, en el plazo de un año, los patrimoniales. A efectos de cómputo de este último plazo, en el artículo 70 del RB se prevé que el plazo para recobrarlos se cuente desde el día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios.

En el ámbito de la normativa autonómica aragonesa citar el artículo 173 de la LALA que reconoce esta prerrogativa de las Entidades locales, en sintonía con el citado 82 citado de la LB; y su desarrollo en el artículo 62 y siguientes del REBASO.

La potestad comentada persigue recuperar la posesión y no la titularidad del bien. Así lo afirma la jurisprudencia:

—Sentencia de 6 de marzo de 1998 del Tribunal Supremo se dice que el objeto del pleito no puede centrarse en la determinación de la propiedad pública o privada del camino, extremo que corresponde a la Jurisdicción ordinaria; por el contrario, el debate versa sobre la existencia o no de uso público del camino, uso este que da lugar a que el Ayuntamiento sea titular de la posesión y pueda ejercitar sus potestades.

—Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2003, de forma similar a la anterior.

Otros aspectos que se contemplan en la jurisprudencia:

—El objeto de esta potestad es recuperar la posesión, por ello es necesario acreditar que la Entidad tenía la posesión con anterioridad a la usurpación, no siendo preciso que demuestre su titularidad.

(Sentencias del TS de 3 de enero y 23 de abril de 2001, y 14 de mayo de 2002).

—El bien esté previamente identificado y venga siendo poseído por el Ayuntamiento, y ello acreditado por un previo uso público.

(Sentencia del TS de 2 de diciembre de 1999).

—De forma semejante la prueba de la existencia del uso público que se pretende recuperar acredita la posesión, cuestión distinta a la de la propiedad, de competencia exclusiva de la Jurisdicción Civil.

(Sentencia del TS de 3 de abril de 1998, Sentencia del TS de 24 de febrero de 2003).

—Acreditar la posesión corresponde a quien alega, en este caso en el ejercicio por parte del Ayuntamiento por la vía de expediente de recuperación de oficio y no cabe que pretenda invertir la carga de la prueba exigiendo al particular demostrar que tenía la posesión.

(Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2002).

—Si no fuera posible probar la posesión o los límites del bien que se pretendía recuperar o fueran dudosos, no podría ejercitarse esta potestad. Aquellos bienes cuya situación, linderos o extensión no conste en principio acreditado, mediante los documentos que se indican en el artículo 71 del RBEL.

(Sentencia del TS de 3 de diciembre de 1997).

En el supuesto de que los límites de los bienes demaniales aparecieran imprecisos, con carácter previo hay que tramitar un procedimiento de deslinde administrativo, regulado en los artículos 56 y siguientes del RB (o normativa autonómica ya vista en lo relatado en el apartado «deslinde»).

—En el caso de que no se acredite la existencia del bien público y quede demostrado que es privado, serán los Tribunales de Orden Civil los competentes para pronunciarse sobre la propiedad y naturaleza del bien.

(Sentencia de 4 de diciembre de 1997 y en sentido similar, las Sentencias del TS de 11 de julio de 2001, 2 de enero y 11 de septiembre de 2002).

En definitiva:

—Como se indica en la Sentencia del TS de 14 de octubre de 1998, la potestad de recuperación se dirige exclusivamente a la posesión del bien público despojado, y los Tribunales Contenciosos pueden enjuiciar la legalidad de la decisión sin perjuicio de los pronunciamientos de los Tribunales Civiles con respecto a la propiedad o posesión definitiva; para la efectividad del ejercicio de dicha acción, se debe probar la posesión de forma proporcionada en función del tiempo transcurrido y la delimitación del bien, prueba que debe valorarse de forma comparativa con las aportadas por el particular que justifiquen sus derechos posesorios.

—O como se afirma en la Sentencia del TS de 25 de marzo de 1998, a la Jurisdicción Contenciosa le corresponde velar por la legalidad de los actos de recuperación acordados por la Corporación, valorando si cabe deducir presuntamente que el camino afectado estuviese siendo utilizado libremente por los vecinos en general antes de sufrir los actos de obstrucción que dan lugar a la instrucción del expediente. De forma similar, las Sentencias del TS de 23 de abril y 11 de julio de 2001.

El privilegio de la recuperación de oficio habilita a las Entidades 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 (artículo 71.3 del RB).

