

**LA GESTIÓN Y DEFENSA DEL PATRIMONIO  
PÚBLICO LOCAL**

## OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

71. Derecho Administrativo y Constitución.  
JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ
72. Represión de los ilícitos urbanísticos.  
ANTONIO QUIRÓS ROLDÁN y otros.
73. Las Comisiones Informativas Municipales.  
ANA Mª NIETO-GUERRERO LOZANO.
74. Régimen Jurídico-Administrativo de las Cajas de Ahorros en España.  
CAROLINA ALAMINOS MINGORANCE.
75. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio.  
RAFAEL PIZARRO NEVADO.
76. La Autonomía local en el ámbito tributario y financiero.  
JOSÉ DE VICENTE GARCÍA.
77. Urbanismo y Ciudad en Almería. Premio Angel Ballesteros 2001-2002.  
SILVESTRE MARTÍNEZ GARCÍA
78. El medio ambiente urbano.  
DIEGO JOSE VERA JURADO (Coord.)
79. La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales.  
JOSE Mª PEREZ ZÚÑIGA
80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social. ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.  
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.  
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.  
DIEGO J. VERA JURADO Y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.  
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.  
PILAR nAVARRO RODRÍGUEZ Y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ambito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.  
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.  
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.  
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.)
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.  
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.

# **Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local**

**MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO**

*Catedrática de Derecho Administrativo.*



**CEMCi**

GRANADA, 2013

© AUTORES  
© CEMCI Publicaciones  
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada  
Correo electrónico:aurena@cemci.org  
Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-941051-2-8  
Depósito legal: GR. 1311-2013

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

*A mi hermano del alma, Manuel Merchante Bertomeu,  
ejemplar en tantas cosas...*



## INDICE

PRESENTACIÓN.....	13
ABREVIATURAS.....	17
CAPÍTULO I: CONCEPTO DE PATRIMONIO PÚBLICO LOCAL. LA ALTERACIÓN DE LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS BIENES.....	21
I. CONCEPTO DE PATRIMONIO PÚBLICO LOCAL.....	25
II. ELEMENTOS DEL DOMINIO PUBLICO LOCAL.....	33
1. Elemento Subjetivo.....	33
2. Elemento Objetivo.....	34
3. Elemento Teleológico.....	38
III. LA AFECTACIÓN: CONCEPTO Y CLASES.....	39
1. Afectación por ley.....	39
2. Afectación por acto singular.....	43
IV. LA CESACIÓN DE LA DEMANIALIDAD.....	51
1. Aproximación al concepto de desafectación.....	51
2. Modalidades de cesación de la demanialidad.....	54

V. LA DESAFECTACIÓN IMPLÍCITA Y PRESUNTA:	
¿MODALIDADES DE CESACIÓN DE LA DEMANIALIDAD.....	56
VI. LA MUTACIÓN DEMANIAL.....	60
<b>CAPÍTULO II. TRÁFICO JURÍDICO PATRIMONIAL.....</b>	<b>65</b>
I. ADQUISICIÓN A TÍTULO GRATUITO.....	69
1. Adquisición sin condición ni onerosidad en las entidades locales.....	70
2. Adquisición con condición u onerosidad.....	71
3. Adquisición por ocupación.....	72
4. Adquisición por prescripción.....	73
5. Adquisición por sucesión administrativa.....	75
II. ADQUISICIONES A TÍTULO ONEROSO.....	76
1. Adquisición por expropiación forzosa.....	76
2. Adquisición por adjudicación administrativa o judicial.....	77
3. Adquisiciones a título oneroso y de carácter voluntario.....	78
III. EL APROVECHAMIENTO LUCRATIVO DE LOS BIENES PATRIMONIALES: LA ENAJENACIÓN PROPIAMENTE DICHA.....	79
1. Normativa aplicable.....	79
2. Requisitos y actos preparatorios.....	80
3. Procedimientos y formas de adjudicación.....	83
4. Novedades, obviedades y carencias de la loua en materia de disposición de los bienes locales.....	89

CAPÍTULO III. EL USO Y UTILIZACIÓN DE LOS BIENES PUBLICOS .....	95
I. CLASES DE USO Y UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO.....	99
1. Utilización de los bienes de servicio público .....	99
2. Utilización de los bienes de uso público .....	101
II. EL RÉGIMEN AUTORIZATORIO DEL USO COMÚN ESPECIAL Y DEL USO PRIVATIVO.....	111
III. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES DEMANIALES.....	114
1. Iniciación .....	114
2. Desarrollo .....	115
IV. EL USO Y UTILIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES.....	119
1. El arrendamiento de los bienes patrimoniales .....	122
2. La cesión gratuita temporal de los bienes patrimoniales .....	124
V. LA CESIÓN COMO MODO DE DISPOSICIÓN A TÍTULO GRATUITO .....	131
CAPÍTULO IV. LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES .....	135
I. LA POTESTAD DE INVESTIGACIÓN .....	139
1. Presupuestos para el ejercicio de la potestad de investigación .....	139.
2. Procedimiento .....	142

