

**BLOQUE VII. TEMA 19**

EL PATRIMONIO DEL ESTADO (II): USO Y EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS.

AFECTACIÓN, ADSCRIPCIÓN, MUTACIONES DEMANIALES.

AUTORIZACIONES Y CONCESIONES.

APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE BIENES Y DERECHOS PATRIMONIALES.

1. EL PATRIMONIO DEL ESTADO (II): USO Y EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS.

La Ley 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas dedica el Título IV al uso y explotación de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones Públicas, dedicando el Capítulo I a la utilización de los bienes y derechos de dominio público y el Capítulo II al aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales.

UTILIZACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS DE DOMINIO PÚBLICO

El **art. 85.1** de la LPAP establece que **se considera uso común** de los bienes de dominio público **el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos**, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.

Por su parte, el **Art. 86** establece que:

- El **uso común** de los bienes de dominio público **podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza**, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación.
- El **uso privativo** de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.

Art. 41. Corresponde a las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público el cumplimiento de lo establecido en los párrafos anteriores, para lo cual tendrán las siguientes facultades y prerrogativas:

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

La utilización de estos bienes y derechos deberá estar reglada por normas específicas y, de forma subsidiaria, por lo legislado en la propia Ley 33/2003.

Art. 89. La ocupación por terceros de espacios en los edificios administrativos del patrimonio del Estado **podrá admitirse, con carácter excepcional**, cuando se efectúe para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante (cafeterías, oficinas bancarias, cajeros automáticos, etc.), siempre que no entorpezca la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él.

En esos casos, **habrá de estar amparada por la correspondiente autorización**, si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o concesión, si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un contrato que permita la ocupación formalizado de acuerdo con lo previsto en el TRLCSP.

El ministro titular del departamento o el presidente o director del organismo que tuviese afectados o adscritos bienes del Patrimonio del Estado, podrá autorizar su uso por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas para el cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas, previo informe favorable de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por cuatro años, prorrogables por igual plazo. No estarán sujetos a esta autorización el uso por plazo inferior a 30 días, o para la organización de conferencias, seminarios, presentaciones u otros eventos.

2. AFECTACIÓN, ADSCRIPCIÓN, MUTACIONES DEMANIALES.



La afectación, desafectación y mutaciones demaniales están reguladas en los **Capítulos I y II del Título III de la LPAP**.

2.1. AFECTACIÓN

a) Concepto.

Art. 65. La **afectación** determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, o a diversos fines concurrentes sean compatibles entre sí, y su consiguiente integración en el dominio público.

En sentido contrario, los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su **desafectación**, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público. Salvo en casos tasados, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa.

b) Forma de afectación

Art. 66. Salvo que la afectación derive de una norma con rango legal, ésta deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación.

Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior y en los casos de adscripción que se desarrollan más adelante, surtirán los mismos efectos de la afectación expresa los hechos y actos siguientes:

- a) La utilización pública, notoria y continuada por la AGE o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general.
- b) La adquisición de bienes o derechos por usucapión, cuando los actos posesorios que han determinado la prescripción adquisitiva hubiesen vinculado el bien o derecho al uso general o a un servicio público, sin perjuicio de los derechos adquiridos sobre ellos por terceras personas al amparo de las normas de derecho privado.
- c) La adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social.
- d) La aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público.
- e) La adquisición de los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales.

El departamento ministerial u organismo público que tuviese conocimiento de los hechos o realizase actuaciones de las previstas en los párrafos a) a d) del apartado anterior, deberá comunicarlo a la Dirección General del Patrimonio del Estado para su adecuada regularización, sin perjuicio del ejercicio de las funciones de administración, protección y defensa que le correspondan.

Los inmuebles en construcción se entenderán afectados al departamento con cargo a cuyos créditos presupuestarios se efectúe la edificación.

Una vez finalizada la obra se dará cuenta a la Dirección General del Patrimonio del Estado de su recepción y de la inscripción de la obra nueva. Este centro directivo procederá a dictar los actos de regularización necesarios.

Podrá acordarse la afectación a un departamento ministerial u organismo público de bienes y derechos que no vayan a dedicarse de forma inmediata a un servicio público, cuando sea previsible su utilización para estos fines tras el transcurso de un plazo o el cumplimiento de determinadas condiciones que se harán constar en la resolución que acuerde la afectación.

c) Procedimiento de afectación

Art. 68. Los bienes y derechos afectados a fines o servicios de los departamentos ministeriales serán desafectados por el Ministro de Hacienda.