Seguidamente se muestra que, una Entidad local si sigue el procedimiento legalmente establecido tiene a su favor que no se admitirán interdictos, o prohibición de acciones posesorias, lo respalda la normativa local estatal, la Ley de Procedimiento Administrativo y también la normativa local aragonesa:

—Una vez que se ejercita la acción, no caben interdictos contra las actuaciones de los Agentes de la Autoridad en esta materia, según previene el artículo 70.3 del RB.

—La prohibición de acciones posesorias, se prevé también el artículo 105 del la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, al señalar que «No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con lo el procedimiento legalmente establecido».

Señala el artículo 62.3. del REBASO: «No se admitirán demandas que pretendan la tutela sumaria de la tenencia o posesión contra las actuaciones de las Entidades locales en el ejercicio de la recuperación posesoria, siempre que estas se ajusten al procedimiento establecido.. En el caso de que dichas actuaciones constituyan vía de hecho, serán susceptibles de recurso en los términos previstos en la Ley de Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa».

El procedimiento de recuperación de oficio está regulado en los artículos 71 del RB, y 55 y siguientes de la LPAP, si bien solo el artículo 55 de esta es normativa de carácter básico.

En el ámbito autonómico aragonés se regula en procedimiento en el artículo 63 del REBASO, procedimiento que debe ser respetado por la Entidad local para no afectar a la validez de la actuación administrativa, como se ha visto.

En cuanto al respecto por el procedimiento, es tajante la jurisprudencia o acarreará la nulidad de lo actuado, así Sentencia del TS de 30 de junio de 1998 y oras como Sentencias del TS de 20 de septiembre y 5 de diciembre de 2000, y 22 de marzo de 2002; lo anterior no impide que el incumplimiento de algunos trámites no afecta a la validez de la actuación administrativa, por ejemplo en la Sentencia del TS de 15 de julio de 1998 se afirma que, tratándose de bienes patrimoniales, la recuperación debe realizarse en el plazo de un año desde que se produjo la usurpación como hecho básico y fundamental, considerando irrelevantes aquellos incumplimientos de trámites procedimentales que no impliquen indefensión del interesado.

Requisitos en el procedimiento:

—Acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán documentos acreditativos de la posesión, salvo que se trate de repeler usurpaciones recientes, y se entenderá iniciada la recuperación posesoria con la incoación del procedimiento que derive en dicho acuerdo.

—Adoptado el acuerdo anterior, se inicia el expediente de recuperación posesoria, en su desarrollo se dará audiencia al interesado y contendrá informe del Secretario de la Corporación, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica, y en defecto de ambos de un Letrado.

—El procedimiento de investigación puede ser iniciado de oficio por la propia Entidad, a iniciativa de cualquier otra Administración que ponga en conocimiento de aquella los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, y por denuncia de particulares.

La Jurisprudencia respecto de la recuperación de oficio:

—En el supuesto de usurpaciones recientes, conforme establece la normativa y se confirma por la Jurisprudencia así Sentencia del TS de 23 de noviembre de 1998 que señala que en los casos de recuperación de un bien de dominio público despojado recientemente, en el que no existe confusión de límites y no es preciso el previo deslinde, no es necesario que la Corporación acompañe los documentos acreditativos de la posesión. En sentido similar, la Sentencia del TS de 23 de abril de 2001.

—Los diversos acuerdos que se adopten deberán notificarse a los interesados afectados en el procedimiento, en otro caso se causaría indefensión, así Sentencia del TS de 5 de diciembre de 2000, o la Sentencia TS de 22 de octubre de 2002.

—La notificación se realizará de acuerdo con las normas reguladoras de la misma para que surta efecto el acto notificado, salvo que el interesado realice actos de los que se deduzca su conocimiento, como es la impugnación de los mismos (Sentencia del TS de 12 de marzo de 2003).

—Corresponde al Pleno de la Corporación adoptar el acuerdo correspondiente justificado en qué en él reside el ejercicio de acciones siendo incompetente el Alcalde para adoptar tal acuerdo que pretenda recuperar terrenos de dominio público, así Sentencia del TS de 10 de mayo de 2000, solo justificado en razones de urgencia que no se alegó en el caso concreto (artículos 21 y 22 de la LBRL).