II. LA POTESTAD DE DESLINDE .....	167
1. Concepto legal y jurisprudencial .....	167
2. Presupuestos del deslinde administrativo en el ámbito local ....	168
3. Procedimiento del deslinde administrativo.....	172
III. LA POTESTAD DE RECUPERACIÓN DE OFICIO .....	199
1. Presupuestos de ejercicio de la potestad de recuperación de oficio .....	199
2. Requisitos para el ejercicio de la potestad de recupación de oficio .....	201
3. Procedimiento.....	210
IV. LA POTESTAD DE DESAHUCIO.....	220
1. Consideraciones generales.....	220
2. Requisitos .....	225
3. El pago de la indemnización.....	231
4. Especial referencia al ejercicio de la potestad de desahucio en caso de ocupación en precario .....	232
5. Procedimiento de desahucio .....	241

## PRESENTACIÓN

Todas las administraciones, especialmente las locales, ayuntamientos y diputaciones, son las destinatarias de nuestra labor como Centro formativo, en una labor imprescindible para el buen funcionamiento de nuestros gobiernos. La formación, la mejor capacitación y el perfeccionamiento de los cargos electos, directivos, habilitados estatales y en general empleados públicos municipales y provinciales, son las señas de identidad del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCi) de la Diputación de Granada.

El CEMCi es una prueba evidente y palpable de experiencia y práctica en materia de responsabilidad social, y en tal sentido las iniciativas realizadas hasta ahora nos vienen a ratificar nuestras convicciones, ya que por sus frutos somos, tanto el Centro, como nosotros en calidad de responsables y servidores públicos, conocidos y estimulados a seguir el camino emprendido.

En este discurrir, la investigación especializada ha acreditado tener un complemento genuino y ya indispensable en la actividad editorial que viene desplegando paralelamente. Investigación y divulgación caminan al unísono como frutos de una política común que desemboca en un servicio que persigue la excelencia. Investigaciones y publicaciones donde las administraciones y todos sus servidores, empleados de la cosa pública, disponen de los nutrientes necesarios para fortalecer todas las estructuras y servicios destinados al objetivo

final, que no es otro que el ciudadano como individuo y la sociedad como conjunto de ciudadanos.

Anualmente, pues, nuestro Centro -junto a sus programas de formación e investigación- elabora el Programa de Publicaciones y Documentación. Una programación que abarca la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información que fluye desde la biblioteca. La primera profundiza en las labores investigadoras mediante un programa anual que atiende según su temática a varias colecciones. Éstas responden según sus contenidos a temas de administración local, a análisis y comentarios, a perspectiva histórica y a estudios de divulgación. Cuatro colecciones que consideramos de interés para avanzar en la consecución de gobiernos locales mejores y gestiones municipales regidas desde los principios de mayor eficacia y eficiencia.

Ahora les presentamos el número 91 de la Colección Temas de Administración Local que lleva por título La gestión y defensa del patrimonio público local, de la catedrática de Derecho Administrativo María Jesús GALLARDO CASTILLO.

La obra ha entrado en imprenta por reunir otro de los rasgos del CEMCI: la oportunidad en el tiempo, ya que la actualidad es para nosotros una exigencia ineludible. La problemática que anuncia su título es abordada en cuatro capítulos. El primero analiza el concepto de patrimonio público local y la alteración de la calificación jurídica de los bienes; para adentrarse seguidamente en lo que la autora denomina “Tráfico jurídico patrimonial”. El tercer capítulo estudia el uso y utilización de los bienes públicos, para finalmente, ya en el cuarto, dedicar la reflexión a la protección y defensa de los bienes de las entidades locales. En este último tramo, “La potestad de desahucio” alcanza el cénit de esa máxima actualidad a la que nos referíamos.

La autora, la profesora GALLARDO CASTILLO, mantiene y enaltece las calidades y profesionalidad perseguidas por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, por lo que

junto a nuestro orgullo mostramos nuestro sentido agradecimiento. Gracias también a todos ustedes, que con certeza se acercarán a esta obra ávidos de afianzar conceptos hoy muy necesarios para la defensa que de lo público nos debe guiar a cuantos nos dedicamos a él.

