

## Artículo 52

**1. El Patrimonio de la Comunidad de Madrid está integrado por todos los bienes, derechos y acciones de los que sea titular, estén o no adscritos a algún uso o servicio público y cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición.**

**2. Una ley de la Asamblea regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como su administración, conservación y defensa<sup>1</sup>.**

## COMENTARIO

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

### I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El patrimonio de la Comunidad de Madrid constituye, ante todo, y con independencia de su configuración jurídica, uno de los elementos esenciales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad de Madrid y, en definitiva, para el eficaz cumplimiento de la autonomía política de la Comunidad, en la medida que es uno de los soportes básicos esenciales para la prestación de los servicios públicos y para el ejercicio de las competencias que la Comunidad de Madrid ha asumido.

Partiendo de lo anterior, su definición y elementos se recogen en los artículos 2, 3 y 4 de la vigente Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. Así, y con carácter general, se consagra un concepto amplio en el que el Patrimonio está integrado por todos los bienes y derechos que pertenezcan por cualquier título de adquisición (art. 2.1) a la Administración de la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público y demás Entes Públicos sujetos al derecho público o privado (art. 2.2).

En relación con el primero de los elementos de la definición, hay que subrayar, en primer lugar, la diferenciación entre el Patrimonio y la Hacienda de la Comunidad de Madrid, integrada ésta última por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico. En efecto, dentro de los recursos que integran la Hacienda pública se integran los rendimientos procedentes de su Patrimonio, pero no el Patrimonio mismo. Ni los bienes forman parte de la Hacienda, ni los rendimientos de los bienes forman parte del Patrimonio.

En segundo lugar, los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Comunidad de Madrid se clasifican en demaniales, o de dominio público, y

---

<sup>1</sup> Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

patrimoniales, o de dominio privado (art. 3), según la clásica distinción existente en nuestro Derecho y que, desde perspectivas diferentes, aparece tanto en el Código Civil, como en la Constitución de 1978.

En la Comunidad de Madrid son bienes de dominio público y gozan, por tanto, de las prerrogativas de la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y afectación, los bienes y derechos reales afectos al uso general o servicio público y aquellos a los que una Ley otorgue expresamente tal carácter, así como los bienes inmuebles de la Comunidad de Madrid en los que se alojen sus órganos o Instituciones (art. 4). La inclusión de los derechos reales ha sido vista por la doctrina en general como positiva en la medida en que los mismos son considerados como bienes por el Código Civil y se incluyen en el concepto por estar afectados a un uso o servicio público.

En cuanto a los bienes patrimoniales, son de dominio privado, según el artículo 5, los bienes y derechos que no se hallen destinados al uso general o a los servicios públicos, los derechos de arrendamiento, los derechos de propiedad incorporal, sin perjuicio de que la utilización de los mismos quede destinada al uso general o servicio público (en cuyo caso adquirirían la condición de demaniales), las acciones y participaciones de sociedades mercantiles y otros títulos valores y los derechos derivados de la titularidad de los bienes de dominio privado.

Pasando al segundo de los elementos de la definición del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, las precisiones en el concepto son importantes. En primer lugar, la Asamblea de Madrid dispone de un patrimonio propio y separado (art. 2.4), en relación con el cual le corresponde el pleno ejercicio de todas las funciones dominicales y de representación sobre los bienes y derechos que lo integran, correspondiéndole además, y en relación con los bienes y derechos del Patrimonio de la Comunidad de Madrid que le sean adscritos, facultades de administración y gestión de los mismos. Se trata, por tanto, de dos tipos de bienes y derechos diferentes, los propios de la Asamblea, no integrados en el Patrimonio de la Comunidad y los de dominio público que le sean adscritos integrados, estos sí, en dicho Patrimonio.

En segundo lugar, hay que hacer referencia al patrimonio de las Universidades de competencia de la Comunidad de Madrid, y ello porque, aunque la ley le es aplicable a los patrimonios de estas universidades (art. 2.5), dichos patrimonios lo son de las Universidades como parte integrante la autonomía establecida en el artículo 27.10 de la Constitución, tal y como se recoge en la normativa relativa a las Universidades. Así lo reconoce la propia exposición de motivos de la Ley de Patrimonio de la Comunidad.

La última precisión se refiere a que los patrimonios de las sociedades mercantiles de la Comunidad no quedan sujetos a la Ley, sin perjuicio de lo establecido en la legislación vigente sobre el patrimonio de las sociedades del Ente Público Radio Televisión Madrid.