—El ejercicio de la potestad de recuperación de oficio resulta un deber/obligación para la Administración, una vez comprobada la usurpación, así la Sentencia del TS de 5 de abril de 2000, y cualquier vecino podrá requerir su ejercicio a la Entidad interesada, de suerte que, a falta de ejercicio de las mismas en el plazo de treinta días por parte del Ayuntamiento, dará lugar a la posibilidad de que los vecinos interesados puedan ejercitarlas por sí mismas con las consecuencias previstas en el artículo 68 de la LBRL y en términos semejantes el artículo 173 de la LALA y 43 y 44 del REBASO, relativas al resarcimiento de las costas y daños y perjuicios que le hubieran causado al vecino, en el caso de que prosperase la acción.

—Semejante a lo anterior la Sentencia del TS de 23 de abril de 2001; no obstante, si bien los vecinos pueden formular denuncias, el Ayuntamiento no está obligado por ello a ejercer de inmediato las acciones correspondientes; ahora bien si se aprecia una conducta pasiva o negligente del Ayuntamiento, el vecino está facultado para sustituirle en defensa de los bienes y derechos, como prescribe el artículo 68 citado de la LB (Sentencia del TS de 31 de mayo de 2000).

—El Ayuntamiento debe acreditar su posesión, no estando obligado ante el requerimiento de un vecino si existen dudas sobre la pertenencia municipal (Sentencia del TS de 24 de enero de 2001).

En el caso de que los bienes se encontraran situados fuera del término de su Jurisdicción, las Entidades Locales podrán ejecutar en vía administrativa la recuperación de oficio, mediante exhorto a la Entidad en cuyo territorio radicaren, para que, por su mediación, se desarrollen los actos correspondientes (artículo 72 del RB).

3.3.3. Desahucio administrativo

Se puede definir como la potestad de la Administración consistente en el lanzamiento o desalojo de quienes ocupan sin título suficiente los bienes de dominio público.

El desahucio administrativo no está previsto expresamente en la LBRL, aunque se enumera dentro de las potestades atribuidas a las Entidades Locales en el artículo 44.1.d) del RB.

La LPAP recoge esta potestad de las Administraciones Públicas en el artículo 58 y 59, no obstante solo el artículo 58 es legislación básica.

Según la Doctrina, el desahucio 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; y por extensión, el desahucio administrativo se aplica también para el desalojo de los expropiados, así como para el de arrendatarios y ocupantes de viviendas de protección oficial, según respaldo normativo que se cita.

En concreto, en la legislación estatal para el ámbito local es en los artículos 120 y siguientes del RB que se prevén los siguientes supuestos en que procede el ejercicio de dicha potestad:

—Desahucio en los casos de extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunal (artículo 120 del RB). Es el supuesto general.

—Desahucio sobre bienes expropiados (artículo 121 del RB).

—Desahucio en los casos de extinción de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos (artículo 133 del RB).

La literalidad de la redacción de este artículo podría llevar a entender que es posible el desahucio administrativo para los casos de extinción de arrendamiento o de derechos de terceros respecto de bienes patrimoniales en general, pero siendo que el artículo 58 de la LPAP lo circunscribe a bienes de dominio público, cabe entender que la previsión para bienes patrimoniales de no darse el fin indicado (destinar el bien a fines como obras públicas o servicios públicos) no será viable el desahucio en vía administrativa, será por la vía de desahucio civil.

—Desahucio por la extinción de los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de las Corporaciones Locales a favor de su personal por relación de servicios que presten, en los casos a que se refiere el artículo 93 del RB (artículo 134 del RB).

—Desahucio por extinción de los derechos de arrendamiento de viviendas de protección oficial (Sentencia de TS 24 de abril de 2001).

Este supuesto propiamente no se regula en el Reglamento de Bienes, sí remite a la Legislación especial al decir el artículo 135 que las Entidades Locales podrán resolver, por sí, en vía administrativa, los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial de su propiedad, en los casos y forma previstos en la Legislación especial aplicable.

En los artículos 120 y siguientes del RB, además de enumerar los supuestos en que procede, también se hace referencia al proceso de extinción de los derechos constituidos sobre los bienes municipales mencionados. En este sentido, en el artículo 122 del RB se establece que la competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Entidades Locales impedirá la intervención de otros Organismos que no fueren los previstos en el presente Título, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios excepto en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa. Carácter sumario que no implica desconocer la existencia de un procedimiento y de unas garantías del ciudadano reconocidas en la Ley procedimiento administrativo común. Por otra parte, a la hora de abonar en su caso la correspondiente indemnización por haberse procedido al desahucio, se tendrá en cuenta el título de ocupación del bien local que alega el particular (Sentencia del TS de 14 de abril de 2003).