*Eduardo M. Martos Hidalgo.  
Director del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación  
Internacional (CEMCI). Diputación de Granada.*



## ABREVIATURAS

Art.	Artículo
ATS	Auto del Tribunal Supremo
BO	Boletín Oficial
C.c	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
DGRN	Dirección General del Registro y del Notariado
DF	Disposición Final
EM	Exposición de Motivos
FJ	Fundamento Jurídico
LA LEY JURIS	Repertorio La Ley de Jurisprudencia
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía
LBEL de Andalucía	Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local
LEC	Ley 2/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954
LJCA	Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común
RBCL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio
RB de Aragón	Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre
RB de Navarra	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre
RB de Andalucía	Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957
ROF	Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre de 1986

RP de Cataluña	Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, aprobado por Decreto 336/1988, de 17 de octubre
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio de 2000
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRRL	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia



CAPÍTULO I  
CONCEPTO DE PATRIMONIO PUBLICO LOCAL.  
LA ALTERACION DE LA CALIFICACION  
JURIDICA DE LOS BIENES



**CONCEPTO DE PATRIMONIO PÚBLICO LOCAL.  
LA ALTERACIÓN DE LA CALIFICACIÓN JURÍDICA  
DE LOS BIENES.**

I. CONCEPTO DE PATRIMONIO PÚBLICO LOCAL. II. ELEMENTOS DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL. 1. ELEMENTO SUBJETIVO. 2. ELEMENTO OBJETIVO. 3. ELEMENTO TELEOLÓGICO. III. LA AFECTACION: CONCEPTO Y CLASES. 1. AFECTACIÓN POR LEY. 2. AFECTACIÓN POR ACTO SINGULAR. IV. LA CESACION DE LA DEMANIALIDAD. 1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESAFECTACIÓN. 2. MODALIDADES DE CESACIÓN DE LA DEMANIALIDAD. V. LA DESAFECTACIÓN IMPLÍCITA Y PRESUNTA: ¿MODALIDADES DE CESACIÓN DE LA DEMANIALIDAD? VI. LA MUTACION DEMANIAL



## I. CONCEPTO DE PATRIMONIO PÚBLICO LOCAL

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica tanto del dominio público como de los bienes patrimoniales de la Administración. Se ha discutido incluso acerca de la funcionalidad del mantenimiento de esta clasificación dual, llegando a afirmarse con acierto, que su escasa adherencia a la realidad la convierte ciertamente en una clasificación artificiosa e inútil, ya no sólo por la falta de solidez científica de la clasificación sino porque ni todos los bienes que integran la amplia masa patrimonial pública son susceptibles de reconducirse a una u otra categoría ni la tipología de los que dogmáticamente se integran en ella responde a las reglas de homogeneización que, por propia definición, han de darse para que resulte procedente la clasificación misma. Falta de homogeneización que, trascendiendo el puro prurito doctrinal, ha ocasionado a veces hondos problemas jurídicos pues ha llevado al legislador a dotarles de regímenes jurídicos específicos que convierten en tarea prácticamente imposible el propósito unificador con que, fiel al acervo dogmático de normativas precedentes, fue dictada la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)<sup>1</sup> que se revela incapaz para resultar aplicable con una mínima unidad de criterio a la amplísima

<sup>1</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias”, en la obra colectiva dirigida por CHINCHILLA, C. *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas*, Thomson-Cívitas. Madrid, 2004, págs. 90 y 91.

variedad tanto de bienes demaniales como patrimoniales existentes en el patrimonio de nuestras Administraciones públicas.

De acuerdo con la definición que propone la LPAP en el párrafo 1º del art. 3, el concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas o patrimonio público, lo conforman “el conjunto de sus bienes y derechos”. El punto de partida es, por tanto, la titularidad pública y se define como integrante de su patrimonio sólo algunas (no todas) de esas titularidades dada la exclusión que incorpora a continuación. Poco importa la naturaleza jurídica de los bienes y derechos a los efectos de elaborar el concepto: tanto da que se trate de bienes muebles como inmuebles, derechos reales como no reales, derechos inmateriales o incorpóreos (propiedad intelectual), títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades, etc.

El párrafo 2º despeja cualquier duda en torno a la exclusión de los bienes hacendísticos del general concepto de patrimonio cuando se apartado 1º cuando afirma:

“No se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda, ni, en el caso de las entidades empresariales y entidades análogas dependientes de las Comunidades Autónomas”.

Una exclusión que no deja de producir cierta perplejidad. Como ha afirmado con acierto SANTAMARÍA PASTOR<sup>2</sup> un “patrimonio del que se excluye, dicho vulgarmente, el dinero, tiene bastante poco de patrimonio”, por lo que cabría entender que estas exclusiones quedan circunscritas al régimen jurídico (obviamente el dinero de una Administración Pública es de su titularidad). En consecuencia,

<sup>2</sup> J.A. SANTAMARÍA PASTOR, “Objeto y ámbito. La tipología de bienes públicos”, en CHINCHILLA MARIN, C. (dir.) *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas*. Cívitas, Madrid, 2004, p.64.