Concluyendo, por lo tanto, desde el punto de vista subjetivo, el Patrimonio engloba el conjunto de bienes y derechos cuya titularidad corresponde, tanto a la Administración General, como a la Administración Institucional, es decir a la Comunidad de Madrid, sus Organismos

Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos, con la salvedad indicada más arriba respecto a las sociedades mercantiles.

## II. DESARROLLO LEGISLATIVO

La Constitución española en su artículo 149.1.8.<sup>a</sup> reserva a la competencia exclusiva del Estado la legislación civil y en el 149.1.18.<sup>a</sup> las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su artículo 27 establece que «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias... 2. Régimen jurídico...de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella...».

Asimismo, el Estatuto de Autonomía en el precepto que comentamos ha establecido una reserva de ley en la materia, a la que responde la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que ha sido objeto de alguna modificación puntual como las introducidas por las Leyes 13/2002, de 20 de diciembre, 2/2004, de 31 de mayo, 7/2005, de 23 de diciembre y 4/2006, de 22 de diciembre, todas ellas de medidas fiscales y administrativas, Ley que, en el marco de la normativa básica tiene por objeto regular el régimen jurídico de los bienes y derechos de dominio público, o demaniales, y de los demás bienes de dominio privado, o patrimoniales, que integran el Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Según la exposición de Motivos de la Ley, el Patrimonio de la Comunidad de Madrid constituye uno de los recursos esenciales, junto con los financieros y humanos, para el cumplimiento de los fines que la Comunidad de Madrid, a través del Estatuto de Autonomía, tiene encomendados y para la ejecución de las políticas públicas que al Gobierno corresponde, en orden a la consecución de esos fines.

## III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

### 3.1. Derecho Estatal

- Constitución española de 1978: artículo 132, artículo 149.1.8.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> y artículos 156 y 157.
- Código Civil: artículos 339 y siguientes.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial.
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, de la zona económica.
- Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común.

- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas.

### 3.2. Derecho Autonómico

- Estatuto de Autonomía de Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: artículo 188.
- Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 113.
- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: artículos 42 y 43.
- Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: artículo 127.
- Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: artículos 45, 47 y 48.
- Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: artículos 45 y 46.
- Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: artículo 43.
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: artículo 43.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 215.
- Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: artículo 55.
- Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994, de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: artículo 41.
- Ley de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 1/2002, de 26 de marzo: artículo 45.6.
- Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 44.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 71.

- Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre: artículo 43;

A nivel legislativo hay que decir, en primer lugar, y con carácter general, que todas las Comunidades Autónomas tienen una Ley de Patrimonio, lo cual es absolutamente lógico por ser una parcela del ordenamiento jurídico que, desde los inicios de la puesta en marcha del sistema autonómico español, ha resultado imprescindible para el desarrollo de las correspondientes administraciones en el seno de cada Comunidad Autónoma, pues constituye uno de los pilares esenciales del desarrollo de los correspondientes procesos de autogobierno de cada Comunidad Autónoma.

En concreto, y por lo que se refiere a las leyes de cada Comunidad Autónoma, pasamos a continuación a reseñarlas.

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley de 5 de mayo de 1986 de patrimonio de la Comunidad Autónoma, modificada por numerosas Leyes posteriores, la última de 27 de diciembre de 2006, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2007.
- Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto Legislativo de 29 de junio de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificado por la Ley de 30 de diciembre de 2003.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: Ley de 21 de febrero de 1991, modificada por la ley de 31 de diciembre de Patrimonio del Principado de Asturias, modificada por ley de 27 de diciembre de 2002 y por la Ley de 29 de diciembre de 2005.
- Comunidad Autónoma de Canarias: Ley de 17 de julio de 2006 del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Comunidad Autónoma de Cantabria: Ley de 18 de abril de 2006, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: Ley de 13 de noviembre de 1985 del Patrimonio de la Comunidad, modificada por leyes de 24 de diciembre de 1987, 13 de diciembre de 1991, de presupuestos, 26 de mayo de 2000 y 19 de diciembre de 2002 de presupuestos.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León: Ley de 26 de octubre de 2006, de Patrimonio de la Comunidad.
- Comunidad Autónoma de Cataluña: Decreto Legislativo de 24 de diciembre de 2002 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña, modificado por las leyes de 16 de julio de 2004 y 29 de diciembre de 2005.
- Comunidad Autónoma de Extremadura: Ley de 9 de julio de 1992, de Patrimonio, que ha sido objeto de varias modificaciones.
- Comunidad Autónoma de Galicia: Ley de 12 de abril de 1985, de Patrimonio, modificada posteriormente (Ley de 9 de diciembre de 2003).