Cumplidos los diversos trámites regulados en los artículos 123 y siguientes del RB, la Entidad Local procederá a ordenar el desalojo. Para ello, primero la Entidad advertirá al particular para que proceda a abandonar las fincas en los plazos y con las condiciones fijadas en los artículos 126.5, 128.1 y 129.2 del RB. En el supuesto en que hubiera expirado el plazo de cumplimiento voluntario sin desalojarlo, la Entidad Local procederá a la ejecución forzosa por sí, a ejecutar el desahucio por vía administrativa en los términos previstos en el artículo 130 del RB, siendo los gastos a que dé lugar el lanzamiento o depósito de bienes de cuenta del desahuciado y pudiendo retener los bienes que se consideren suficientes para atender al pago de los gastos de ejecución del desahucio y enajenación por el procedimiento de apremio. En el caso de que el desalojo conlleve la entrada en domicilio, será precisa la autorización judicial (artículo 8.5 de la LJCA y Sentencia del TC 22/1984, de 17 de febrero). Los diversos trámites y los supuestos en que procede deben ser respetados para no afectar a la validez de la actuación administrativa (Sentencias del TS de 8 de octubre y 22 de diciembre de 1997).

Finalmente, debe indicarse que el acto de recuperación de bienes de dominio público municipal por vía del artículo 120 del RB no prejuzga ni se pronuncia sobre las cuestiones de naturaleza meramente dominical, cuya competencia está deferida a los Tribunales del Orden Civil (Sentencia de 13 de julio de 2001).

Vista la normativa estatal de aplicación general, en el ámbito autonómico aragonés el artículo 173 de la LALA señala de forma semejante la facultad de ejecución de desahucio administrativo a favor de las Entidades locales cuando se extingan los derechos constituidos sobre bienes de dominio público en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y en el REBASO, en sus artículos 64 y siguientes se regula su ejercicio, procedimiento, ejecución e indemnización.

Actuaciones y requisitos:

—Acuerdo previo del Pleno corporativo que declare extinguidos los derechos y si da lugar o no a indemnización y en el expediente a que dé lugar dicho acuerdo se les dará audiencia a los interesados.

—En ausencia de derecho a indemnización se notificará el acuerdo anterior concediendo un plazo no inferior a un mes para desalojar.

—En el caso que proceda derecho a indemnización se intentará la avenencia, se concederá un plazo de quince días a partir de la notificación para que formulen su propuesta y el plazo que necesiten para el desalojo, con advertencia que no será superior a cuatro meses; y, de no llevarse a cabo la avenencia la valoración que proceda se ajustará a lo prevenido por la Ley de Expropiación Forzosa.

3.3.4. Ejecución forzosa

Además de lo ya indicado del artículo 130 del RB, también en el artículo 68 del REBASO contempla la facultad de la Entidad local para la ejecución forzosa como trámite necesario si agotado el plazo para desocupar no se hiciera, de darse el Presidente de la Corporación apercibirá de lanzamiento en el plazo de cinco días que transcurrido si no se desocupara se ejecutará el desalojo por la Entidad local por sus propios medios (Policía local) y con los auxilios que en su caso hubiere lugar (Guardia Civil [cita posterior -1-]) y con la intervención mediante autorización judicial en los casos previstos legalmente (visto entrada en domicilios).

3.3.5. Colaboración del personal al servicio de la Administración y de la ciudadanía

Se contempla con el carácter de legislación básica en los artículos 61 y 62 de la LPAP, que tratan este tema, así:

A) El personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos. A tal fin facilitarán a los órganos competentes el material, cuantos informes y documentos soliciten en relación con los mismos, prestarán el auxilio y cooperación que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias, y pondrán en su conocimiento los hechos que pudiesen ser lesivos para la integridad física de los bienes o conculcar los derechos que pueden ostentar las Administraciones públicas sobre los mismos.

B) En particular, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, prestarán a los órganos competentes para el ejercicio de las potestades previstas en el artículo 41 de esta ley la asistencia que precisen para la ejecución forzosa de los actos que dicten.

C) Los ciudadanos estarán obligados a aportar a las Administraciones públicas, a requerimiento de estas, cuantos datos, documentos e informes obren en su poder que sen relevantes para la gestión y defensa de sus bienes y derechos, así como a facilitarles la realización de inspecciones y otros actos de investigación referidos a los mismos.