La incoación e instrucción del procedimiento compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, a iniciativa propia o a propuesta del departamento que tuviera afectados los bienes o derechos o al que correspondiese su gestión y administración, previa depuración de su situación física y jurídica.

d) Desafectación

Art. 69. Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público.

Salvo en los supuestos previstos en la ley, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa.

2.2. ADSCRIPCIÓN DE BIENES Y DERECHOS

a) Concepto

Art. 73. Los bienes y derechos patrimoniales de la AGE podrán ser **adscritos** a los **organismos públicos dependientes** de aquélla para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. En ambos casos, la adscripción llevará implícita la afectación del bien o derecho, que pasará a integrarse en el dominio público.

Igualmente, los bienes y derechos propios de un organismo público podrán ser adscritos al cumplimiento de fines propios de otro.

La adscripción no alterará la titularidad sobre el bien.

Art. 75. La adscripción tiene carácter finalista, esto es, los bienes y derechos deberán destinarse al cumplimiento de los fines que motivaron su adscripción, y en la forma, plazo y resto de condiciones que se hubiesen establecido en el correspondiente acuerdo.

La D.G. del Patrimonio del Estado verificará la aplicación de los bienes y derechos al fin para el que fueron adscritos, y podrá adoptar a estos efectos cuantas medidas sean necesarias.

b) Procedimiento

Art. 74. La adscripción se acordará por el Ministro de Hacienda. La instrucción del correspondiente procedimiento compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, que lo incoará de oficio o a propuesta del organismo u organismos públicos interesados, cursada a través del departamento del que dependan.

La adscripción requerirá, para su efectividad, de la firma de la correspondiente acta, otorgada por representantes de la Dirección General del Patrimonio del Estado y del organismo u organismos respectivos.

c) Desadscripción

Art. 77.3. En el caso en que se proceda a la desadscripción de los bienes por incumplimiento del fin, el titular del bien o derecho podrá exigir el valor de los detrimentos o deterioros experimentados por ellos, actualizados al momento en que se produzca la desadscripción, o el coste de su rehabilitación, previa tasación.

Art. 78. Cuando los bienes o derechos adscritos dejen de ser necesarios para el cumplimiento de los fines que motivaron la adscripción, se procederá a su desadscripción previa regularización, en su caso, de su situación física y jurídica por el organismo correspondiente.

A estos efectos, la Dirección General del Patrimonio del Estado incoará y tramitará el correspondiente procedimiento, por propia iniciativa o en virtud de la comunicación que, comprobada la innecesariedad de tales bienes o derechos, está obligado a cursar el organismo que los tuviera adscritos, y elevará al Ministro de Hacienda la propuesta que sea procedente.

La desadscripción, que llevará implícita la desafectación, requerirá, para su efectividad, de la recepción formal del bien o derecho que se documentará en la correspondiente acta de entrega, suscrita por representantes de la Dirección General del Patrimonio del Estado y del organismo u organismos, o en acta de toma de posesión levantada por la Dirección General del Patrimonio del Estado.



2.3. MUTACIONES DEMANIALES

a) Concepto

Art. 71. La mutación demanial es el acto expreso en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la AGE o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Como se ha indicado, este acto deberá ser expreso, salvo en los casos de reestructuración orgánica de Ministerios. En este caso, si no se hubiese previsto nada sobre este particular, se entenderá que los bienes y derechos continúan vinculados a los mismos fines y funciones, considerándose afectados al órgano u organismo al que se hayan atribuido las respectivas competencias sin necesidad de declaración expresa.

b) Procedimiento

Art. 72. La mutación de destino de los bienes inmuebles de la AGE, compete al Ministro de Hacienda. La incoación e instrucción del correspondiente procedimiento se acordará por la dg del Patrimonio del Estado, a iniciativa propia o a propuesta del departamento u organismo interesado.

La orden de mutación demanial requerirá para su efectividad, de la firma de un acta, con intervención de la dg del Patrimonio del Estado y los departamentos u organismos interesados.

La mutación de destino de los bienes muebles del Patrimonio del Estado se realizará por los propios departamentos u organismos interesados en la misma.