- Comunidad Autónoma de las Illes Balears: Ley de 17 de octubre de 1990, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, modificada por las leyes de 20 de marzo de 1991 y 20 de diciembre de 1995
- Comunidad Autónoma de la región de Murcia: Ley de 30 de julio de 1992, de Patrimonio de la Comunidad, modificada por las leyes de 29 de octubre de 1993, 23 de diciembre de 1993, 23 de diciembre de 1997 y 27 de diciembre de 1999.
- Comunidad Autónoma de Navarra: Ley Foral de 27 de septiembre de 1985 del Patrimonio de Navarra, modificada por ley de 30 de diciembre de 1999.
- Comunidad Autónoma de la Rioja: Ley de 19 de octubre de 2005, de Patrimonio de la Comunidad.
- Comunidad Valenciana: Ley de 10 de abril de 2003, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana, modificada por Ley de 27 de diciembre de 2004.
- Comunidad Autónoma del País vasco: existe la Ley de 17 de noviembre, del Patrimonio de Euskadi.

#### IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Por lo que se refiere al reconocimiento de la existencia de dominio público del Estado y de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, refiriéndose al artículo 132 de la Constitución, señaló que «no es en sí misma una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón de la titularidad del Estado»<sup>2</sup>.

De lo anterior se deduce, asimismo, una separación nítida entre titularidad demanial y competencia. En efecto, en la señalada Sentencia 227/1998 el alto Tribunal dice que «...en un plano de reflexión más general, puede afirmarse que con base en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no preguzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquellas... son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> F. J. 14 de la Sentencia.

<sup>3</sup> F. J. 14 de la Sentencia.

En un sentido similar se pronuncia la posterior Sentencia 9/2001, de 18 de enero: «...según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido (SS77/1984, 227/1988 y 103/1989), la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad»<sup>4</sup>.

En la misma línea el Tribunal (entre otras, en Sentencias 58/1992, 52/1994, 227/1988 y 149/1991) ha destacado que la propiedad de un bien no faculta a la Administración para realizar actividades que no le corresponden según el orden constitucional de competencias.

Otras de las cuestiones que ha abordado es la de los planes de aprobación de ordenación territorial en relación con los bienes de dominio público, habiendo determinado que la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio. Así, la Sentencia 36/1994, de 10 de febrero dispuso que: «La actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio, no a la de medio ambiente o a las derivadas del dominio público estatal que no incluyen este tipo de actividades de predisposición de planes, instrumentos y normas de ordenación de territorio»<sup>5</sup>. Y en otro lugar de la misma Sentencia indicó que «la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia. Es cierto que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional, o la iluminación de las costas, que también tienen carácter territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen este respeto... En definitiva pues, si la aprobación de las directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del estado»<sup>6</sup>.

Otra importante cuestión que se ha analizado por el Alto Tribunal es la de los terrenos colindantes a la zona marítimo terrestre. Siendo ésta uno de los tipos de bienes que la Constitución ha incorporado directamente a al dominio público estatal, en la Sentencia 149/1991 ha basado la protección de las zonas colindantes, básicamente, en dos títulos competenciales: «El primero de tales títulos es el enunciado en el artículo 149.1.1, que opera aquí en dos planos distintos. En primer lugar para asegurar una igualdad básica en el ejercicio a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art.

<sup>4</sup> F. J. 1 de la Sentencia.

<sup>5</sup> F. J. 3 de la Sentencia.

<sup>6</sup> F. J. 5 de la Sentencia.

45 CE.)... No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado artículo 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 de la Constitución....»<sup>7</sup>.

El segundo de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el artículo 149.1.23.<sup>a</sup>: «Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias... de la zona marítimo terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el artículo 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Conviene subrayar ya en este momento, que los términos en los que la Constitución (art. 149.1.23.<sup>a</sup>) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdénada a la hora de establecer su significado preciso. No utiliza aquí la Constitución, en efecto, como en otros lugares...el concepto de bases, sino el de legislación básica del que también hace uso en otros párrafos...del mismo apartado 1 del artículo 149. A diferencia de lo que en éstos sucede, sin embargo, no agrega explícitamente..., ni explícitamente admite... que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido, como competencia propia por las Comunidades Autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de «establecer normas adicionales de protección»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> F. J. 1 de la Sentencia.

<sup>8</sup> F. J. 1 de la Sentencia.