La mutación de destino de los bienes y derechos demaniales propios de los organismos públicos para el cumplimiento dentro del organismo de sus fines o servicios públicos, se acordará por el ministro titular del departamento del que dependan, a propuesta de su presidente o director. Las mutaciones de destino de bienes y derechos demaniales propios o adscritos de un organismo, para el cumplimiento de fines o servicios de otro organismo o de la Administración General del Estado, serán acordadas por el Ministro de Hacienda, a propuesta conjunta de las dos entidades.

Si la adaptación de la situación patrimonial a la reforma orgánica producida exigiese una distribución de los bienes entre varios departamentos u organismos, esta comunicación deberá cursarse con el acuerdo expreso de todos ellos. A falta de acuerdo, cada departamento u organismo remitirá a la Dirección General del Patrimonio del Estado una propuesta de distribución de los bienes y el Ministro de Hacienda resolverá en último término sobre la afectación.

3. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES.

Las autorizaciones y concesiones se regulan en la **Sección 4ª del Capítulo I del Título IV** de la LPAP (Artículos 91 a 104).

El aprovechamiento y explotación de bienes y derechos patrimoniales se regulan en la Sección 4ª del Capítulo I del Título IV de la Ley 33/2003 (Uso y explotación de los bienes y derechos).

a) Condiciones para las autorizaciones y concesiones.

Art. 91. Corresponde al Ministro de Hacienda, a propuesta del DG de Patrimonio del Estado, aprobar las condiciones generales para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado, que deberán ser publicadas en el BOE.

En defecto de condiciones generales, las concesiones y autorizaciones se ajustarán a las que se establezcan por el Ministro titular del departamento. Estas condiciones podrán tener un alcance general, para categorías determinadas de autorizaciones y concesiones de competencia del departamento, o establecerse para supuestos concretos, y su aprobación requerirá, en todo caso, informe previo favorable del Ministro de Hacienda.

Tanto las concesiones como las autorizaciones podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o con condiciones, o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal. No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes no lleve aparejada una utilidad económica para la persona autorizada, o ésta sea irrelevante.

Las concesiones y autorizaciones demaniales se extinguirán por las siguientes causas:



- a) Muerte o incapacidad sobrevenida del usuario o concesionario individual o extinción de la personalidad jurídica.
- b) Falta de autorización previa en los supuestos de transmisión o modificación, por fusión, absorción o escisión, de la personalidad jurídica del usuario o concesionario.
- c) Caducidad por vencimiento del plazo.
- d) Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización.
- e) Mutuo acuerdo.
- f) Falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización.
- g) Desaparición del bien o agotamiento del aprovechamiento.
- h) Desafectación del bien, en cuyo caso se procederá a su liquidación conforme a lo previsto en el artículo 102 de esta ley.
- i) Cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan.

b) Autorizaciones

Art. 92. Las autorizaciones se otorgarán por tiempo determinado directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia en el caso de que esto fuera posible.

Podrán ser revocadas de forma unilateral por parte de la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización.

El acuerdo de autorización de uso de bienes y derechos demaniales incluirá, al menos:

- a) El régimen de uso del bien o derecho.
- b) El régimen económico a que queda sujeta la autorización.
- c) La garantía a prestar, en su caso.
- d) La asunción de los gastos de conservación y mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe.
- e) El compromiso de previa obtención a su costa de cuantas licencias y permisos requiera el uso del bien o la actividad a realizar sobre el mismo.
- f) La asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, con mención, en su caso, de la obligatoriedad de formalizar la oportuna póliza de seguro, aval bancario, u otra garantía suficiente.
- g) La aceptación de la revocación unilateral, sin derecho a indemnizaciones, por razones de interés público en los supuestos previstos en el apartado 4 de este artículo.
- h) La reserva por parte del ministerio u organismo cedente de la facultad de inspeccionar el bien objeto de autorización, para garantizar que el mismo es usado de acuerdo con los términos de la autorización.
- i) El plazo y régimen de prórroga y subrogación que, en todo caso, requerirá la previa autorización.
- j) Las causas de extinción.

c) Concesiones demaniales

La concesión demanial es un contrato por el que la administración titular de un bien de dominio público otorga a una persona física o jurídica el derecho a realizar un uso privativo, exclusivo y excluyente. Estas concesiones están reguladas en legislación sectorial (Ley de Costas, Ley de Aguas, Ley de Minas, Ley de Puertos, etc.)

La diferencia entre la autorización y la concesión radica en que en este último no existe un derecho preexistente del particular, sino que éste nace justamente del acto concesional.



Art. 93. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas o en otros supuestos establecidos en las leyes.

Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación.

Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal.

No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla.

4. APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE BIENES Y DERECHOS PATRIMONIALES.

El aprovechamiento y explotación de bienes y derechos patrimoniales se regulan en el Capítulo II del Título IV del a Ley 33/2003 (Uso y explotación de los bienes y derechos).

a) Órganos competentes

Art. 105. La explotación de los bienes y derechos patrimoniales de la AGE que no estén destinados a ser enajenados y sean susceptibles de aprovechamiento rentable será acordada por el Ministro de Hacienda, a propuesta de la DG del Patrimonio del Estado, cuando el plazo por el que se concede dicha explotación sea superior a un año. En caso contrario, la referida competencia corresponderá al DG del Patrimonio del Estado.

Los presidentes o directores de los organismos públicos determinarán la forma de explotación de los bienes y derechos patrimoniales que sean de la propiedad de éstos.

La atribución del uso de bienes o derechos patrimoniales por plazo inferior a 30 días o para la organización de conferencias, seminarios, presentaciones u otros eventos no se sujetará a los requisitos del presente capítulo. El órgano competente fijará en el acto de autorización, tanto las condiciones de la utilización como la contraprestación a satisfacer por el solicitante.

Las Administraciones públicas territoriales pueden instar la mejora del aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales mediante la presentación de proyectos que afecten a estos bienes y derechos. Los proyectos seguirán los principios a los que se refiere el artículo 8 de esta ley y los órganos competentes estudiarán y, en su caso, resolverán las peticiones contenidas en estos proyectos que afecten a estos bienes y derechos.

b) Contratos para la explotación de bienes patrimoniales

Art. 106. La explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico.

Serán de aplicación a estos negocios las normas contenidas en el capítulo I del título V de esta ley.

Los contratos para la explotación de los bienes o derechos patrimoniales no podrán tener una duración superior a 20 años, incluidas las prórrogas, salvo causas excepcionales debidamente justificadas.

Podrán concertarse contratos de arrendamiento con opción de compra sobre inmuebles del Patrimonio del Estado con sujeción a las mismas normas de competencia y procedimiento aplicables a las enajenaciones.

c) Procedimiento de adjudicación

Art. 107. Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente.



Las bases del correspondiente concurso o las condiciones de la explotación de los bienes patrimoniales se someterán a 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.

Los contratos y demás negocios jurídicos para la explotación de bienes se formalizarán en la forma prevenida en el artículo 113 de esta ley y se registrarán por las normas de Derecho privado correspondientes a su naturaleza, con las especialidades previstas en esta ley.

A petición del adjudicatario podrá prorrogarse el contrato para la explotación de bienes patrimoniales, por un plazo que no podrá exceder de la mitad del inicial, si el resultado de la explotación hiciera aconsejable esta medida.

La subrogación de un tercero en los derechos y obligaciones del adjudicatario requerirá la autorización expresa del órgano competente para adjudicar el contrato.

d) Frutos y rentas patrimoniales

Art. 108. Las rentas, frutos o percepciones de cualquier clase o naturaleza producidos por los bienes patrimoniales de la Administración General del Estado se ingresarán en el Tesoro Público con aplicación a los pertinentes conceptos del presupuesto de ingresos, haciéndose efectivos con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado.

Si la explotación conllevase la entrega de otros bienes, derechos o servicios, éstos se integrarán en el patrimonio de la Administración General del Estado o del organismo público con el carácter de patrimoniales.

e) Administración y explotación de propiedades incorpóreas

Art. 109. Corresponde al Ministerio de Hacienda, a propuesta, en su caso, del Ministerio que las haya generado, la administración y explotación de las propiedades incorpóreas de la Administración General del Estado, salvo que por acuerdo del Consejo de Ministros se encomienden a otro departamento ministerial u organismo público.

Los presidentes o directores de los organismos públicos serán los órganos competentes para disponer la administración y explotación de las propiedades incorpóreas de que aquéllos sean titulares.

La utilización de propiedades incorpóreas que, por aplicación de la legislación especial, hayan entrado en el dominio público, no devengará derecho alguno en favor de las Administraciones públicas.